

# STUDIA POLITOLOGICZNE



Wydział Nauk Politycznych  
i Studiów Międzynarodowych  
Uniwersytet Warszawski



UNIWERSYTET  
WARSZAWSKI

VOL. **48**

---

# **POLITICAL SCIENCE STUDIES**

---

## **THE POLITICAL PROCESSES OF EASTERN EUROPEAN COUNTRIES. TRENDS AND CHALLENGES**

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

**WARSAW 2018**

**VOL. 48**

---

# STUDIA POLITOLOGICZNE

(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ  
В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ.  
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ

Редакция: Станислав Суловски, Яцек Залесны

ВАРШАВА 2018

№ 48

**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 Zyro (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** Ewa Maria Marciniak (zastępca redaktora naczelnego)  
Daniel Przystek (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 bazach danych: CEJSH, Index Copernicus, Erih Plus.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

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

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2018

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

**Михаил Васильевич Савчин**

Современное состояние конституционной юстиции в Украине: вызовы и новые решения .....	11
------------------------------------------------------------------------------------------	----

**Михаил Иванович Пастухов**

Особенности судебного конституционного контроля в Республике Беларусь .....	32
--------------------------------------------------------------------------------	----

**Яцек Залесны**

Защита доминирующей роли конституции и разделение власти – спор о методах создания права в современных государствах .....	50
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

**Вениамин Евгеньевич Чиркин**

Верховенство права в терминологии западных и восточно-европейских языков .....	84
-----------------------------------------------------------------------------------	----

**Нарцисс Шукуралиева**

Демократическая самоорганизация. Мобилизация во время «цветных революций» .....	96
------------------------------------------------------------------------------------	----

**Виталий Викторович Гончаров, Сергей Юрьевич Поярков**

Состояние и специфика институциональной организации политической системы в Российской Федерации .....	109
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**Омон Закирович Мухамеджанов, Ильяс Тавасович Тультеев**

Административная реформа в Республике Узбекистан: эволюция, современное состояние и перспективы развития .....	133
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

**Наджиба Ильгар кызы Мустафаева**

К вопросу о реформе ООН в условиях новых вызовов XXI века .....	149
--------------------------------------------------------------------	-----

**Анатолий Александрович Петрашук**

Развитие стратегии Украины в отношении СНГ за период 2010-2017 гг. ....	161
----------------------------------------------------------------------------	-----

<b>Victor Cherepanov</b>	
On a Direct Action of the Russian Constitution and Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Problems and Seeking Their Solutions .....	175
<b>Victor Cherepanov</b>	
Is it Possible to Abolish the Serf Suffrage in Russia? .....	186
<b>Olga Nadskakula-Kaczmarczyk</b>	
From Political Apathy to Mobilization – the Sources, Dynamics and Structure of Protests in Contemporary Russia .....	196
<b>Vladimir Yurievich Dunaev, Valentina Dmitriyevna Kurganskaya, Mukhtarbek Seid-Aliyevich Shaikemelev</b>	
Integration of Scientific and Educational Space in the Republic of Kazakhstan .....	212
<b>Katarzyna Domagała</b>	
Public Administration in the Republic of Serbia – an Attempt to Adapt the European Union Requirements .....	229
<b>Alexander Vasilevich Malko, Vladimir Vladimirovich Nyrkov</b>	
Paarige Kategorien der Allgemeinen Rechtstheorie: Forschungsprobleme .....	242
 Autorzy .....	 254

## Contents

Introduction .....	9
STUDIES AND ANALYSIS	
<b>Mykhailo Vassylivych Savchyn</b> The Current State of Constitutional Justice in Ukraine: Challenges and New Solutions .....	11
<b>Mikhail Ivanovich Pastukhov</b> Features of Judicial Constitutional Control in the Republic of Belarus .....	32
<b>Jacek Zaleśny</b> Protection of the Dominant Role of the Constitution and the Separation of Power – a Dispute about the Methods of Making Law in Modern States .....	50
<b>Veniamin Evgenyevich Chirkin</b> The Rule of Law in the Terminology of Western and Eastern European Languages .....	84
<b>Nartsiss Shukuralieva</b> Democratic Self-Organization. Mobilization During the “Color Revolutions” .....	96
<b>Vitaly Viktorovich Goncharov, Sergey Yurievich Poyarkov</b> The Condition and the Specificity of the Institutional Organization of the Political System in the Russian Federation ..	109
<b>Omon Zakirovich Mukhamedjanov, Ilyas Tavasovich Tulteev</b> Administrative Reform in the Republic of Uzbekistan: Evolution, Current Status and Development Prospects .....	133
<b>Najjiba Ilgar kizi Mustafayeva</b> The Reform of the United Nations in the Context of New Challenges of the XXI Century .....	149
<b>Anatolii Aleksandrovich Petrashchuk</b> Development of Ukraine’s Strategy Towards the CIS for the Period 2010–2017 .....	161

<b>Victor Cherepanov</b>	
On a Direct Action of the Russian Constitution and Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Problems and Seeking Their Solutions .....	175
<b>Victor Cherepanov</b>	
Is it Possible to Abolish the Serf Suffrage in Russia? .....	186
<b>Olga Nadskakuła-Kaczmarczyk</b>	
From Political Apathy to Mobilization – the Sources, Dynamics and Structure of Protests in Contemporary Russia .....	196
<b>Vladimir Yurievich Dunaev, Valentina Dmitriyevna Kurganskaya, Mukhtarbek Seid-Aliyevich Shaikemelev</b>	
Integration of Scientific and Educational Space in the Republic of Kazakhstan .....	212
<b>Katarzyna Domagała</b>	
Public Administration in the Republic of Serbia – an Attempt to Adapt the European Union Requirements .....	229
<b>Alexander Vasilevich Malko, Vladimir Vladimirovich Nyrkov</b>	
Paired Categories of General Legal Theory: Research Problems ..	242
 Authors .....	 254



## Введение

Представленный том «*Политологических исследований*» посвящен политическим процессам, происходящим в государствах Восточной Европы, очевидным проблемам и существующим тенденциям в данной области. В сборнике акцентируется внимание как на правовых рамках государственного устройства стран указанного выше региона, так и на существующей там конституционной практике, включая конституционное правосудие. В данном аспекте в доктрине конституционного права возникают фундаментальные дилеммы, на которые еще до недавнего времени не обращалось особого внимания. В чем же заключается актуальность судебного контроля правовых актов в контексте разделения власти? Как он воздействует на нее? Возможно, практика конституционных судов приобрела характеристики, до этого времени соотносимые с парламентом? Приобрели ли конституционные суды черты верхних парламентских палат в процессе создания законов? В доктрине постсоветских государств, в частности, Российской Федерации четко указывается на нормативный характер решений конституционных судов. Они вызывают последствия, аналогичные нормативным актам. Таким образом, являются существенным фактором, модифицирующим традиционно воспринимаемое разделение власти.

Таким образом, изучение политических отношений требует анализа как действующих правовых отношений, так и судебной и конституционной практики. Ведь практика дополнительно определяет, конкретизирует, нередко также уточняет и верифицирует государственное устройство, определенное положениями конституции и законодательства. Характерной чертой для современных государств является то, что на основании аналогичных правовых регулирований формируется отличная конституционная практика, в том числе – поддающая сомнению ожидания и намерения авторов правовых регулирований. Ведь не все можно предусмотреть, запланировать. В частности, невозможно запланировать выполнение конституционных положений согласно тому, что именуется «духом конституции». Невозможно полностью предугадать мотивы деятельности участников политических отношений, их амбиции, планы, используемые средства деятельности, то есть все то, что мы называем участием человеческого фактора в политике и связанного с ним разнообразия моделей человеческого поведения.

Авторы представленных текстов поддают анализу различные аспекты государственного устройства стран Восточной Европы. Исследователи доказывают их динамический характер: они не являются постоянными, раз и навсегда установленными в правовых актах. Их невозможно сократить до анализа только нормативных актов. Хотя правовые акты определяют рамки политического устройства, имеют для него ключевое значение, тем не менее, анализ конституционных актов должен быть дополнен анализом практики судов, моделей поведения участников политических отношений. Без анализа практики политической жизни, роли в ней конституционного суда, сложно понять специфику функционирования политического устройства различных государств. Данным и аналогичным вопросам посвящены тексты, собранные в представленном томе *«Политологических исследований»*.

*Станислав Суловски, Яцек Залесны*

*Михаил Васильевич Савчин*

## **Современное состояние конституционной юстиции в Украине: вызовы и новые решения<sup>1</sup>**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*верховенство права, конституционная жалоба, конституционное правосудие, конституционное судопроизводство, ценности конституционализма*

STUDIA I ANALIZY

### **Введение**

Активные исследования проблем конституционной юстиции в Украине фактически начались только после принятия Конституции Украины и создания в 1996 г. Конституционного Суда Украины (далее: Конституционный суд, Конституционный Суд, КСУ). Хотя Законом «О Конституционном Суде Украины» 1992 г. был предусмотрен орган конституционной юстиции и Верховной Радой Украины (далее: Верховная Рада) был избран первый Председатель Суда проф. Л. Юзьков, однако другие 24 судьи так и не были назначены. С точки зрения создания современной украинской государственности И. Слиденко выделяет фактически три этапа развития конституционного контроля в Украине: 1) становление идеи конституционного контроля было связано с демонтажем советского юридического наследия; 2) после принятия Конституции Украины (далее: Конституция) в 1996 г. был основан Конституционный Суд Украины как единый орган конституционной юрисдикции, который был призван содействовать адаптации старого законодательства новой Конституции; 3) с 2004 г. начался период с довольно значительным потенциалом роста авторитета конституционной юрисдикции,

<sup>1</sup> The article is written as a part of NCN (National Science Centre Poland) project: “Constitutional courts in post-Soviet states: between the model of a state of law and its local application” (id 2016/23/B/HS5/03648).

что не состоялось в силу определенных политических факторов и политизацией Суда<sup>2</sup>. Лишь после создания Конституционного Суда было защищено ряд диссертаций, посвященных вопросам конституционной юстиции<sup>3</sup>. Также были изданы учебники и научные пособия по вопросам конституционной юрисдикции<sup>4</sup>. Позднее исследованную проблему начали также рассматривать в плоскости судебного конституционализма<sup>5</sup>.

Если первые диссертационные исследования и монографии по вопросам конституционной юстиции носили преимущественно этатистский характер, то в последние десять лет они несут антропоцентристский, гуманистический характер. Например, в своей докторской диссертации А. Крусян рассматривает конституционную юстицию с точки зрения состояния современного конституционализма<sup>6</sup>, автор этой статьи – с точки зрения ценностей конституционализма, реализации и толкования конституции<sup>7</sup>. На протяжении нескольких последних лет также защищены кандидатские диссертации (аналог степени доктора права, PhD) по вопросам конституционной юстиции<sup>8</sup>.

Судья Конституционного Суда Украины С. Шевчук выделяет соотношение юридического позитивизма и природного права как юридического обоснования для определения действия позитивного права, а также принципа справедливости и надлежащей правовой процедуры при осуществлении конституционного правосудия<sup>9</sup>. Ученый подчеркивает важности изменения

<sup>2</sup> І.Д. Сліденко, *Конституційний контроль з позицій універсалізму, «Актуальні проблеми держави і права»* 2011, с. 43.

<sup>3</sup> П.В. Волвенко, *Діяльність Конституційного Суду України щодо тлумачення Конституції України: теоретичний аспект*, Київ 2006; В.О. Гергелійник, *Правові проблеми становлення і функціонування конституційної юстиції в Україні*, Київ 1999; З.В. Лунь, *Правова охорона Конституції України*, Київ 2003; М.В. Савенко, *Правовий статус Конституційного Суду України*, Київ 2000; М.В. Савчин, *Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу*, Київ 2004; Г.О. Христова, *Юридична природа актів Конституційного Суду України*, Харків 2004.

<sup>4</sup> Ю.Г. Барабаш, А.О. Селіванов (ред.), *Конституційна юрисдикція*, Харків 2012.

<sup>5</sup> В.Д. Бринцев, *Судовий конституціоналізм в Україні: доктрина і практика формування*, Харків 2013.

<sup>6</sup> А.Р. Крусян, *Сучасний український конституціоналізм: теорія і практика*, Одеса 2010.

<sup>7</sup> М.В. Савчин, *Конституціоналізм і природа конституції: теорія і практика реалізації*, Київ 2013.

<sup>8</sup> О.І. Багрій, *Доктрина верховенства Конституції України (за матеріалами практики Конституційного Суду України)*, Ужгород 2016; Т.О. Бринь, *Конституційний Суд України в механізмі захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина*, Харків 2010; О.О. Кравченко, *Захист прав і свобод людини та громадянина Конституційним Судом України: доктринальні, прикладні та компаративні аспекти*, Київ 2011; А.П. Ткачук, *Конституційний Суд у механізмі захисту основних прав і свобод людини: модельний підхід*, Київ 2012.

<sup>9</sup> С. Шевчук, *Основи конституційної юриспруденції*, Київ 2001.

доминирующей в Украине легистской парадигмы конституционного права, которая решающим образом влияет на функционирование конституционного правосудия. При этом делается акцент на особенности конституционных норм, являющихся своеобразным «открытым текстом» и являются «пустыми сосудами», которые необходимо заполнять конкретным содержанием в процессе реализации Конституции<sup>10</sup>. С. Шевчук рассматривает конституционную юстицию как один из ведущих институтов обеспечения верховенства конституции через призму верховенства права (*rule of law*) и защиту фундаментальных принципов права, как писаных, так и неписаных<sup>11</sup>. Также значительным авторитетом пользуется труд С. Шевчука по вопросам судебного правотворчества<sup>12</sup>.

И. Слиденко приводит аргументы о том, что конституционный контроль является деятельностью органов государства по реализации принципа верховенства конституции и поддержки режима конституционной законности с помощью своих специфических методов<sup>13</sup>. Судья Конституционного Суда Украины в отставке В. Скомороха подчеркивает, что «конституционный контроль законов следует понимать как организованную деятельность по проверке соответствия законов конституции». Конституционный Суд «хватывает правила, которые касаются органов, компетентных осуществлять эту проверку, процедуры, которых необходимо придерживаться для реализации данной функции»<sup>14</sup>.

Относительно распространенной точкой зрения о пределах интерпретации Конституции является идея о том, что «в процессе толкования норм Конституции Конституционный Суд может прибегать к нормам конкретизирующих конституционные положения законов, определяя с их помощью содержание отдельных конституционных правоположений»<sup>15</sup>. Отдельному анализу проблем толкования Конституции посвящено исследование И. Слиденко, в котором автор рассматривает эволюцию, природу, виды и способы толкования конституционных норм и принципов. Автор подчеркивает, что таким образом обеспечивается реализация конституции, а «толкование

---

<sup>10</sup> Там же, с. 9.

<sup>11</sup> С. Шевчук, *Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України*, «Право України» 2011, № 5, с. 21–24.

<sup>12</sup> С. Шевчук, *Судова правотворчість: світовий досвід та перспективи в Україні*, Київ 2007.

<sup>13</sup> І.Д. Слиденко, *Конституційний контроль в механізмі сучасної правової держави*, дисертація доктора юридичних наук, Київ 2010.

<sup>14</sup> В.Є. Скомороха, *Конституційна юрисдикція в Україні: проблеми теорії, методології і практики*, Київ 2007, с. 53.

<sup>15</sup> А. Езеров. *Роль конституційної юстиції в розвитку сучасного українського конституціоналізму*, [в:] А.Р. Крусян (ред.), *Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 3. Сучасний український конституціоналізм*, Одеса 2015, с. 472.

выступает инструментом соблюдения принципа разделения властей, системы сдержек и противовесов, приоритетной защиты прав и свобод граждан и др.»<sup>16</sup>. Традиционной точки зрения относительно толкования конституции придерживался в своих научных трудах украинский ученый Ю. Тодыка<sup>17</sup>.

В трудах судьи Конституционного Суда Украины М. Гультая проанализирован точки зрения защиты прав человека зарубежный опыт использования конституционной жалобы, а также институт обращения частных лиц в Конституционный Суд Украины о толковании Конституции Украины»<sup>18</sup>. Также необходимо выделить коллективное исследование, посвященное проблемам и обоснованию введения конституционной жалобы в Украине в 2010 г.<sup>19</sup>

Отдельным направлением исследования вопросов конституционной юстиции является международно-конформное толкование Конституции Украины через соотношение практики Конституционного Суда Украины и Европейского суда по правам человека<sup>20</sup>. Основной целью этой статьи является анализ состояния доктрины и основных тенденций развития конституционной юстиции в Украине.

## **Дилеммы и мотивы введения судебного конституционного контроля**

Согласно Конституции Украины установлена смешанная форма правления. В украинской доктрине преобладает мнение, что при такой системе власть осуществляется более сбалансировано. Авторитетная президентская власть способна внедрять реформы. Вместе с тем, здесь имеет значение *courtesy rules*, состояние политической системы, политическая практика по взаимодействию парламентского большинства и оппозиции. При таких условиях важна политическая активность общества, которая может реально запустить ключевой элемент республиканизма – подотчетность и подконтрольность власти, – и реальные гарантии независимости, и авторитет Кон-

<sup>16</sup> І.Д. Сліденко, *Тлумачення конституції: питання теорії і практики в контексті світового досвіду*, Одеса 2003, с. 20.

<sup>17</sup> Ю.М. Тодика, *Тлумачення Конституції і законів України: теорія і практика*, Харків 2001.

<sup>18</sup> М.М. Гультай, *Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя*, Харків 2013.

<sup>19</sup> О.В. Петришин та ін., *Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні*, Київ 2010.

<sup>20</sup> М. Савенко, *Роль практики Європейського суду з прав людини у конституційному судочинстві України*, «Вісник Конституційного Суду України» 2005, № 6; С.В. Шевчук, *Узгодженість практики Європейського суду з прав людини та Конституційного Суду України*, «Вісник Конституційного Суду України» 2011, № 4–5.

ституционного суда. Эта синергия позволяет задействовать конституционные предохранители концентрации власти в одних руках.

Основными проблемами при введении судебного конституционного контроля в Украине были: 1) доминирование доктрины юридического позитивизма, согласно которой конституция рассматривается как правовой акт суверена вне ценностных аспектов<sup>21</sup>; 2) преобладание понимания верховенства парламента как основы конституционного устройства государства, хотя такой подход критикуется представителями конституционализма<sup>22</sup>; 3) недоверие к институту суда, решения которого могли бы подменять суверенитет народа, который представляет общенациональный парламент<sup>23</sup>. Это наложило свой отпечаток при определении компетенции Конституционного Суда в Конституции Украины 1996 г.

В свою очередь, последователи доктрины органического конституционализма всегда подчеркивали важность судебного конституционного контроля как института, стоящего на пути предупреждения узурпации власти и инструмента защиты прав человека. Но в общественно-политических дебатах замечалось значительное недоверие к судебной власти, которая своим правотворчеством угрожает законодательной власти. Непонимание сдерживающей роли конституционной юстиции в системе разделения властей, сдержек и противовесов, гарантирования прав и свобод человека сопровождали дискурс о легитимности Конституционного Суда Украины.

Для современной системы разделения властей характерной чертой является диффузия власти в рамках классической триады разделения властей. Что касается содержания функций парламента и Конституционного суда, то они тесно связаны с содержанием процедуры их осуществления. Речь идет о распределении функций, подобных по природе, поскольку и парламент, и конституционный суд при имеющейся кодифицированной конституции,

---

<sup>21</sup> Например, это проявляется в практике Конституционного Суда, его доктрины, соответственно которой он не заполняет пробелы и не решает коллизии в праве. Такое состояние правового регулирования прямо противоречит основам юридической определенности как компонента верховенства права и понимания прав человека как универсалий, которые накладывают на государство, в том числе и КСУ, обязанность защиты.

<sup>22</sup> А.О. Селіванов, А.А. Стрижак, *Питання теорії конституційного правосуддя в Україні: актуальні питання сучасного розвитку конституційного правосуддя*, Київ 2010, с. 36–54.

<sup>23</sup> Суды в период постсоветской науки государственного (конституционного) права рассматривались как своеобразная антитеза народному суверенитету. Если последний не трактовать в демократическом контексте как процедуру принятия решений большинством при уважении прав и интересов меньшинства, то он является угрозой конституционализму как системе ограничения власти и обеспечения прав и свобод человека.

как в Украине, осуществляют конкретизацию и детализацию ее положений<sup>24</sup>. Однако они осуществляют эти функции разными способами: Верховная Рада – формулирует абстрактные положения, регулирующие типичные жизненные обстоятельства, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неопределенное количество случаев; Конституционный Суд – руководствуясь конституционными ценностями и принципами, приспосабливает абстрактные конституционные предписания к конкретным жизненным обстоятельствам или дает оценку абстрактным положениям законодательства на предмет легитимности вмешательства в частную автономию индивида, в соответствии с трехставным тестом следующим из системного и телеологического толкования статей 3, 8, 22 и 64 Конституции<sup>25</sup>. Как и парламент, так и конституционная юстиция творят право, но она делает это другим способом, что является ничем иным, как реализацией конституции.

Отношения КСУ с судами общей юрисдикции проявляются двояко: 1) Съезд судей Украины на основе конкурса (на вакансию судьи выдвигается как минимум трое кандидатов) выбирает конституционных судей; 2) Верховный Суд Украины может обратиться с конституционным представлением в КСУ в порядке инцидентного контроля норм в случае, если подлежит применению закон или его отдельные положения, которые вызывают основание считать, что они неконституционные, и это существенно может повлиять на суть судебного решения.

В практике деятельности КСУ были периоды, когда органы содействия правосудию, в частности Съезд судей Украины, использовались для давления на осуществление конституционного правосудия<sup>26</sup>. Например, после избрания президентом В. Януковича влияние на Конституционный Суд было

<sup>24</sup> М.В. Савчин, *Конституційні інновації та вірність конституції*. «Віче» 2016, № 7–8, с. 44–47.

<sup>25</sup> Рассматривая дело об обжаловании решений в порядке административного судопроизводства КСУ сформулировал принцип пропорциональности следующим образом (решение КСУ № 3-рп/2015): «...согласно Конституции Украины допускается возможность ограничения права на апелляционное и кассационное обжалование решения суда (пункт 8 части третьей статьи 129), однако оно не может быть произвольным и несправедливым. Такое ограничение должно устанавливаться исключительно Конституцией и законами Украины; преследовать легитимную цель; быть обусловленным общественной необходимостью достижения этой цели, пропорциональным и обоснованным. В случае ограничения права на обжалование судебных решений законодатель обязан ввести такое правовое регулирование, которое даст возможность оптимально достичь легитимной цели с минимальным вмешательством в реализацию права на судебную защиту и не нарушать сущностное содержание такого права».

<sup>26</sup> В начале 2010 года Юлия Тимошенко уступает в борьбе за пост Президента представителю пророссийской Партии регионов Виктору Януковичу. Мишенью атаки еще во время переходного этапа через представителей в Верховной Раде и лояльных судей на Съезде судей стал именно КСУ.



довольно тонким, и заключалось в изменении конфигурации состава органа конституционной юстиции в два этапа: сначала замещение одного судьи, а затем четырех. Это позволило оказывать влияние на состав суда через Съезд судей Украины, как наиболее уязвимого института, участвующего в формировании Конституционного Суда<sup>27</sup>.

## **Устройство Конституционного Суда**

Композиция КСУ после конституционной реформы правосудия существенно изменилась. Закон о Конституционном Суде от 13 июля 2017 г.<sup>28</sup> предусматривает деятельность КСУ в форме заседаний Большой Палаты, который составляют все судьи. Также в составе Суда должны действовать два Сената, между которыми должно быть осуществлено распределение дел по рассмотрению конституционных жалоб. В составе КСУ сохраняется практика деятельности коллегии судей, которая должна решать вопрос о допустимости конституционных жалоб и обращений. В состав шести (вместо трех, как это было ранее) коллегий должны входить по трое судей.

Организация работы Большой Палаты и Сената должна быть направлена на обеспечение единства практики КСУ. Смысл таких законодательных изменений заключается во внедрении функции Большой Палаты по распре-

---

<sup>27</sup> Ключевым моментом для усиления авторитаризма стало принятие Конституционным судом решения № 4-рп/2010 о толковании статьи 83 Конституции Украины. Вскоре после принятия этого решения судья-докладчик по делу Юрий Никитин подал в отставку, которая сама по себе была странной (ведь подают в отставку в качестве несогласия с одиозными решениями накануне их принятия). Позже, 2 сентября 2010 подал в отставку судья Вячеслав Джунь, а 9 сентября 2010 судьи Анатолий Дидковский, Иван Домбровский и Ярослава Мачужак. Как заявила в своем интервью судья Ярослава Мачужак давление на судей было утонченным (Суддя КС, яка подала у відставку: до мене застосовували витончені методи, «Уніан. Інформаційне агенство», URL: <https://www.unian.ua/politics/401335-suddya-ks-yaka-podala-uvdstavkudo-mene-zastosovali-vitoncheni-metodi.html> (дата обращения: 30.10.2017). Такие манипуляции с Регламентом Верховной Рады, который утверждался Законом Украины, непосредственно противоречили конституционным принципам независимости Конституционного Суда и разграничения предмета конституционной и общей юрисдикции. Тем не менее, благодаря позиции комитета парламента по вопросам правосудия и Высшего совета юстиции вместо этих судей в Конституционный Суд X Съездом судей Украины были выбраны лояльные к Виктору Януковичу судьи Михаил Запорожец, Олег Сергейчук, Наталья Шаптала и Михаил Гультай. Анализ содержания решения № 4-рп/2010 о толковании статьи 83 Конституции Украины см.: О. Кукур, *Реалізація політики і права політико-управлінською елітою України*, «Studia Politologica Ukraino-Polona» 2012, с. 36–37.

<sup>28</sup> Закон України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р. № 2136-VIII, *Відомості Верховної Ради України*, 2017, № 35, ст. 376.

делению дел между сенатами и коллегиями судей и возможностях изменения юриспруденции КСУ. В свою очередь, сенаты могут передавать на рассмотрение Большой Палаты конституционные жалобы, которые могут привести к изменению юриспруденции КСУ или если дело носит принципиальное значение и сенат не может принять решение.

Устройство Конституционного Суда остается уязвимым, поскольку Суд формируется тремя институтами власти – Верховной Радой, Президентом и Съездом судей. Каждый из них назначает по шесть судей. После внесения изменений в Конституцию в части правосудия эта модель формирования КСУ не была изменена, хотя многими учёными подчёркивается, что карьерные судьи часто имеют трудности в ситуациях, когда надо проверять соответствие положений законов принципам права. Это связано с их многолетними стереотипами по применению законов, в силу чего карьерным судьям тяжело преодолеть профессиональный стереотип о неуклонном применении закона. Ни Конституционная Ассамблея, ни Конституционная Комиссия так и не преодолели этот спорный момент формирования Конституционного суда, сохранив первичную модель его формирования.

Как свидетельствует практика, такая композиция формирования КСУ может привести к его обструкции и как следствие – к параличу в деятельности Суда. Например, когда в октябре 2004 г. закончились полномочия многих судей, то состав КСУ оказался неполномочным рассматривать дела (полномочность Суда составляет двенадцать судей), поскольку Верховная Рада не назначала судей по своей квоте. Только после назначения судей парламентом в июне 2006 г. удалось возобновить деятельность КСУ. Подобная ситуация наблюдается с конца 2016 г., поскольку на конец 2017 г. оглашены конкурсы на заполнение пяти вакансий конституционных судей. Наверное, это является одной из основных причин отсутствия принятых решений Конституционным Судом за 2017 г.

## **Правовой статус судьи Конституционного Суда**

Судьи КСУ назначаются на девять лет без права переизбрания (ст. 148 Конституции). Ранее требования к судье Конституционного суда в Украине были более формальными. В частности, к судье предъявлялись требования о наличии гражданства Украины, высшего юридического образования, опыта работы за юридической специальностью 15 лет. После внесения поправок в Конституцию Украины от 1 июня 2016 г. кроме этих требований конституционные судьи должны соответствовать определенным качественным требованиям, в частности: высокими моральными качествами и быть юристом с признанным уровнем компетентности.

К конституционному судье предъявляются требования о несовместительстве должности судьи с другими сферами деятельности, в частности судья не может принадлежать к политическим партиям, профсоюзам, принимать участие в любой политической деятельности, иметь представительский мандат, занимать любые другие оплачиваемые должности, выполнять другую оплачиваемую работу, кроме научной, преподавательской или творческой деятельности.

Также относительно конституционного судьи изменено порядок привлечения к дисциплинарной ответственности. Во-первых, без согласия КСУ судья не может быть задержан или содержаться под стражей или арестом до вынесения обвинительного приговора судом, за исключением задержания судьи во время совершения тяжкого или особо тяжкого преступления или сразу же после его совершения (раньше этот вопрос решала Верховная Рада).

Во-вторых, вопрос о привлечении конституционного судьи решает только Конституционный Суд (раньше такие решения принимали соответственно Верховная Рада, Президент и Съезд судей относительно судей, которые были ими назначены). Вопрос об увольнении конституционного судьи с должности постановляется решением Конституционного Суда двумя третями от его общего состава (ст. 149 Конституции). Конституция также конкретизирует основания для увольнения конституционного судьи, которые носят исчерпывающий характер:

- 1) неспособность выполнять свои полномочия по состоянию здоровья;
- 2) нарушения им требований относительно несовместимости;
- 3) совершение им существенного дисциплинарного проступка, грубое или систематическое пренебрежение своими обязанностями, что есть несовместимо со статусом судьи Суда или выявило его несоответствие занимаемой должности;
- 4) подачи им заявления об отставке или об освобождении от должности по собственному желанию.

Такие положения усиливают независимое положение Конституционного Суда. Однако окончательно вопрос нормализации работы КСУ решится после проведения конкурса на пять вакансий судей<sup>29</sup>.

## **Функции и полномочия конституционного суда**

Функции конституционного суда определяются его положением в системе государственного устройства как ключевого элемента органического кон-

---

<sup>29</sup> По две вакансии конституционных судей должны заполнить Верховная Рада и Президент, одну – Съезд судей Украины.

ституционализма. Если рассматривать проблему обеспечения юридической силы конституции с точки зрения ее различных аспектов (установление, реализация и интерпретация), то целесообразнее говорить не о термине «правовая охрана конституции». Постановка вопроса об охране конституции имеет этактистский характер и предполагает социальную активность по его обеспечению в зависимости от воли государства. Функционирование конституционных судов выражает дилемму современного конституционализма – «народный суверенитет или демократию и их зависимость от конституционных норм, то есть от прав человека и разделения властей»<sup>30</sup>.

В этом контексте акты конституционной юстиции являются определяющими в ходе политического процесса. Такое влияние конституционной юстиции на политический процесс осуществляется с помощью правовых средств, среди которых ведущим является искусство юридической аргументации ее решений. С целью ограничения влияния политических обстоятельств на деятельность конституционных судов используется доктрина политического вопроса. КСУ сформулировал ее своеобразно как доктрину «вопроса политической целесообразности», рассматривая конституционность законодательного установления 4% барьера для политических партий на парламентских выборах<sup>31</sup>. В определении от 5 марта 1999 г. КСУ подчеркнул, что решение политических вопросов противоречит его назначению как единственного органа конституционной юрисдикции, поскольку любая политическая деятельность несовместима с деятельностью как судей общих судов, так и конституционных судей.

Еще недавно была распространена точка зрения, что конституционный суд не является органом правосудия. Например, бывший заместитель председателя КСУ, проф. В. Шаповал считает, что Конституционный Суд Украины не имеет прямой связи с осуществлением правосудия<sup>32</sup>. А согласно мнению Н. Савенко, под понятием «правосудие» необходимо понимать деятельность компетентного суда, которая осуществляется от имени государства по установленной законом процедуре и содержанием которой является рассмотрение и разрешение конфликтов или правовых вопросов, возникающих

<sup>30</sup> О. Гюфе, *Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу*, Київ 2003, с. 220.

<sup>31</sup> Конституционный Суд Украины в своем решении № 1-рп/98 от 26.02.1998 г. сформулировал положение, согласно которому «лишения списков кандидатов в депутаты от политических партий, избирательных блоков партий, получивших менее четырех процентов голосов избирателей, права на участие в распределении депутатских мандатов, является вопросом политической целесообразности, и оно должно решаться Верховной Радой Украины».

<sup>32</sup> В.М. Шаповал, *Проблеми розвитку конституційної юрисдикції в Україні*, «Вісник Конституційного Суду України» 1998, № 2, с. 45.

в процессе реализации норм конституционного, гражданского, уголовного, административного и других отраслей права<sup>33</sup>. Однако с этим мнением нельзя согласиться, поскольку Конституционный Суд Украины имеет все признаки органа правосудия: независимость; особый независимый статус конституционных судей; на его деятельность не допускается какое-либо влияние; законом определены полномочия и процедура рассмотрения дел; этот орган принимает решения, которые являются общеобязательными, окончательными и не требуют дополнительного одобрения со стороны других органов власти. Решающее значение при этом играет способность конституционного суда надлежащим образом аргументировать свои решения, исходя из критериев верховенства права и уважения достоинства человека.

Исходя из этих императивов состоялось реформирование полномочий Конституционного Суда Украины согласно Закону о внесении изменений в Конституцию Украины в части правосудия от 2 июня 2016 г. Согласно этим изменениям в Конституцию право на обращение в Конституционный Суд по вопросам конституционности международных договоров<sup>34</sup> и конституционности вопросов, которые выносятся на всеукраинский референдум за народной инициативой признано за группой не менее 45 народных депутатов, введен институт нормативной конституционной жалобы. Также был сужен предмет официального толкования Конституционным Судом – его предметом является только интерпретация положений Конституции Украины (раньше толковались также законы). К сожалению, ч. 3 статьи 8 Закона о КСУ сохранила проблемное положение, что Суд не рассматривает вопросы законности постановлений Верховной Рады, актов Президента и Кабинета Министров, хотя решение этого вопроса имплицитно заложено в ч. 2 статьи 8 Конституции Украины, которая устанавливает иерархию правовых актов: Конституция – закон – подзаконный акт. Ведь тут главный критерий должен полагаться в надлежащей конкретизации правовыми актами конститу-

---

<sup>33</sup> М.Д. Савенко, *Правовий статус Конституційного Суду України*, автореф. дис. канд. юрид. наук, Харків 2001, с. 7.

<sup>34</sup> Например, в нарушение конституционной процедуры в Верховной Раде были ратифицированы так называемые Харьковские договора (I. Капсамун, *Як Харківські угоди підготували «Мінський котел»*, «День», 2017, 25 квітня, URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobysci/yak-harkivski-ugody-pidgotuvaly-minskyu-kotel> (дата обращения: 29.10.2017 г.)), которыми до 2042 г. продлевалась аренда города Севастополя Российской Федерацией для базы Черноморского флота в нарушение конституционного запрета о размещении военных баз на территории Украины (статья 17). Оппозиция не могла оспорить это решение парламента, поскольку до 2016 г. полномочием по обращению в Конституционный Суд по вопросам конституционности международных договоров владели только фактически заинтересованные субъекты – Президент и Кабинет Министров.

ционных принципов и ценностей (достоинство человека, свобода, равенство и запрет дискриминации, демократия и т.п.).

## Конституционное судопроизводство

Закон о КСУ подробно не регламентируют порядок созыва заседаний Большой Палаты, сенатов, коллегий, отдавая это на усмотрение председателя КСУ. Эта проблема при принятии закона так и не была решена в сторону того, чтобы вопрос об открытии производства по делу в КСУ по обращению принималось на заседании коллегии судей. Дело, по которому открыто конституционное производство, рассматривается КСУ на пленарном заседании Большой Палаты, заседании сената в порядке, установленном законом.

В Законе о КСУ сохранилась прежняя довольно решающая роль Председателя КСУ на определение порядка рассмотрения дел. Хотя во избежание ситуаций злоупотреблений этот порядок должна бы определять Большая палата КСУ. Лучшим вариантом тут могли бы быть правила, согласно которым Председатель КСУ в порядке, установленном Большой палатой, имеет право поручать одному из судей предварительное изучение обращения, которое должно быть завершено не позднее двух месяцев со дня его регистрации в Секретариате. Вывод судьи по результатам предварительного изучения обращения докладывается в пленарном заседании Палаты.

Закон о КСУ в новой редакции предусматривает следующие стадии конституционного производства.

*1. Предварительная проверка обращений в Конституционный Суд и открытие конституционного производства.* Секретариат КСУ проверяет обращения на предмет их соответствию формальным требованиям закона. Окончательно вопрос об открытии конституционного производства решается на заседании коллегий, сенатов и Большой палаты. То есть в случае принятия решения об отказе в открытии производства этот вопрос в конечном результате будет принимать Большая Палата. Поводом для отказа в открытии конституционного производства может стать (статья 62 Закона о КСУ): 1) обращение ненадлежащего субъекта; 2) отсутствие полномочия КСУ на рассмотрение вопроса, поднятого в обращении; 3) несоответствие обращения требованиям закона; 4) недопустимость конституционной жалобы; 5) прекращение юридической силы правового акта, конституционность которого оспаривается, кроме случаев, когда этот акт продолжает применяться к действующим правоотношениям и его действие нарушает конституционные права и свободы; 6) наличие акта КСУ, которым решался вопрос, поднятый в обращении.

2. *Слушание дела в Конституционном Суде.* В статье 64 Закон о КСУ устанавливает в качестве основной письменную форму рассмотрения дела. В Украине принято считать, что конституционной юстиции присущ не настолько соревновательный процесс и судоговорение в ходе устных слушаний, насколько исследование документов и выводов экспертов, написанных в режиме *amicus curiae*. Как и раньше Регламент КСУ, действующий Закон о КСУ определяет процессуальное положение участников процесса, а не регулирует ход процедуры судебного заседания (письменного или устного). Это является общим недостатком украинских законов, которые вопросы процедуры часто заменяют материальным правом (т.е. определением прав и обязанностей, полномочий и ответственности) и это служит конфликтогенным фактором в случае резонансных общественно значимых процессов в суде. Отдельное внимание уделено порядку принятия актов КСУ: в Большой палате определения принимаются большинством от присутствующих судей на заседании, решения – не менее 10 судьями (статья 66 Закона о КСУ); в сенате определения принимаются большинством от присутствующих судей на заседании (в случае разделения голосов поровну по вопросу об открытии конституционного производства, считается, что таковое открыто), решения – не менее двух третей судей, которые рассматривают дело в сенате (статья 66 Закона о КСУ). Кворум заседаний Большой палаты составляет не менее 12 судей, сената – не менее шести судей.

3. *Передача дела сенатом на рассмотрение Большой палаты.* В связи со сменой композиции КСУ предусмотрена процедура передачи дела на рассмотрение Большой палаты за решением сената (статья 68 Закона о КСУ). Эта процедура введена с целью согласования юридических позиций между сенатами с позициями Большой палаты. Очевидно, что этот инструмент будет использоваться Судом для пересмотра собственной юриспруденции. Следует подчеркнуть, что сенаты созданы для рассмотрения конституционных жалоб.

4. *Принятие решения Конституционным Судом.* Согласно со статьей 88 Закона о КСУ Суд принимает решение, дает заключение на закрытой части пленарного заседания Сената, Палаты поименным голосованием судей Конституционного Суда, которые рассматривали дело. Решение принимается путем предложений судей Конституционного Суда к проекту решения или заключения и ставятся на голосование в порядке поступления. При принятии решения, дачи заключения Судья не вправе воздерживаться от голосования. Решения и заключения Суда подписывают отдельно судьи Конституционного Суда, которые голосовали на их поддержку, и судьи Конституционного Суда, которые голосовали против. Решения или вывод суда является окончательным и обжалованию не подлежит. Отдельно также регламентируются вопросы, связанные с написанием судьями к решениям особых мнений (статья 93 Закона о КСУ).

5. *Исполнение решений Конституционного Суда.* Суд в решении, заключении может установить порядок и сроки их выполнения, а также обязать соответствующие государственные органы обеспечить контроль за исполнением решения, соблюдением заключения. Суд также может потребовать от соответствующих органов письменное подтверждение исполнения решения, соблюдения заключения (статья 97 Закона о КСУ).

## **Конституционная жалоба как юридическое средство защиты прав человека**

После принятия Законов об изменении Конституции Украины в части правосудия и о Конституционном Суде Украины в Украине начала действовать модель нормативной конституционной жалобы<sup>35</sup>. На момент написания статьи практики их рассмотрения нет. Поэтому будет актуальным опыт зарубежных конституционных судов и аналогичных юрисдикционных учреждений. Вместе с тем, наиболее действенным является наработанный опыт Европейского суда по правам человека, поскольку такой же путь прошли и постсоциалистические страны Восточной Европы, которые сейчас входят в состав ЕС. Ведь речь идет о применении универсальных принципов права и универсальных правах человека. По внедрению высоких стандартов защиты прав человека в практике Конституционного Суда следует также иметь в виду соотношение и конкуренции юрисдикций в свете верховенства Конституции Украины относительно международных договоров. Что это может дать КСУ?

Во-первых, КСУ может придавать большее значение конституционным гарантиям прав человека, поскольку таковые могут оказаться шире конвенционных гарантий. Этот вопрос довольно часто возникает перед конституционными юрисдикциями или аналогичными институтами Германии, Великобритании, Швеции.

Во-вторых, КСУ, согласно принципу дружественного отношения к международным договорам, может осуществлять международно-конформное толкование положений Конституции Украины. В частности, в таком свете следует давать интерпретацию сущностного содержания незыблемости

---

<sup>35</sup> Паллиативом конституционной жалобы ранее выступало полномочие Конституционного Суда по официальному толкованию Конституции и законов Украины, которое могло осуществляться за обращением частного лица с мотивов неоднозначного применения Конституции и законов Украины. Однако это полномочие Суда видоизменено на толкование Конституции Украины, которое осуществляется за обращением органов публичной власти.



права частной собственности и правовых оснований приобретения права на имущество именно в свете конвенционных гарантий беспрепятственного пользования имуществом.

Поэтому необходимо говорить о критериях их приемлемости. Из контекста статьи 151<sup>1</sup> Конституции Украины в свете общих принципов права (уважения к достоинству человека, неисчерпаемости прав человека, обязанности защиты государством и т.п.) к ним относятся:

- 1) существенный характер нарушенного права и угроза необратимости причинения вреда правам и свободам, гарантированным Конституцией Украины;
- 2) исчерпания обычных средств правовой защиты;
- 3) такие средства правовой защиты должны быть эффективными и действенными, обеспечивая эффективное восстановление в правах и справедливое возмещение ущерба;
- 4) предметом проверки является конституционность закона и практики его применения в свете сущностного содержания прав человека и основоположных свобод;
- 5) обеспечение защиты прав и свобод человека, гарантированных Конституцией Украины, по крайней мере на международно-признанном уровне.

При защите прав человека в ходе рассмотрения конституционных жалоб, КСУ могут обвинить в чрезмерном судебном активизме. Это может быть связано с применением Судом обеспечительных мер, прежде всего, в форме приостановлении действия закона, который будет предметом рассмотрения, поскольку его применение может причинять существенный вред конституционным правам и свободам или таковой будет обусловлен неотвратимостью нарушений основополагающего права, что в последующем сложно будет восстановить или такой возможности уже не будет.

При защите конституционных прав и свобод КСУ должен иметь в виду универсальный характер прав и свобод человека. Тут на помощь могут прийти достижения немецкой конституционной доктрины, которые еще называют «короной правового государства». «Если права какого-либо лица нарушены публичной властью, ему предоставляется возможность обратиться в суд. Поскольку не установлена иная подсудность, то используется обращение в суд общей юрисдикции»<sup>36</sup>. Таким образом, защита прав и свобод человека приобретает универсальный характер, в силу чего суд гарантирует их защиту в случае пробелов и коллизий в текущем законодательстве. Такое отсутствие пробелов в сфере защиты прав человека основано, в свою оче-

---

<sup>36</sup> G.J. Ebers, *Die Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit in Osterreich*, [in:] *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Festschrift für Wilhelm Laforet*, München 1952, s. 269, 271.

редь на двух постулатах: во-первых, защита должна осуществляться против акта публичной власти; во-вторых, лицо, которое ищет защиты, должно доказать факт нарушения своего права<sup>37</sup>.

## Правовой характер решений конституционного суда и их юридическая сила

Чаще всего акты конституционных судов рассматриваются украинскими учеными в контексте интерпретационной деятельности, которая является имманентным признаком конституционной юстиции. В частности, проф. П. Рабинович рассматривает их через призму герменевтики как основы интерпретации правовых норм. Такие обстоятельства обуславливают принятие решения с учетом социального контекста, в соответствии с чем Конституционный Суд принимает акты в области защиты основных прав и свобод, а также при разрешении споров о компетенции<sup>38</sup>. По мнению С. Шевчука акты конституционной юстиции являются актами конституционной юриспруденции<sup>39</sup>, которая обеспечивает решение сложных конституционных споров, связанных с политическими вопросами, о чем свидетельствуют доктрины «политического вопроса», «политической целесообразности» и «поля усмотрения государства»<sup>40</sup>. Постепенно конституционная доктрина в Украине признает акты Конституционного Суда в качестве источника конституционного права. В частности, верно утверждается, что «за органами судебной власти признается не только правоприменительная, но и правотворческая функция»<sup>41</sup>.

Закон о КСУ предусматривает новеллу – обеспечительный наказ (статья 87 Закона о КСУ), который призван предотвратить или отвести угрозу нарушениям конституционных прав и свобод, которые являются предметом рассмотрения в конституционной жалобе. Также впервые в законе появилось положение о юридической позиции КСУ, которая предусматривает опосред-

<sup>37</sup> Д. Галлиган, В.В. Полянський, Ю.Н. Старілов, *Адміністративне право: історія розвитку і основні сучасні концепції*, Москва 2002, с. 354.

<sup>38</sup> П. Рабінович, *Правотлумачення і герменевтика (за матеріалами практики Конституційного Суду України)*, «Вісник Академії правових наук України» 2006, № 4, с. 16.

<sup>39</sup> С. Шевчук С, *Основи конституційної юриспруденції*, Харків 2002, с. 99, 148–166.

<sup>40</sup> С. Шевчук, *Концепція самообмеження суду: доктрина «політичного питання», «політичної доцільності» та «поля розсуду держави»*, «Вісник Академії правових наук України» 2006, № 3.

<sup>41</sup> В.Ф. Погорілко (ред.), *Конституційне право України: Академічний курс*. У 2 т., Т. 1, Київ 2006, с. 343.

ствованно требование надлежащей мотивации актов КСУ: «Конституционный Суд может развивать и конкретизировать юридическую позицию суда в своих последующих актах, изменять юридическую позицию суда в случае существенного изменения нормативного регулирования, которым руководствовался суд при высказывании такой позиции, либо при наличии объективных оснований необходимости улучшения защиты конституционных прав и свобод с учетом международных обязательств Украины при условии обоснования такого изменения в акте Суда» (ч. 2 статьи 92 Закона о КСУ).

### **Значение конституционного суда в международном контексте и верховенство конституции**

Роль конституционного суда может стать решающей при имплементации международного опыта защиты прав человека и практики зарубежных конституционных судов. В частности, при соотношении коллизий между наднациональным правом ЕС, международным правом и национальным правопорядком, выходит композитная структура защиты прав человека и обеспечения верховенства конституции. Если национальные суды обязаны соблюдать требования права ЕС, которое обладает приматом относительно национального права, то ЕКПЧ и практика ЕСПЧ применяются национальными конституционными судами в соответствии с методом конституционно-конформного толкования положений Конвенции как международного договора. В общем, национальные конституционные суды уважают прецедентное право ЕСПЧ, но при этом учитывают национальные конституционные традиции и правовые ценности. При этом возникают вопросы относительно понимания отдельных положений национального законодательства как в свете положений национальной конституции, так в свете положений Конвенции<sup>42</sup>.

Особой остроты эти вопросы приобрели во время аннексии Крыма Российской Федерацией в нарушение общепризнанных принципов международного права и положений международных договоров. КСУ оперативно среагировал на нарушение территориальной целостности Украины, признав неконституционным Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым (ВР АРК) «О проведении общекрымского референдума», поскольку вопрос назначения референдумов решает Верховная Рада Украины и такой референдум должен быть национальным, а не региональным (решение КСУ № 2-рп/2014). Правда, КСУ не указал в своем решении, что

---

<sup>42</sup> М.В. Савчин, *Конституційний захист прав людини та проблеми конкуренції юрисдикції*, «Український часопис міжнародного права» 2015, № 1, с. 56.

АРК не обладает международной правосубъектностью, а только то, что ВР АРК приняв это Постановление, нарушила конституционный принцип территориальной целостности Украины и вышла за пределы своих полномочий, поскольку в нем предусмотрено вхождение в состав Российской Федерации как ее субъекта, обращение к Президенту Российской Федерации и в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации о начале процедуры вхождения в состав Российской Федерации как субъекта Российской Федерации, вынесение на референдум указанных вопросов.

Сегодня Конституционный Суд Украины при поддержке конституционных судов Литвы, Грузии, Молдовы инициирует обструкцию Конституционного суда Российской Федерации, который в нарушение судебной практики (например, дела Квебека, принятого Верховным судом Канады или дела об Аландских островах), общепризнанных принципов международного и конституционного права легализовал преступную аннексию Крыма. Это проявилось, в частности, в форме не допуска делегации Конституционного суда Российской Федерации на IV-ый Всемирный конгресс конституционных судов, который состоялся в сентябре 2017 г. в Вильнюсе, Литва.

## Выводы

Сегодня Конституционный Суд Украины стоит на распутье – ему нужно прекращение обструкции и возобновление авторитета после проблемных решений 2010 г., которые касались реализации учредительной власти народа Украины. Не смотря на усиление антропоцентрических коннотаций в научных публикациях украинских ученых, по вопросам конституционной юстиции есть еще много неисследованных проблем:

- 1) разрешение дилеммы верховенства парламента и судебного конституционного контроля в свете ценностей конституционализма;
- 2) соотношение школы юридического позитивизма и природного права, их сочетания;
- 3) соотношение практики Конституционного Суда Украины и Европейского суда по правам человека (находится на этапе своего становления);
- 4) изучение основных подходов и способов традиционного толкования конституции;
- 5) исследование проблемы системы аргументации решений Конституционного Суда Украины в свете практики Европейского суда по правам человека и использование опыта аргументации зарубежных конституционных судов;

- 6) исследования по вопросам организации и процедуры рассмотрения дел Большой палатой, Сенатами и коллегиями судей (в связи с введением конституционной жалобы в Конституционном Суде Украины);
- 7) изучение особенностей процедуры рассмотрения дел в Конституционном Суде Украины, стадий и процессуальной правосубъектности его участников;
- 8) осмысление природы прав человека и их защиты с помощью института конституционной жалобы.

Существующие проблемы можно частично решить путем надлежащего рассмотрения Конституционным Судом конституционных жалоб и качественной защитой прав человека, а также дистанцироваться от вопросов политического характера. В последнем случае согласно верховенству права Суд должен быть осторожен при реализации собственного усмотрения, которое может быть оправдано только исходя из критериев качественного и эффективного обеспечения защиты прав человека.

#### **РЕЗЮМЕ**

В статье проанализированы состояние доктрины и основные тенденции развития конституционной юстиции в Украине. Показана дилемма и основные факторы внедрения в государственное устройство Украины конституционной юстиции, противоречивые элементы которой заложили некоторые проблемы в реализации принципа верховенства права, уважения к правам человека и демократии. Раскрыты основные тенденции развития конституционной юстиции в свете конституционной реформы правосудия и принятия новой редакции Закона о Конституционном Суде. Отдельное внимание обращено на внедрение института конституционной жалобы и систему юридической защиты прав человека в Украине.

*Mykhailo Vassylivych Savchyn*

#### **THE CURRENT STATE OF CONSTITUTIONAL JUSTICE IN UKRAINE: CHALLENGES AND NEW SOLUTIONS**

Current state of the doctrine and the main tendencies of development of constitutional justice in Ukraine are analyzed in the article. The dilemma and main factors of introduction of the constitutional justice in the state structure of Ukraine, the contradictory elements of which laid some problems in the implementation of the rule of law, respect for human rights and democracy are revealed. The main tendencies of the development of

constitutional justice in the light of the constitutional reform of justice and the adoption of a new version of the Law on the Constitutional Court are defined. Special attention is paid to the introduction of the institution of constitutional complaint and the system of legal protection of human rights in Ukraine.

**KEY WORDS:** *rule of law, constitutional complaint, constitutional justice, constitutional legal proceedings, values of constitutionalism*

## Бібліографія

- Yu. G. Barabash, AO Selivanov (eds.), *Constitutional jurisdiction*, Kharkiv 2012.
- V.D. Brintsev, *Judicial Constitution in Ukraine: Doctrine and Practice of Formulation*, Kharkiv 2013.
- M.M. Gultai, *Constitutional complaint in the mechanism of access to constitutional justice*, Kharkiv, 2013.
- A.R. Krujian, *Contemporary Ukrainian Constitutionalism: Theory and Practice*, Odessa 2010.
- Z.V. Lun, *Legal Protection of the Constitution of Ukraine*, Kyiv 2003.
- V.F. Pogorilko (ed.), *Constitutional Law of Ukraine: Academic Course*. 2 t., T. 1, Kyiv 2006.
- P. Rabinovich, *Interpretation and hermeneutics (according to the practice materials of the Constitutional Court of Ukraine)*, «Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine» 2006, No. 4.
- M.V. Savenko, *Legal Status of the Constitutional Court of Ukraine*, Kyiv 2000.
- M.V. Savchin, *Constitutional Protection of Human Rights and Competition Issues of Jurisdiction*, «Ukrainian Journal of International Law» 2015, No. 1.
- M.V. Savchin, *Constitutional innovations and loyalty to the constitution*, «Veche» 2016, No. 7–8.
- M.V. Savchin, *Constitutionalism and the Nature of the Constitution: Theory and Practice of Realization*, Kyiv 2013.
- M.V. Savchin, *Constitutional Court of Ukraine as guarantor of the constitutional system*, Kyiv 2004.
- A.O. Selivanov, A. A. Strizhak, *Questions of the theory of constitutional justice in Ukraine: topical issues of contemporary development of constitutional justice*, Kyiv 2010.
- V. Ye. Skomorokha, *Constitutional jurisdiction in Ukraine: problems of theory, methodology and practice*, Kyiv 2007.
- I.D. Slidenko, *Constitutional Control in the Mechanism of a Contemporary State of Law*, Thesis of Doctor of Law, Kyiv, 2010.
- A.P. Tkachuk, *Constitutional Court in the mechanism of protection of fundamental rights and freedoms: a model approach*, Kyiv 2012.
- Yu. M. Todyka, *Interpretation of the Constitution and Laws of Ukraine: Theory and Practice*, Kharkov 2001.
- V.M. Shapoval, *Problems of the Development of Constitutional Jurisdiction in Ukraine*, «Herald of the Constitutional Court of Ukraine» 1998, No. 2.
- S. Shevchuk, *Concept of self-restraint of the court: the doctrine of “political question”, “political expediency” and “state of discretion of the state”*, «Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine» 2006, No. 3.

- S. Shevchuk, *Fundamentals of Constitutional Jurisprudence*, Kyiv 2001.
- S. Shevchuk, *Principle of the rule of law and the highest legal force of the Constitution of Ukraine*, «Law of Ukraine» 2011, No. 5.
- S. Shevchuk, *Judicial Law Creation: World Experience and Perspectives in Ukraine*, Kyiv 2007.

*Михаил Иванович Пастухов*

## **Особенности судебного конституционного контроля в Республике Беларусь**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*конституционный суд, компетенция суда, конституционное судопроизводство, решения и правовые позиции конституционного суда, правовой статус судьи, конституционная законность*

### **Введение**

Конституционный суд Республики Беларусь был образован 28 апреля 1994 года. Он имеет непростую историю. За это время несколько раз изменялась правовая регламентация его деятельности, а также состав Конституционного суда.

Нынешний председатель Конституционного суда Республики Беларусь П. П. Миклашевич выделяет три этапа в истории белорусского Конституционного суда: 1) период учреждения и становления (1994–1996 гг.); 2) период после принятия новой редакции Конституции 1996 г.; 3) период после принятия президентского декрета № 14 от 26 июня 2008 г., которым была расширена компетенция Конституционного суда<sup>1</sup>.

Похожую позицию по данному вопросу занимает бывший судья, а позднее – председатель Конституционного суда Г.А. Василевич. По его мнению, первый этап начинается с образования суда и продолжается до 27 ноября 1996 г., когда была введена в действие новая редакция Конституции; второй этап охватывает период с 27 ноября 1996 г. до принятия президентского

<sup>1</sup> П.П. Миклашевич, *Развитие конституционного контроля в Беларуси: особенности доктрины и практики*, [в:] Сб. науч. статей судей Конституционного контроля Республики Беларусь: «Верховенство Конституции: двадцатилетний опыт конституционного контроля», Минск 2014, с. 174–175.



декрета № 14 от 26 июня 2008 г.; третий этап эволюции Конституционного суда связан с изданием вышеотмеченного 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 его мнению, характерным признаком является принятие нового законодательства. Применительно к третьему этапу Г. А. Василевич называет введение предварительного конституционного контроля в отношении законов, принятых Парламентом. 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>.

С предложенной периодизацией можно, в принципе, согласиться. Тем более, что она совпадает с периодами деятельности трех составов Конституционного суда Республики Беларусь. Однако следует отметить, что первый из названных периодов (апрель 1994 – январь 1997 гг.) стал последним для большинства судей первого состава суда. По сути, неугодных президентской власти судей принудили написать заявления об отставке, а автор статьи был освобожден от должности президентским указом.

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

В Конституции Республики Беларусь 1994 г. 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 Пре-

---

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

<sup>3</sup> Там же, с. 55.

зидентом 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 г.<sup>4</sup>

Статус Конституционного суда существенно изменился после принятия новой редакции Конституции в ноябре 1996 г. Из Конституции была исключена глава 6 (ст. 125–132), которая определяла статус Конституционного суда. Вместо нее в главу «Суд» была включена достаточно объемная 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. В качестве своеобразной компенсации этого полномочия суд получил право выносить решения по вопросу «...о наличии фактов систематического или грубого нарушения палатами парламента Конституции Республики Беларусь».

Из списка субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный суд, были исключены председатель Парламента и группы депутатов,

<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.

которые чаще других обращались в Конституционный суд. Отныне с предложениями о начале конституционного судопроизводства могли обращаться Президент, Совет министров, Палата представителей, Совет Республики, Верховный суд и Высший хозяйственный суд. Соответствующие изменения и дополнения были внесены в Закон «О Конституционном суде Республики Беларусь»<sup>5</sup>.

29 июня 2006 года в Беларуси на основе ранее действовавших законов о судах был принят Кодекс о судостроительстве и статусе судей<sup>6</sup>. Он закрепил единство судебной системы (ст. 4). Конституционный суд был включен в качестве элемента судебной системы, наряду с судами общей юрисдикции и хозяйственными судами. При этом Конституционный суд определялся как «орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства» (ст. 5).

В главе 2 Кодекса (ст.ст. 19–27) определялся состав и порядок формирования Конституционного суда, его компетенция, порядок деятельности. В частности, подтверждалась прежняя компетенция Конституционного суда (ст. 22). Дополнительно предусматривалось, что государственные органы, не указанные в этой статье как уполномоченные органы, общественные объединения, другие организации, а также граждане «обращаются с инициативой о проверке конституционности акта к органам и лицам, обладающим правом внесения в Конституционный суд Республики Беларусь предложений о проверке конституционности акта».

На практике уполномоченные субъекты крайне редко обращались в Конституционный суд. В результате он перестал играть активную роль в обеспечении конституционной законности в стране, рассматривая отдельные обращения граждан, которые решались непосредственно обращаться в суд.

Видимо, по этой причине компетенция Конституционного суда была расширена на основании президентского декрета от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного суда Республики Беларусь»<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О Конституционном суде Республики Беларусь»: Закон Республики Беларусь от 7 июля 1997 г., «Ведомости Национального собрания Республики Беларусь» 1997, № 25, ст. 465.

<sup>6</sup> Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2006, № 107, 2/1236.

<sup>7</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.

В соответствии с вышеназванным декретом Конституционный суд Республики Беларусь получил пять новых полномочий: 1) осуществлять 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 быть принято в пятидневный срок со дня поступления обращения в суд. В такой же срок должно приниматься решение о проверке конституционности международных договоров.

Конечно, следует обратить внимание на неправомерность издания декрета, поскольку он с нарушением Конституции расширил сферу деятельности Конституционного суда и, по сути, внес поправки в ст. 116 Конституции и ст. 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей.

Согласно ст. 137 Конституции, декреты, указы и иные акты государственных органов должны издаваться «на основе и в соответствии с Конституцией Республики Беларусь». Кроме того, изменения и дополнения в раздел IV Конституции, в котором находится статья 116 о правовой регламентации Конституционного суда, могут вноситься лишь путем референдума (ст. 140 Конституции).

С момента издания президентского декрета Конституционный суд сосредоточил свои усилия на осуществлении предварительного конституционного контроля законов, принятых палатами парламента, до их подписания президентом.

По данным председателя Конституционного суда Республики Беларусь П.П. Миклашевича, за период с июля 2008 г. по июль 2014 г. Конституционный суд проверил более 700 законов, принятых палатами белорусского пар-

ламента<sup>8</sup>. Однако при этом умалчивается, что суд не обнаружил ни в одном из проверенных законов каких-либо расхождений с нормами Конституции.

Очередные поправки в законодательство о Конституционном суде были связаны с принятием Закона «О конституционном судопроизводстве» от 8 января 2014 г.<sup>9</sup>

Этот закон установил общие правила конституционного судопроизводства, а также особенности процедуры рассмотрения отдельных категорий дел. В отдельных главах Закона регламентированы, в частности, производство по делу о проверке конституционности закона, принятого Парламентом в порядке предварительного контроля (глава 14); производство по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Республики Беларусь в порядке предварительного контроля (глава 15); производство по делу о проверке конституционности нормативного правового акта в порядке последующего контроля (глава 16); производство по делу о проверке конституционности международного договорного или иного обязательства Республики Беларусь в порядке последующего контроля (глава 17); производство 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 пробелов, исключении в них коллизий и правовой неопределенности» (ст. 158–160). По этим вопросам в Конституционный суд могут обращаться государственные органы, должностные лица и граждане. Судопроизводство осуществляется, как правило, с использованием письменной формы. Если в результате рассмотрения дела суд придет к выводу о наличии вышеуказанных фактов, то он предлагает конкретному государственному органу, должностному лицу внести в соответствующий акт необходимые изменения и дополнения.

На практике попытки граждан и организаций реализовать свое право на обращение в Конституционный суд в порядке главы 24 Закона «О конституционном судопроизводстве» чаще всего оказываются безрезультатными. В этом довелось убедиться автору статьи на своем опыте.

---

<sup>8</sup> *Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования. Материалы международной конференции*, Минск, 27–28 июня 2014 г., с. 20.

<sup>9</sup> О конституционном судопроизводстве: Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 г., Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 16.01.2014 г., 2/2122.

## Нынешнее состояние конституционной законности в Беларуси

Основной формой деятельности Конституционного суда Республики Беларусь является принятие решений в порядке предварительного конституционного контроля. Предметом проверки выступают законы, принятые палатами Парламента до их подписания президентом. Так, в 2016 году Конституционный суд проверил 53 закона и признал их все соответствующими Конституции Республики Беларусь.

С 2008 года в Конституционный суд Республики Беларусь не обращаются уполномоченные на то субъекты (Президент, палаты Парламента, Правительство, Верховный суд). Не стал исключением и 2016 год. В Послании Президенту и палатам Парламента о состоянии конституционной законности в 2016 году конституционные судьи объяснили это тем, что «... в настоящее время органы государственной власти всех уровней в ходе подготовки и принятия законов находят конструктивные решения по урегулированию общественных отношений при неукоснительном соблюдении конституционных предписаний»<sup>10</sup>.

На мой взгляд, причины этого феномена лежат в иной плоскости. Определяющим фактором следует признать то, что никто из уполномоченных субъектов не решается нарушить иллюзорную картину конституционной законности в стране. Прежде всего, речь идет о правовых актах Президента, которые получили высший юридический статус. Между тем, многие из них вызывают обоснованные сомнения в конституционности. В подтверждение можно назвать десятки писем граждан, которые поступают в Конституционный суд и к уполномоченным субъектам с требованием о проверке президентских актов на предмет соответствия Конституции.

В результате сложилась такая ситуация, когда в стране действует множество правовых актов Президента, Правительства, министерств и ведомств, которые, по мнению независимых юристов, нарушают Конституцию, а также права и свободы граждан, а уполномоченные субъекты не желают инициировать их проверку в Конституционном суде. Сам же суд не считает возможным на них не реагировать, в том числе по предложениям граждан и организаций.

<sup>10</sup> Послание Конституционного суда Республики Беларусь «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2016 году», «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2017, № 1, с. 45.

## Анализ некоторых решений Конституционного суда

В 2014 г. Конституционный суд проверил 55 законов и все признал соответствующими Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь. Между тем, некоторые законы вызывают обоснованные сомнения в своей конституционности.

В качестве примера рассмотрим Закон «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях» от 5 января 2015 г.<sup>11</sup>

В соответствии с данным Законом в Уголовно-процессуальный кодекс была включена глава 49-1 под названием «Производство по уголовному делу в отношении подозреваемого (обвиняемого), с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве». В ней предусматривается возможность заключения так называемого соглашения о сотрудничестве с органами следствия в целях более быстрого и полного раскрытия преступления, а также избличения лиц, к нему причастных. Кроме того, определялся механизм уголовно-правовой компенсации, которая представляет собой меру материального характера, направленную на добровольное заглаживание лицом, совершившим нетяжкое преступление, своей вины перед обществом.

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>12</sup>.

Однако, на мой взгляд, указанные поправки не в полной мере согласуются с рядом конституционных прав граждан, а также с принципами уголовного судопроизводства, в том числе презумпцией невиновности, обеспечением обвиняемому (подозреваемому) права на защиту, равенства граждан перед законом (ст.ст. 10, 16, 17, 20 УПК).

<sup>11</sup> Закон «О внесении дополнений и изменений в Уголовный, Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях» от 5 января 2015 г., <http://www.expert.by/EC/monitorings/215067.txt> (дата обращения: 22.02.2018).

<sup>12</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 г., Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 13.01.2015 г., 6/1465.

В 2014 г. имел место случай, когда Конституционный суд рассмотрел обращение гражданина по поводу того, что Уголовно-процессуальный кодекс допускает возможность прекращения уголовного дела по нереабилитирующим основаниям в отношении умершего обвиняемого без согласия близких родственников. В результате Суд принял решение, в котором признал отдельные 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>13</sup>.

В 2015 году суд в порядке предварительного конституционного контроля суд проверил 50 законов, принятых парламентом, и все признал соответствующими Конституции.

В частности, суд вынес положительный вердикт в отношении Закона «О борьбе с коррупцией» от 15 июля 2015 г.<sup>14</sup> Между тем, в нем имеется ряд норм, вызывающих сомнения в своей конституционности. В частности, статья 39 «Гарантии физическим лицам, способствующим выявлению коррупции» предусматривает, что таким лицам «при наличии достаточных данных...» гарантируется применение мер по обеспечению безопасности, выплачивается вознаграждение и иные выплаты, которые не указываются в декларациях о доходах и имуществе.

Представляется, что привлечение граждан на материальной основе к сотрудничеству со специальными правоохранительными органами противоречит принципам законности и нравственности, ведет к испорченности нравов и деградации общества.

Обоснованные сомнения возникают и в отношении конституционности Закона «Об оперативно-розыскной деятельности», который был принят белорусским парламентом в июне 2015 года. В своем решении от 8 июля 2015 г. Конституционный суд указал на «...необходимость неукоснительного соблюдения требований разумной соразмерности и оправданных ограничений прав и свобод личности целям защиты конституционных основ безопасности общества и государства путем достижения баланса защищаемых ценностей»<sup>15</sup>.

<sup>13</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 г.

<sup>14</sup> О борьбе с коррупцией: Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г., Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 23.07.2015 г., 2/2303.

<sup>15</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об оперативно-розыскной деятельности»: Решение Конституционного суда Республики



В новой редакции Закона граждане поощряются к негласному сотрудничеству со спецслужбами. При этом закрепляется их право на получение вознаграждения и другие выплаты; на компенсацию затрат, понесенных в связи с их участием в оперативно-розыскных мероприятиях; на сохранение в тайне сведений об оказании ими содействия органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (ст. 10 Закона).

Похоже, что развитие негласного сотрудничества граждан со спецслужбами не беспокоит Конституционный суд, поскольку он в своем решении делает акцент на том, что «...усиление правовой защиты создает доверительное сотрудничество, придает гражданам чувство уверенности в защите жизненно важных для них ценностей от возможных преступных посягательств». Более того, Конституционный суд подчеркнул, что «такое правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности основывается на принципах и нормах Конституции и соответствует международным стандартам в области защиты прав и свобод человека».

В 2016 году Конституционный суд также не выявил никаких нарушений Конституции в принимаемых парламентом законах. Так, среди прочих, судом были рассмотрены очередные поправки к Закону «О противодействии экстремизму»<sup>16</sup>. В новой редакции Закона значительно расширилось понятие экстремизма. В частности, к экстремистской деятельности приравнивали распространение экстремистских материалов, равно как их изготовление, издание, хранение или перевозку. Одним из признаков экстремизма стало признаваться финансирование экстремистской деятельности, а равно «иное содействие в ее осуществлении, в том числе путем предоставления недвижимого имущества, средств электросвязи, учебных, полиграфических, других материально-технических средств или информационных услуг». Для усиления ответственности вводились понятия «экстремистская организация» и «экстремистская группа».

Следует также указать на решение Конституционного суда от 6 июля 2016 г., которым признавался соответствующим Конституции Закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь». Между тем, изучение новелл в УИК показывает, что под видом усиления воспитательной работы среди осужденных ужесточается режим отбывания уголовных наказаний. Особенно жесткие меры воздействия предлагается применять в отношении лиц, осужденных к ограничению свободы (так называемой «химии»). На них распространили Правила

---

Беларусь от 8 июля 2015 г., «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2015, № 3, с. 65.

<sup>16</sup> О противодействии экстремизму: Закон Республики Беларусь от 20 апреля 2016 г., Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, 22.04.2016 г., 2/2356.

внутреннего распорядка исправительного учреждения, предусмотрев строгие меры взыскания за любые нарушения, в том числе помещение в штрафной изолятор на срок до 10 суток.

На мой взгляд, указанные поправки в своей основе не соответствуют Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными, принятыми по линии ООН 30 августа 1955 г.

В 2017 году Конституционный суд продолжил осуществлять предварительный контроль в отношении законов, принятых палатами Парламента. Обратим внимание на решение от 7 июля 2017 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь»<sup>17</sup>. Суд признал этот Закон соответствующим Конституции Республики Беларусь, а также международно-правовым актам, которые учитывались судом при изучении норм Закона, включая акты Совета Европы и Европейского Союза.

Данный Закон включает в себя 4 поправки в Уголовный кодекс и 40 поправок в Уголовно-процессуальный кодекс. В числе поправок – новые статьи, новая редакция ряда статей, новая глава УПК, которая касается производства по материалам и уголовному делу в случае смерти подозреваемого, обвиняемого, лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого.

Обращает на себя внимание новая редакция статьи 132 УПК «Наложение ареста на имущество». Она состоит из 19 частей общим объемом три печатные страницы. Согласно новой норме, арест в ходе расследования может налагаться практически на любое имущество подозреваемого, обвиняемого или лиц, несущих по закону материальную ответственность за их имущество (например, родителей). Устанавливается, что наложение ареста на имущество, находящееся в жилище или в ином законном владении, а также наложение ареста на денежные средства, находящиеся на счетах и (или) во вкладах (депозитах) в банках, на электронные деньги производится «...с санкции прокурора, его заместителя либо по постановлению Председателя Следственного комитета, председателя Комитета государственной безопасности Республики Беларусь или постановлению (определению) суда».

На мой взгляд, в этих нормах есть определенные противоречия с охраняемыми законом правами и свободами граждан. Ряд сомнений в конституционности возникает и относительно новой главы УПК (49-2) о произ-

<sup>17</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь»: решение Конституционного суда Республики Беларусь от 7 июля 2017 г., Национальный правовой интернет портал Республики Беларусь, 12.07.2017 г., 6/1607.

водстве по материалам и уголовному делу в случае смерти подозреваемого, обвиняемого. На практике проблемы такого рода возникали.

## Правовые позиции Конституционного суда и их значение

Наряду с вынесением заключений о конституционности проверяемых нормативных правовых актов, Конституционный суд на основе проверяемых законов формирует так называемые правовые позиции.

По мнению судьи Конституционного суда Республики Беларусь Н.А. Карпович, *«правовые позиции являются неотъемлемой составляющей актов Конституционного суда, его аргументированными точками зрения, суждениями или выводами относительно конституционно-правовых принципов, правовых идей и иных фундаментальных правовых конструкций, которыми руководствовался Конституционный суд, принимая решение по конкретному делу»*<sup>18</sup>.

Такой же позиции придерживается другой судья Конституционного суда Республики Беларусь С.П. Чигринов. Он полагает, что *«по своей сути специальные правовые позиции являются интерпретационными правоположениями и могут содержать развернутые дефиниции правовых категорий и явлений»*<sup>19</sup>.

Изучение правовых позиций Конституционного суда позволяет сомневаться в их ценности как правовых источников. Скорее всего, это – лишь казуальная форма толкования тех или иных правовых норм.

В качестве примера можно сослаться на разъяснение судом принципа верховенства права в упоминавшемся выше решении Конституционного суда от 7 июля 2017 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь». В частности, суд отметил, что *«...неотъемлемой частью принципа верховенства права является принцип правовой обеспеченности, предполагающий, что законодательные акты должны быть направлены на достижение и обеспечение конституционно-значимых целей и интересов, полно и конкретно регулиро-*

---

<sup>18</sup> Н.А. Карпович, *Правовые позиции Конституционного суда в системе права Республики Беларусь*, «Вестник Конституционного суда Республики Беларусь» 2015, № 3, с. 113.

<sup>19</sup> С.П. Чигринов, *Правовые позиции Конституционного суда Республики Беларусь*, [в:] *Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования: Материалы международной конференции, посвященной 20-летию Конституционного суда Республики Беларусь*, Минск 2014, с. 223.

*вать важнейшие общественные отношения, содержать надлежащие механизмы реализации прав и свобод граждан, укрепления конституционного правопорядка...»<sup>20</sup>.*

Анализ приведенной формулировки позволяет выделить ее некоторые особенности: во-первых, это своеобразная форма толкования конституционно-правового понятия; во-вторых, она не имеет практической привязки; в-третьих, она не содержит указания на форму и сферу правоприменения. Другими словами, Конституционный суд высказывает свое мнение относительно какого-то положения (случая) и на этом ставит точку, полагая, что его мнение воспримут как руководство к действию.

Несколько иное содержание и значение имеют правовые позиции, которые формирует Конституционный суд Российской Федерации. По мнению российских конституционалистов, правовые позиции Конституционного суда – это результат истолкования судом положений Конституции и других нормативных правовых актов, отражающий аргументированные суждения и выводы суда, из которых он исходит при разрешении конкретных конституционно-правовых ситуаций<sup>21</sup>.

Среди признаков правовых позиций российские ученые выделяют их обобщающий характер; применимость к конкретной конституционно-правовой ситуации; обязательный характер<sup>22</sup>.

На сегодняшний день Конституционный суд Российской Федерации сформулировал правовые позиции по самым разным проблемам. Их изучением занимаются ученые и практики (Н.В. Витрук, О.Н. Кряжкова, Л.В. Лазарев и др.).

С учетом практики Конституционного суда России следует признать, что правовые позиции Конституционного суда Республики Беларусь представляют собой начальную стадию деятельности по конституционно-правовой интерпретации законодательства и практики. Они пока не получили признания правоохранительных органов и не имеют четко выраженной юридической формы.

<sup>20</sup> О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Республики Беларусь: Решение Конституционного суда от 7 июля 2017 г., Национальный правовой интернет портал Республики Беларусь, 12.07.2017 г., 6/1607.

<sup>21</sup> Г.А. Гаджиев (ред.), *Комментарий к постановлениям Конституционного суда Российской Федерации, Т. 1*, Москва 2000, с. 24–25.

<sup>22</sup> Н.С. Бондарь, *Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия*, Москва 2013, с. 97.

## **Правовой статус конституционных судей**

За период деятельности Конституционного суда Республики Беларусь сменилось три состава судей.

Первый состав суда был избран парламентом – Верховным Советом Республики Беларусь 28 апреля 1994 г. Его председателем стал профессор права Валерий Гурьевич Тихиня. Правовой статус судей определялся в Законе «О Конституционном суде Республики Беларусь» от 30 марта 1994 г. По ряду позиций он отличался от статуса судей Верховного суда и Высшего хозяйственного суда (в том числе, по гарантиям независимости, неприкосновенности судей, сроку их избрания (на 11 лет), уровню зарплаты).

В процессе своей деятельности первый состав Конституционного суда вступил в противостояние с Президентом Республики Беларусь А.Г. Лукашенко по причине признания ряда президентских указов несоответствующими Конституции (до референдума 1996 г. суд признал таковыми 16 указов. – авт.). Суд проявил принципиальность в решении от 4 ноября 1996 года, когда признал недопустимым вынесение на обязательный референдум проекта новой редакции Конституции. Непосредственно перед референдумом суд приступил к рассмотрению дела об импичменте (отстранении от должности) Президента А.Г. Лукашенко. В силу ряда факторов (прямого и косвенного воздействия на суд) рассмотрение этого дела было перенесено на послереферендумный период. Впоследствии дело было прекращено по формальным основаниям (в связи с отзывом 12 депутатами Парламента своих подписей под обращением в Конституционный суд. – авт.).

После введения в действие новой редакции Конституции большинству конституционных судей было предложено написать заявления об отставке. Шесть судей, включая председателя суда, так и поступили. Автор статьи отказался писать заявление, и был освобожден от должности президентским указом «в связи с окончанием срока его полномочий».

Второй состав Конституционного суда был сформирован в январе 1997 года в составе 12 человек на основании Конституции образца 1996 года. Шесть судей, в том числе председатель суда, были назначены Президентом А.Г. Лукашенко, еще шесть судей были избраны верхней палатой нового Парламента. Председателем суда был назначен бывший судья Конституционного суда Григорий Василевич.

За этот период изменилась компетенция суда, направленность его деятельности, а также правовой статус судей. В новой редакции Закона «О Конституционном суде Республики Беларусь» от 7 июля 1997 г. закреплялось право Президента Республики Беларусь досрочно прекращать или приостанавливать полномочия любого из судей Конституционного суда (разумеется, при

наличии оснований, предусмотренных в законе. – авт.). В Закон была включена новая статья (18-2) об отставке судьи Конституционного суда. Согласно этой норме, судья, ушедший в отставку по соответствующим основаниям, имел право на получение ежемесячного пожизненного содержания, установленного Президентом Республики Беларусь. К уголовной ответственности судьи Конституционного суда могли привлекаться с согласия Президента Республики Беларусь по инициативе Генерального прокурора Республики Беларусь (ст. 23 Закона).

С момента вступления в силу Кодекса о судоустройстве и статусе судей (с 1 января 2007 г.) компетенция Конституционного суда и статус судей стали определяться в данном Кодексе. В соответствии со ст.84 Кодекса устанавливался единый статус судей всех судов. Они признавались государственными служащими и на них распространялось действие Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» от 14 июня 2003 г. Отмечалось, что особенности статуса судей устанавливаются Конституцией, Кодексом и «иными законодательными актами» (к ним относятся и правовые акты, издаваемые Президентом Республики Беларусь. – авт.).

Третий состав Конституционного суда был сформирован в феврале 2008 г. Председателем суда был назначен бывший Генеральный прокурор Республики Беларусь Петр Миклашевич. В данный период правовой статус судей не претерпел каких-либо изменений.

Изучение нынешнего состава судей Конституционного суда Республики Беларусь показывает, что в нем работает 7 мужчин и 5 женщин. До назначения судьями некоторые из них не имели опыта судейской работы и не проявили себя как специалисты в области конституционного права. Объединяет их то, что они находятся в полной зависимости от президентской власти, в том числе финансовом и материально-техническом отношении. За весь период работы двух последних составов суда не было рассмотрено на предмет конституционности ни одного президентского акта, хотя многие из них вызывают сомнения в своей конституционности, в том числе с позиции соблюдения прав и свобод граждан.

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

Ряд белорусских юристов высказывают свои соображения по совершенствованию института судебного конституционного контроля. Так, Г.А. Василевич предлагает 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 полагает, что Конституционный суд должен иметь право 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>.

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.

Думается, что предметом конституционной жалобы могут быть нормативные акты любых органов власти и должностных лиц. Представлять интересы гражданина в Конституционном суде могут общественные организации, членом которых он является, а равно иные лица на основании его доверенности.

На мой взгляд, в целях повышения роли Конституционного суда в системе органов власти целесообразно расширить его полномочия, в том числе предоставить ему следующие права: 1) проверять на предмет соответствия Конституции Республики Беларусь проекты международных договоров и соглашений, подлежащих ратификации Республикой Беларусь, законов и постановлений Парламента; 2) проверять на предмет соответствия Конституции и законам Республики Беларусь постановления Правительства, постановления республиканских органов государственного управления, нормативные правовые акты иных государственных органов; 3) проверять на предмет соответствия Конституции и законам Республики Беларусь формулировки вопросов, выносимых на республиканские референдумы; 4) давать толкование норм Конституции Республики Беларусь применительно к конкретным случаям; 5) рассматривать жалобы граждан на предмет нарушения их конституционных прав и свобод в принятых нормативных актах.

В целях обеспечения независимости Конституционного суда его состав должен формироваться Парламентом, как это было предусмотрено в Конституции 1994 года. В то же время предложения по кандидатурам судей может

---

<sup>23</sup> Г.А. Василевич, *Конституционное правосудие*, Минск 2012, с. 93–94.

<sup>24</sup> В.Г. Тихиня, *Конституционный суд Республики Беларусь первого состава (1994–1996 годы)*, [в:] «Конституционный контроль: современные тенденции развития и совершенствования». Материалы международной конференции, Минск, 27–28 июня 2014, с. 238–239.

вносить широкий круг субъектов без какого-либо лимита. Отбор кандидатур следует возложить на независимый орган, сформированный из депутатов Парламента, представителей исполнительной власти, судебного сообщества, различных юридических ассоциаций. Срок избрания судей можно ограничить пятью годами с правом бывших судей участвовать в переизбрании на равных основаниях. Численный состав судей целесообразно сократить до девяти человек.

Представляется, что новый статус Конституционного суда следует закрепить в отдельном законе, тем самым, подчеркнув его особое место и роль в системе органов государственной власти.

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются основные этапы развития института судебного конституционного контроля в Республике Беларусь, особенности компетенции Конституционного суда, нынешнее состояние конституционной законности. Предметом исследования являются отдельные решения суда, его правовые позиции, а также оценивается правовой статус судей Конституционного суда. В завершении вносятся предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

*Mikhail Ivanovich Pastukhov*

## FEATURES OF JUDICIAL CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE REPUBLIC OF BELARUS

The main stages of the development of the institution of judicial constitutional control in the Republic of Belarus, the peculiarities of the competence of the Constitutional Court, the current state of constitutional legality are examined in the article. The subject of the study is separate decisions of the court, its legal positions, and also assesses the legal status of judges of the Constitutional Court. In the end, proposals are made to improve the legislation in this area.

**KEY WORDS:** *constitutional court, court competence, constitutional legal proceedings, decisions and legal positions of the constitutional court, legal status of the judge, constitutional legality*



## Библиография

- N.S. Bondar, *Axiology of Judicial Constitutionalism: Constitutional Values in the Theory and Practice of Constitutional Justice*, Moscow 2013.
- G.A. Vasilevich, *Constitutional Justice: Textbook. allowance*, Minsk 2014.
- G.A. Gadjev et al., *Commentary on the judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation*, Moscow 2000.
- N.A. Karpovich, *Legal positions of the Constitutional Court in the system of law of the Republic of Belarus*, «Bulletin of the Constitutional Court of the Republic of Belarus» 2015, No. 3.
- V.G. Tikhinya, *Constitutional Court of the Republic of Belarus of the first composition (1994–1996)*, [in:] *Constitutional control: current trends of development and improvement. Proceedings of the International Conference*, Minsk 2014.
- S.P. Chigrinov, *Legal positions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus*, [in:] *Constitutional control: modern trends of development and improvement: Materials of the international conference dedicated to the 20th anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Belarus*, Minsk 2014.

Яцек Залесны

## **Защита доминирующей роли конституции и разделение власти – спор о методах создания права в современных государствах<sup>1</sup>**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*конституция, разделение власти, конституционные суды,  
судебная власть, узурпация власти*

### **Введение**

В настоящей работе выдвинут следующий тезис: демократический характер парламента и связанного с ним риска тирании большинства требует контроля конституционности права. Вместе с тем, данный контроль, в связи с отсутствием общепринятой и одобренной теории толкования права, учитывая порядок выбора конституционных судей и их политические убеждения, может деформировать равновесие власти в государстве, дать чрезмерные полномочия конституционным судьям. Беря во внимание значительное количество применяемых теорий толкования права, судьи могут свободно ими жонглировать и придавать конституции и контролируемым актам такое толкование, которое они сами признают обоснованным и, тем самым, нарушают каноны разделения власти.

Разделение власти признается догмой современного правового государства, его характерной чертой, без которой оно не может функционировать как институт, гарантирующий защиту прав и свобод граждан. С этим связан определенный вид отношений, существующий между органами государственной власти, со способностью государства к реализации первоо-

<sup>1</sup> The article is written as a part of NCN (National Science Centre Poland) project: “Constitutional courts in post-Soviet states: between the model of a state of law and its local application” (id 2016/23/B/HS5/03648).

чередного задания в виде защиты прав и свобод граждан. Тем не менее, принцип разделения власти является теоретическим творением, применяемым в различных его пониманиях и вариациях. Не существует единого его образца, который реализован или не реализован в полном соответствии<sup>2</sup>. Уже на исходный вопрос, сколько существует властей, не было и не существует единственного, общепринятого и одобренного большинством ответа. В историческом восприятии необходимо упомянуть хотя бы о трех наиболее известных польской доктрине теориях разделения власти, то есть доктринах Джона Локка, Шарля Монтескье и Бенжамена Констана. В современных государствах сформированные исторически теоретические конструкции разделения властей еще более усложняются путем выделения так называемой регулирующей и контролирующей власти<sup>3</sup>. На неоднородность концепций разделения власти необходимо спроецировать разнообразную правовую практику. Например, в каждом из государств-членов Совета Европы принимается принцип разделения власти, но в каждом из них в разной версии, с применением отличных друг от друга конкретных решений. На мозаику принимаемых правовых решений, которые должны выражать принцип разделения властей, необходимо наложить богатство практики в данной сфере. Помимо того, что она рознится в отдельно взятых государствах, она также подлежит дифференциации в каждом из них, что, в свою очередь, обусловлено динамикой политических отношений, включая результаты межпартийного и внутрипартийного соперничества.

## Иллюзии и ловушки демократической власти

Особенно сильный отголосок из размышлений отцов-основателей американского государства имеет то, что принцип разделения властей является ключевой, формальной гарантией защиты гражданина от узурпации власти. Любая власть, в том числе демократическая, характеризуется склонностью к узурпации. Не случайно Аристотель в «*Политике*» зачисляет демократию (наряду с олигархией и тиранией) к выродившимся государственным устройствам<sup>4</sup>. Не может быть и речи о справедливости, когда «господином

<sup>2</sup> R.M. Małajny, *Doktryna rozdziału władzy Johna Locke'a*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2009, tom XX, с. 229.

<sup>3</sup> См. M. Kruk, *Polska nauka prawa konstytucyjnego a konstrukcja władzy ustawodawczej w Konstytucji RP – doświadczenia praktyki ustrojowej*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, с. 22–23.

<sup>4</sup> Arystoteles, *Polityka*, <http://libertarianin.org/Ebooks/Arystoteles%20-%20Polityka.pdf>, с. 91 и с. (дата обращения: 22.02.2018).

является народ, а не право»<sup>5</sup>. Вопреки надеждам, сопутствующим концепции делиберативной демократии, результатом столкновения противоположных позиций, которое связывают с парламентскими дебатами, не является формирование рациональных выводов и политических решений<sup>6</sup>. Демократические парламенты являются не столько ареной заботы и конкретизации всеобщего блага, реализации прав и свобод личности, сколько платформой столкновений демагогов, которые – как писал Макс Вебер – вербуют своих приверженцев и, благодаря демагогии, получают поддержку крупных общественных групп<sup>7</sup>. Идеи, правовые положения, не имеют весомого значения. Парламентские дебаты не питаются указаниями разума. Он не в цене. Речь идет не о концептуализации интереса государства и выражении его в принимаемых правовых положениях. Вес имеют партийные интересы, интересы лобби и искусность демагогов<sup>8</sup>. Исходя из данных соображений, демократия оказывает разрушительное влияние на право, мораль, благонравие, т. е. на все то, что происходит в государстве и является ключевым для его граждан<sup>9</sup>. В демократических парламентах серьезно не воспринимается справедливость<sup>10</sup>, фундаментальные права человека, выраженные в положениях конституции. Рамки, которые запрещено переходить воле законодателя, не могут ломаться вдоль и поперек в угоду деградировавшим депутатам парламентского большинства, быть может, даже без их сознания того, что они принимают участие в данного рода действиях.

Демократическая власть, что замечал уже Аристотель, является карикатурой на хорошее государственное устройство. Она возвышает то, что низкое и подлое. Спустя более две тысячи лет, анализируя морфологию американской демократии, являющейся на то время общепринятым образцом, Алексис де Токвиль обращал внимание на те же самые извращения демократии, что и Аристотель. Он замечал, что «демократия (...) не только не может выбирать достойных людей, она также не желает их выбирать»<sup>11</sup>. Демократические институты активно развивают в человеческих сердцах чувство зависти. Пробуждают чувство не столько справедливости или мудрости,

<sup>5</sup> Arystoteles, *Polityka*, с. 90 и с.

<sup>6</sup> См. S. Filipowicz, *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa 2007, с. 161.

<sup>7</sup> M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, с. 1070 и с. Аналогично B. Caplan, *Mit racjonalnego wyborcy. Dlaczego w demokracji wybiera się złe programy wyborcze*, Wrocław 2017, с. 53.

<sup>8</sup> S. Filipowicz, *Demokracja...*, с. 162.

<sup>9</sup> S. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy. Rozważania o rodowodzie amerykańskiego antyutopizmu*, Warszawa 1992, с. 217.

<sup>10</sup> См. там же, с. 219.

<sup>11</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce, tom 1*, Kraków 1996, с. 202.

сколько равенства<sup>12</sup>. В демократии подлежит проверке убеждение Канта об общественном применении разума. Как «естественные инстинкты демократии» в угоду равенности не допускают выдающихся личностей ко власти, настолько же сильный инстинкт диктует последним, что бы не оподлиться, отказаться от политической карьеры<sup>13</sup>.

Каков же смысл имеет принцип парламентского большинства? Ведь решающее для создания законов парламентское большинство не располагает преимуществом добродетелей и разума, поскольку не подбирается в данном аспекте. Представители народа, в сущности, отображают человеческую зависть<sup>14</sup>, эгоистичные интересы. Таким образом, вместо обещания о правлении разума, заботе о всеобщем благе, результатом которых являются рациональные законы, служащие реализации общественного порядка, получаем карликовые парламенты, питающиеся человеческой завистью и утверждающие ее как выражение народного интереса.

Неясной остается сама конструкция политического представительства. Довольно сложно четко определить ее предмет. Ей можно придавать разнообразные, взаимно не исключающие значения<sup>15</sup>. Речь идет о хаосе представительства<sup>16</sup>. Сложность с определением, чем же является политическое представление воли суверена, возникает вследствие того, что правовой фикцией является восприятие суверена как коллективного субъекта, имеющего свою волю. Невозможно сохранить тот принцип, что народ имеет какую-либо волю, а в результате, также фикцией является утверждение о том, что данную волю можно представлять<sup>17</sup>. Правовой фикцией является суверенность народа, трактуемая как реализация его воли. Это теоретическая конструкция, принятая с целью обоснования феномена власти. Такой воли коллективного субъекта х суверенных прав не существует. Ее свободно определяет парламент путем голосования. Только лишь воля парламента, выраженная в законе, становится правом, требующим всеобщего соблюдения, обязательным для суверена. Парламент, принимая закон, становится не столько выразителем *volonté générale* (фр. «совокупной воли»), сколько

<sup>12</sup> Там же, с. 202.

<sup>13</sup> Там же, с. 203.

<sup>14</sup> S. Filipowicz, *Demokracja...*, с. 187.

<sup>15</sup> D. Runciman, *The Paradox of Political Representation*, «Journal of Political Philosophy» 2007, nr 1, с. 93 и с.

<sup>16</sup> Более детально по данной теме пишет J. Szymanek, *Reprezentacja polityczna: interpretacja pojęcia*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013.

<sup>17</sup> J. Szymanek, *Reprezentacja polityczna w ujęciu doktryny francuskiej*, «Studia Iuridica Lublinensia» 2014, t. XXII, с. 135 и с.

подлинной *volonté générale*<sup>18</sup>. Таким образом, на месте народа как теоретического суверена, стоит парламент как реальный, действительный суверен. „Суверенность фиктивного народа, который имеет фиктивную совокупную волю, приобретает реальные очертания действительного суверена, имеющего фактическую реальную волю, с тем только, что не всеобщую, а – напротив – частную, часто отдельную”<sup>19</sup>. В дополнение, нередко случается, что между волей крупных общественных групп и волей парламента существует слабая связь, и даже расхождения<sup>20</sup>.

Коллективной иллюзией является презентация политического представительства по образцу представительства в гражданском праве, как более или менее достоверного отражения в парламенте образа суверена, с мозаикой его потребностей и стремлений. Она не является ассоциацией различных мнений, гарантирующей в конституционно определенных условиях поведение общественного гомеостаза. Она воспринимается наиболее буквально, арифметично. Для содержания законов решающим является количество голосов, а не вес аргументов<sup>21</sup>, но ведь большинство может ошибаться. Политическое представительство воспринимается как принцип парламентского доминирования большинства не столько и не только над меньшинством, сколько доминирование в общественных отношениях, навязывание своей воли всем их участникам. Доминирование парламентского большинства, подкрепленное правилом арифметического большинства, может приобрести форму буквального доминирования парламентского большинства над участниками общественных отношений. Произвол решений парламентского большинства может иметь силу поработителя. С точки зрения нарушения прав и свобод личности особого значения не имеет тот факт, имеет ли поработитель одну голову, несколько или несколько сот голов. О сути деспотизма не столько говорит то, кто деспот, сколько его сила, сила отрицания прав и свобод личности. „Разделение власти немного тут меняет. Деспотия законодательной власти может стать фактом, не смотря на препятствия, какие создает механизм *checks and balances*” (система сдержек и противовесов)<sup>22</sup>.

В то же время, на принципе политического представительства, принимающего значение парламента как арены генерирования политических решений, формирующих поведение крупных общественных групп, основан современный конституционализм. Словно непреложную истину он воспринимает

<sup>18</sup> Там же, с. 139.

<sup>19</sup> Там же, с. 140–141.

<sup>20</sup> D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012, с. 186.

<sup>21</sup> S. Filipowicz, *Demokracja...*, с. 186.

<sup>22</sup> S. Filipowicz, *Demokracja...*, с. 209–210.

идею правления закона, который разум способен установить в парламенте и воплотить в жизни в результате деятельности участников общественных отношений. В результате это парламенты, захваченные партийными демагогами и лобби, ожидают воплощения власти закона, защиты прав и свобод личности. Это мало правдоподобно. Парламенты стали фабриками права, являющегося продуктом воли хитрых, наслаждающихся властью демагогов, принимаемого подчиненными им партийными машинами<sup>23</sup>, утверждающего человеческую зависть как выражение интереса народа. В то же время, это мануфактуры постоянно трансформируемого права. Изменчивость права стала его неотъемлемой чертой. Это следует из непостоянства фракционной тактики, коалиций, компромиссов, равно как переменчивости капризов парламентских лидеров<sup>24</sup>. Когда создание права отдалено от норм иного порядка, принципов морали, ничего нет постоянного, определенного на относительно длительный отрезок времени. Напротив, все течет, меняется, химерично, в зависимости от конкретно взятых событий.

В то же время, современные парламенты воспринимают закон как инструмент управления политическими, общественными и экономическими процессами, инструмент для научного создания „нового человека”<sup>25</sup>, ссылаясь при этом на данные естествознания и технических наук.

Парламентаризм, основанный на фикции принципа политического представительства, правиле большинства, лишен постоянного фундамента. Он обречен на зависимость от управляющих им демагогов и их капризов. Таким образом, необходимым является удерживание, укрощение демократического правления, осуществляемого, как правило, бескомпромиссными и расчетливыми демагогами, с неразрывной с их сущностью тенденцией к превышению власти. В противном случае, на что указывал уже Аристотель, а развил Цицерон (на почве римского опыта), а за ними и прочие знатоки истории государственных устройств политических обществ, демократических правлений, они становятся синонимом тирании или генерируют тиранию, как

---

<sup>23</sup> В Польше рамки и масштаб зависимости депутатов от партийных лидеров изучил исследовательский коллектив в следующем составе: М. Годлевский, К. Кубуй, М. Лясковска, М. Ольшувка, Я. Залесны, возглавляемый проф. Марией Крук. Исследования были проведены в рамках гранта Министерства науки и высшего образования Польши: *Конституционная концепция представительского мандата и ее современная обусловленность – между теорией, правом и практикой*. Результаты исследований были опубликованы в М. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013 oraz М. Kruk, К. Kubuj, М. Laskowska, J. Zalesny, М. Godlewski, М. Olszowska, *Representational mandate in the Polish Deputies' practice*, Warsaw 2013.

<sup>24</sup> См. R.M. Małajny, *Legitymacja sądownictwa konstytucyjnego*, «Państwo i Prawo» 2015, № 10, с. 17.

<sup>25</sup> J. Baszkiewicz, *Nowy człowiek, nowy naród, nowy świat*, Warszawa 1993.

в XX веке в Италии или Германии. В Англии XVII века („колыбели” парламентаризма), когда Палате общин не удалось осудить графа Страффорда в порядке *impeachmenta*, его приговорили к отсечению в порядке *Act of attainder* (парламентское осуждение за государственную измену). Для процедуры *impeachmenta* необходимо было провести судебное производство и доказать вину обвиняемого, а в *Act of attainder* приговор выносился путем принятия закона. Было внесено заявление законодателя на осуждение, парламентские палаты согласились его принять, король санкционировал закон, закон стал действующим актом и – в результате акта парламентского голосования – графу Страффорду отсекли голову. На основании того же законодательного принципа, путем голосования, парламентское большинство может все, включая все наихудшее. С точки зрения реализации прав и свобод личности, демократическое правление является постоянной угрозой. Оно несет риск превышения власти, насилия, относящегося к различным сферам человеческой деятельности: личностных прав и свобод, политических прав и свобод или экономических, социальных и культурных прав и свобод. Создание права является также простой в техническом аспекте процедурой. Акт голосования не имеет никаких ограничений. В настоящее время достаточно поднять руку, нажать кнопку и закон любого содержания может быть принят.

Содержание закона вправе свободно определять его автор. Оно не зависит от каких-либо классифицированных и неоспоримых указаний рационального характера. Его не ограничивают никакие нормы, находящиеся за рамками права<sup>26</sup>. Законом является то, что законодатель желает признать законом. Актом единственного голосования парламент может все.

Если бы в законотворческом процессе парламент самостоятельно и окончательно должен был бы осуществлять толкование конституции, то сама конституция не имела бы большого значения. Парламент мог бы свободно нарушать ее положения, аргументируя тем, что таким образом он обеспечивает их выполнение, а избравший его народ в умеренной степени мог бы это предотвратить. Он не располагал бы средствами защиты от узурпации власти, ключевой жертвой которой стал бы<sup>27</sup>.

## Против тирании парламента

Условием элементарной рассудительности является формирование механизмов, защищающих от безумства законодательной власти, проклады-

<sup>26</sup> S. Filipowicz, *Demokracja...*, с. 219.

<sup>27</sup> Ср. Т. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, с. 9.



вающего дорогу тирании большинства, управляемого ловкими демагогами. Необходимы тормоза и ограничения. Исходя из данных соображений, было замечено, что любое решение, которое получило поддержку парламентского большинства, может иметь силу действующего закона и подлежать соблюдению. Необходимы средства правовой защиты конституционности законов. При этом не следует их трактовать как один из многих способов дистрибуции власти, механизм уравнивания властей, по образцу законодательного вето или роспуска парламента. Значение контроля конституционности законов для устройства государства выходит за рамки механизмов перестройки власти в государстве. Спор о контроле конституционности законов касается самих основ государства, существования в нем гражданина<sup>28</sup>. Так происходит благодаря роли, которую играет конституция, являющаяся инструментом защиты людей от всякого рода самовольных начинаний всякой власти<sup>29</sup>.

Обречен ли гражданин на зависимость от воли морально обнищавших парламентских демагогов или воспринимается как субъект права, гарантируемые конституционные права и свободы которого подлежат правовой защите? Дилемма настолько существенна, что ее не удалось устранить заявлениями в том, что парламент является выражением воли суверена и в полной мере будет действовать в его благо. Вместе с тем, нет никаких сомнений, что недостаточным является внутрипарламентский контроль создаваемого закона. Парламент сам по себе не в состоянии защитить себя от риска сойти на ошибочный путь. Было бы большой иллюзией ожидать, что захваченные партийными фракциями и партийными демагогами парламенты в состоянии провести такой контроль объективным образом, согласно принципам толкования права, руководствуясь конституционными положениями. Следовательно, если в устройстве государства должны существовать какие-либо механизмы, направленные на защиту от безумия партийных дирижеров мануфактур права, то они должны иметь внешний характер относительно парламентов и быть от них независимыми, но также – что уже в данном месте требует особого внимания – сами по себе должны быть независимыми в действиях, укрепленными системой персональных и процессуальных гарантий той же независимости, так, как они трактуются доктриной права.

---

<sup>28</sup> См. M. Cappelletti, *Repudiating Montesquieu? The Expansion and Legitimacy of "Constitutional Justice"*, «Catholic University Law Review» 1985, Vol. 35, Issue 1, с. 5 и с.; R. Hirschl, *The Political Origins of the New Constitutionalism*, «Indiana Journal of Global Legal Studies» 2004, Vol. 11, Issue 1, с. 75 и с.

<sup>29</sup> D. Minich, *Współczesny konstytucjonalizm a czysta teoria prawa Hansa Kelsena*, [w:] A. Bosiacki (red.), *Normatywizm Hansa Kelsena a współczesna nauka prawa*, Warszawa 2017, с. 50.

Принципиальным средством от узурпации парламента является судебный контроль конституционности права. Защищая от тирании большинства, он является силой, ограничивающей волю парламентского большинства<sup>30</sup> и, как таковой, – обязательным и необходимым элементом сбалансированной власти. Введение средств контроля конституционности законов воплощает в действительность характер конституции как фундаментального закона, в то же время, является выражением стремления к реализации идеи правового государства<sup>31</sup>. Их введение позволяет ограничить негативные последствия парламентского бесправия, и благодаря этому оно не станет основой актов применения права, принимаемых относительно граждан и их обязанностей. По этим же соображениям императив наличия эффективного контроля конституционности права является ключевым мотивом современного дискурса с надлежащим образом сформированными государством и правом<sup>32</sup>.

„Колыбелью” судебной защиты конституции (следовательно – и граждан) считается введение в Соединенных Штатах Америки (сначала на уровне штатов, а вместе с созданием американской федерации, также на федеральном уровне) всеобщего судебного контроля конституционности права (*judicial review*). В свою очередь, в европейских государствах только тотальный опыт Второй мировой войны вызвал существенное изменение в восприятии устройства государства, принципа разделения властей и места в нем парламента. Они имели характер катарсиса. Означали то, что поставлен под сомнение<sup>33</sup> закрепленный французской доктриной принцип первостепенности парламента и закона как своего рода выражения всеобщей воли. Тоталитарная практика значительной части правлений европейских стран, которые (как основывающаяся на традиции Просвещения Франция) смогли собственных граждан вывозить в лагеря смерти – диктовала осуществление переоценки в восприятии парламента и закона как первостепенного плода его деятельности. Отсюда также проведение в Италии уже в 1947 г., а в Германии – двумя годами позднее, судебного контроля соответствия законов конституции. Аналогичный процесс происходил в государствах, выходящих

<sup>30</sup> A. Rataj, *Sąd Najwyższy Izraela jako sąd konstytucyjny. Przyczynek do badań nad aktywnością sędziowską*, Kraków-Budapeszt 2016, с. 282; W. Sadurski, *Spór o ostatnie słowo: sądownictwo konstytucyjne a demokracja przedstawicielska*, «Civitas» 1998, № 2, с. 85.

<sup>31</sup> M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw*, Warszawa 2009, с. 54; A. Jamróz, *Refleksje o suwerenności narodu. Od genezy do współczesnego rozumienia*, [w:] R. Kłosowicz, B. Kosowska-Gąstoł, T. Wiecech, Ł. Jakubiak (red.), *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, Kraków 2016, с. 308 и с.

<sup>32</sup> См. A. Sulikowski, *Konstytucjonalizm a nowoczesność. Dyskurs konstytucyjny wobec tryumfu i kryzysu moderny*, Wrocław 2012, с. 129.

<sup>33</sup> Такого характера не имели ограниченные попытки введения судебного контроля правовых норм в межвоенный период.

из авторитарных режимов, которые, как Турция, Португалия или Испания, в контроле конституционности законов усматривали ключевую, формально-правовую гарантию власти закона и преграду от реактивации власти беззакония. Аналогичный процесс, следующий из тождественных условий, происходил на рубеже 80-х и 90-х годов XX века в государствах, освобождающихся от ярма коммунизма<sup>34</sup>.

Согласно ст. 3 § 2 Конституции Соединенных Штатов Америки, власть судов распространяется на все дела, рассматриваемые согласно праву и справедливости, какие могут возникнуть в период действия конституции. Прежде всего, из этого положения следует право судов на контроль соответствия конституции законов, которые должны войти в применение, а в случае констатации несоответствий, отказ в применении закона и вынесение решения на основании положений конституции. Все суды имеют полномочия на оценку того, не вышел ли вследствие принятия данного закона парламент за рамки предоставленных ему полномочий. Если так произошло, то формально действующий акт парламента не находит применения. Не становится правовой основой судебного решения. Суды применяют тогда соответственное конституционное правовое положение.

В европейских государствах идее создания контроля соответствия законов (и других правовых актов) конституции сопутствовала дискуссия относительно того, кто должен был бы такой контроль осуществлять. С самого начала это был вопрос спорный, вызывавший бурные обсуждения. Должны ли это быть граждане, которые путем референдума вправе отклонить несоответствующий конституции закон? Или это должен быть специальный орган, а если так, то какой? Сомнения касались процесса придания правовой силы такому субъекту, порядку его создания и формы зависимости от парламента. В 1795 г. в революционной Франции, в период осуществления конституционных работ, среди различных предложений Эммануэль-Жозеф Сийес предложил передать контроль конституционности законов элитарному *Конституционному жюри (jurie constitutionnaire)*. Первый состав данного *Жюри* должны были избрать парламентарии из своих рядов. Ежегодно *Жюри* должно было сменяться. Выбор преемников должно было осуществлять *Жюри* среди парламентариев, у которых заканчивался срок полномочий. *Конституционное жюри* должно было, прежде всего, исследовать соответствие конституции актов государственной власти, и несоответствующие ей объявлять недействительными<sup>35</sup>. Проект Э. Сийеса критиковался и был отклонен

---

<sup>34</sup> С определенными исключениями, как в случае Югославии, Чехословакии, Польши, в которых данный процесс был проведен ранее.

<sup>35</sup> Более детально на тему см. М.М. Wiszowaty, *Jury Konstytucyjne Emanuela Sieyès'a, czyli sędziowie w obronie narodu przed ludem*, <http://www.konstytut.pl/archives/2864> (дата

как целящийся в права Конвента. Как убеждал Антуан Клер Тибодо: „Эта чудовищная власть была бы всем в государстве. Если предоставить государственной власти стражника, это означает дать им господина, который их привязал бы, чтобы было легче следить за ними”<sup>36</sup>. К заявленной позднее концепции Сената, „консервирующего” соблюдение конституции путем исследования конституционности законов перед их провозглашением, обратились в конституции 1799 г., сказав намерения заявителя, и на практике Сенат такой функции не выполнял<sup>37</sup>.

Учитывая решения Монтестье или размышления Отцов-основателей США, осуществление суда бывает отождествляемо с суровым применением правовых норм. Акцентируя внимание на том, что судьи связаны правом, как неотъемлемым свойством процесса осуществления правосудия, Монтестье называл судей „устаи права”. В данном понимании, они в отличие от законодательной или исполнительной властей, не являются никакой властью; не имеют никаких компетенций власти. Они слуги права, реализуют то, что определил законодатель. По этой причине в некоторых классификациях разделения органов государственной власти, суды воспринимались как исполнительная власть. Восприятие правосудия Монтестье как процесса нейтрального по отношению к созданию права, было укреплено в позитивистских концепциях права, акцентирующих внимание на его иерархичном характере. Как доказывал Ганс Кельзен, право – это система совершенная, слаженная, иерархично упорядоченная, во главе которой находится первичное правило, идущее от разума. Из иерархичной структуры правовых норм следует, что нормы низшего уровня должны соответствовать нормам высшего уровня, а отношения, существующие между ними, можно определить, руководясь указаниями разума, содержащимися в техниках толкования права, основанных на правилах логики. При таком образом понимаемом праве судьи должны быть как сотрудники газового завода, считывающие показания газового счетчика. Они не осуществляют интерпретацию закона, а только читают его содержание, что оценивается как процесс объективный и проверяемый.

Судебный контроль конституционности законов, независимо от его вида (сконцентрированный или деконцентрированный) должен был решать проблему обеспечения главенствующего характера конституции над антикон-

---

обращения: 22.02.2018); L. Mażewski, *Wiele hałasu o nic? Konflikt wokół Trybunału Konstytucyjnego w latach 2015–2016 w perspektywie rozważań modelowych*, Warszawa–Radzymin 2017, с. 129 i с.

<sup>36</sup> Цит.: А. Kubiak, *Francuska koncepcja kontroli konstytucyjności ustaw*, Gdańsk 1993, с. 26.

<sup>37</sup> Более детально по данной теме см. М. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego...*, с. 67 и с.

ституционными действиями парламента, а в результате – быть формально-правовой гарантией защиты прав и свобод человека от его нечеловеческой деятельности. В действительности, однако, в данном аспекте деятельности судов, о конституционных правах (далее также: конституционный суд) формируются оговорки.

В то же время, на фоне судебного контроля соответствия законов конституции, возникает новая фундаментальная проблема государственного устройства – свобода части судей, высказывающихся относительно того, что соответствует конституции, а что ей противоречит. На такой риск обращал внимание уже Томас Джефферсон во время Филадельфийского конвента и в более поздний период, подчеркивая, что суды, получая компетенции оценки конституционности законодательных актов (и актов исполнительной власти) могут стать супервластью, главенствующей над всеми остальными, перешагивающей через принцип разделения и равновесия власти. Как показала практика государственного устройства, это не были пустые возражения. Конституционные суды стали „политической властью”. В польской доктрине, таким образом уже в 1928 г. определял их Мацей Стажевски, широко обосновывая занимаемую им позицию<sup>38</sup>.

Учитывая характер конституционных ценностей и принципов, их аксиологические контексты, невозможно отделить оценку конституционности правовых положений от споров о ценностях и принципах, которые – согласно конституционным положениям – должны воплощаться в государстве. Конституционные ценности (с меньшей интенсивностью также конституционные принципы) настолько общие, абстрактные, что требуют идентификации в процессе применения правовых положений<sup>39</sup>. Чтобы определить суть образцов контроля нормативных актов (равно как суть предмета контроля нормотворческих актов), необходимо применить определенные непреложные для участников правовых отношений принципы техники толкования права. Они обуславливают результат проведенного процесса оценки конституционности права. Формальное прочтение конституционных ценностей фактиче-

<sup>38</sup> Там же, с. 162 и с. М. Zalewska, *Czysta teoria wykładni prawa? Hans Kelsen – teoretyk i konstytucjonalista*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, с. 46–47.

<sup>39</sup> Ср. М. Safjan, *Sąd konstytucyjny jako pozytywny ustawodawca*, [w:] D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski (red.), *Amicus hominis et defensor iustitiae. Przyjaciel człowieka i obrońca sprawiedliwości. Księga Jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, Lublin 2010, с. 285 и с. E. Zwierzchowski, *Z zagadnień legitymizacji sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] J. Trzeciński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, с. 305–306; H. Kaczmarczyk, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, с. 73.

ски становится их созданием и навязыванием другим участникам политических отношений, которые – в отличие от конституционного суда – имеют кроме этого непосредственную демократическую правовую силу.

В процессе контроля правовых норм закон для своего действия должен быть одобрен конституционным судом. Не существует единственного, правильного понимания конституции. Результатом неполной языковой определенности конституции (аналогично международным договорам или законам) является, соответственно, существование более одной возможности выполнения конституционной нормы. Это означает, что в ход идут различные возможности применения конституционной нормы, не только в ее рамках, но также и за ее пределами. Языковая многозначность нормативного акта создает интерпретатору свободу прочтения правовой нормы, предпочтения для какой-либо из ее трактовок и отклонения других ее применений. Признание закона соответствующим или несоответствующим конституции является выражением судебного признания, принятого им решения<sup>40</sup>. При этом, также в самом конституционном суде не должно быть относительно этого всеобщего согласия, чего одним из формальных признаков являются мнения, отличные от решения. В конституционном суде, аналогично парламенту, большинство путем голосования определяет, что соответствует, а что нет, конституции. Иначе, чем в типичной для парламента ситуации (голосование парламентскими фракциями), это не должно быть постоянное большинство. Они могут возникать на случай отдельных контрольных процедур, тем не менее, также в конституционном суде правило большинства имеет применение. Если решение конституционного суда принимается путем голосования, то аналогично парламенту нет уверенности, что принятое им содержание противоположных положений (соответственно: образца и предмета контроля правовых норм) является единственным и верным<sup>41</sup>.

Признание неконституционности закона не является результатом юридических размышлений, основанных на безусловно действующих единых принципах толкования<sup>42</sup>, поскольку теория права, не смотря на осуществляемую в данной сфере интенсивную деятельность, не разработала таких правил толкований, в том числе принципов толкования конституции, и не требует убеждения в том, что текст конституции, аналогично любому дру-

<sup>40</sup> P. Laidler, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki*, Kraków 2011, s. 132.

<sup>41</sup> J. Szymanek, *Postulowane zmiany Konstytucji RP: zderzenie dążeń centrypetalnych i centryfugalnych w myśleniu o ustroju politycznym państwa*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 685.

<sup>42</sup> Иначе, см. А. Tomza, *Czy amerykańska jurisprudence posiada reguły interpretacji Konstytucji?*, «Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej» 2014, № 2, s. 1–2.

тому правовому тексту, требует интерпретации<sup>43</sup>, которая не является чем-то нейтральным<sup>44</sup>. Аналогично, не существует единой, когнитивно верной и неоспоримой концепции толкования конституции<sup>45</sup>, дающей возможность определения объективного значения текста конституции<sup>46</sup>. Значительное количество конкурентных относительно друг друга, спорных концепций толкования конституции нарушает доверие к принимаемым решениям по вопросу толкования. Делает их не чем-то объективным, научно верным, бесспорным, а напротив – самовольным, являющимся выражением субъективных убеждений или взглядов судей, в том числе воспринимаемых как представителей определенных политических организаций или групп интересов.

Обращаясь к определениям американской доктрины, выделяют многочисленные концепции интерпретации конституции, среди них: текстуализм (*textualism*), интенционализм (*intentionalism*), оригинализм (*originalism*), судебный активизм (*judicial activism*), „живущий конституционализм” (*living constitution*)<sup>47</sup>, судебскую сдержанность (*judicial self-restraint*). Для представления существующих между ними отличий следует напомнить об их основных принципах. В рамках текстуализма судья определяет значение правовых норм согласно принципу всеобщего признания. Слова конституции воспринимаются как написанный текст, основанный на их соединении по словарным принципам<sup>48</sup>. Проблемы с текстуализмом могут касаться языковых ограничений и следующих из них интерпретационных недочетов. По этой причине, по мнению противников текстуализма, декодирование текста не передает его истинного значения<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, c. 17.

<sup>44</sup> M. Smolak, *Wykładnia prawa a zmiana społeczno-polityczna*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*, Kraków 2001, c. 157 i c.

<sup>45</sup> См. M.J. Golecki, *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Warszawa 2011, c. 24; A. Sulikowski, *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, «Państwo i Prawo» 2005, № 8, c. 27.

<sup>46</sup> W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, «Przeгляд Сеймowy» 2009, № 4, c. 15.

<sup>47</sup> См., напр., A. Tomza, *Spór o poprawną interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Od pasywizmu do aktywizmu sądowego*, Łódź 2016, c. 37–38; I. Małajny, R.M. Małajny, *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, «Studia Iuridica Lublensia» 2014, t. XXII, c. 538–539.

<sup>48</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012, c. 63 i c.; A. Tomza, *Czy amerykańska jurysprudencja posiada reguły interpretacji Konstytucji?*, «Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej» 2014, № 2, c. 4.

<sup>49</sup> A. Tomza, *Spór o poprawną interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych...*, c. 38–39.

Интенциональная интерпретация конституции заключается в исследовании субъективных намерений ее авторов. Ссылки на замысел авторов конституции должны говорить о неизменности, вместе с тем, верности представления воли суверена конституционным судом<sup>50</sup>. В случае коллективных субъектов сложностью является само по себе определение, о каких замыслах идет речь. Ее авторов или кого? На таким образом поставленный вопрос интенционализм не дает однозначного ответа. Депутатов, голосующих за принятие конституции? Фракции парламентского большинства? Депутатов, берущих слово по данному вопросу? Депутата – докладчика проекта конституции? Главных, то есть каких, теоретиков данной конституции? Замыслы автора конституции, а когда выражаются? Во время конституционных работ или, быть может, в рамках интерпретирования конституционных положений? Вопросы можно продолжать. Проблема не в их количестве, а в отсутствии на них четкого ответа.

Согласно оригинализму, основой интерпретации конституции является только оригинальное значение конституционных понятий (*original meaning*), а не всеобщего значения (*plain meaning*), как в текстуализме. Сам оригинализм, как концепция интерпретации конституции, не является однородным. В его рамках выделяется, например, концепция определения неоригинального значения конституционных понятий (*original meaning*), но оригинального понимания конституционных понятий (*original understanding*).

Судебный активизм обращает внимание на то, что интерпретация конституции должна быть расположена в темпоральной плоскости, и учитывать происходящее изменение конституционных понятий и приведение в соответствие их интерпретации к современным условиям конституции. Юридический текст необходимо читать с эволюционной перспективы. Она предполагает, что значение текста подлежит изменению во времени. Поэтому определение значения правового регулирования не определено автором текста, а концентрируется на его словах и языковой практике коммуникационного сообщества, в рамках которого текст был создан, он интерпретируется, а также на действительности, к которой правовая норма относится<sup>51</sup>, и эта действительность меняется во времени. При этом, также данная концепция интерпретации права не ведет к единым определениям. Так как можно учитывать различные языковые практики и разную неязыковую действительность, к которой относится интерпретированный правовой текст<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar kontroli konstytucyjności*, Toruń 2017, с. 189; B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski...*, с. 65 и с.

<sup>51</sup> См. M. Matczak, *Summa Iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, с. 136.

<sup>52</sup> На это обращает внимание P. Kaczmarek, *Era prawodawców czy era tłumaczy?*, [w:] P. Jabłoński (red.), *Koniec teorii prawa?*, Wrocław 2011, с. 170.



Концепция „живой конституции” выходит из принципа, что в конституции регулируются рамки устройства государства, и в то же время, в первоначальный момент их создания невозможно предвидеть всех возможных значений использованных слов. Следовательно, можно их определить путем интерпретации конституции<sup>53</sup>. Конституция, как живой акт, проявляет естественные адаптационные способности<sup>54</sup> к изменяющейся общественной действительности. Она должна восприниматься в свете современных ценностей и опыта<sup>55</sup>. Содержащимся в ней понятиям можно придавать новое значение. Таким образом, без проведения формального изменения конституции, она подлежит изменению, материальной актуализации<sup>56</sup>. Как доказывают приверженцы концепции „живой конституции”, сложно согласиться с принципом, что „мертвая рука” (*dead hand*) авторов конституции держит власть над современным обществом<sup>57</sup>.

В свою очередь, согласно концепции судейской сдержанности, в контроле конституционности права судьи должны быть сдержанными. Это следует из факта, что действуют правовые, политические или экономические отношения, но – в отличие от парламентариев и правительства – не несут по этому вопросу политической ответственности, а в связи с имеющимся материальным иммунитетом – также и правовой. Конституционный суд, принимая решение о том, что положение не соответствует конституции, вызывает аналогичный правовой результат, что и парламент, отклоняя правовое положение. Таким образом, аналогично парламенту, формирует политику государства<sup>58</sup>, учитывая то, что формирование политики государства является сферой деятельности парламента, должно приносить его воздержанность. Но при этом, что следует подчеркнуть, само понятие „сдержанности” является не до конца определенным, вместе с тем, вызывающим позитивную коннотацию. Независимо от содержания предлагаемых решений и вызванных ими

<sup>53</sup> A. Tomza, *Spór o poprawną interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych...*, с. 105; A. Bryk, *Konstytucjonalizm. Od starożytnego Izraela do liberalnego konstytucjonalizmu amerykańskiego*, Kraków 2013, с. 602.

<sup>54</sup> D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli prawa...*, с. 63.

<sup>55</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski...*, с. 68.

<sup>56</sup> См. R.M. Małajny, *Rola Sądu Najwyższego w procesie wykładni Konstytucji USA*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, № XXXI, с. 326–327. Por. P. Laidler, *Interpretacja Konstytucji USA przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych jako główna przyczyna ewolucji zasady podziału władzy*, [w:] J.A. Daszyńska (red.), *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Reminiscencje w 220. rocznicę uchwalenia*, Łódź 2009, с. 335–336.

<sup>57</sup> M. Barczentewicz, *Inspiracje amerykańskie w dyskusjach wokół interpretacji konstytucji*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, с. 91.

<sup>58</sup> W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008, с. 12.

фактических последствий, среди конституционных судей доминируют считающие себя „сдержанными” в принятии решений. Почти все кандидаты на пост судьи заявляют, что являются приверженцами судейской сдержанности, отмахиваются от судейского активизма и декларируют тщательное отделение политики от роли судебной практики<sup>59</sup>. Исключением является самоидентификация судьи как „несдержанного” в вынесении решений. Конституционные судьи в согласии утверждают, что пока необходимо предполагать конституционность контролируемого положения, до той поры его несоответствие конституции не будет выявлено вне всяких сомнений. Вместе с тем, данное утверждение является не столько правовой конструкцией, определяющей процесс конституционного вынесения решений, сколько риторической фигурой, которая должна держать участников политических и правовых отношений в убеждении, что так в действительности и есть. Ее интонирование не имеет влияния на прохождение процесса вынесения конституционных решений<sup>60</sup>.

Помимо правил интерпретации, следующих из различных концепций интерпретации конституции, имеют применение также интерпретационные каноны (*canons of construction*) и основные принципы (*valid canons*) интерпретации, которых А. Скалия и Б.А. Гарнер насчитали 57<sup>61</sup>, и применение которых также может вести к отличным интерпретационным выводам.

Помимо определения толкования правовых положений, находящихся применение в определенной процедуре в конституционном суде (образца и предмета контроля конституционности права) необходимо определить (согласовать) связи, существующие между различными относительно сути ценностями и конституционными принципами, т.е. правила предоставления приоритета одной из них. В сущности, этого не делает автор конституции. Само определение связей, существующих между конкретными ценностями и конституционными принципами (определяемые иногда как их „взвешивание”), не является актом толкования права, воспринимаемым как понимание текста<sup>62</sup>. Этот процесс не является объективизированным, не вызывающим сомнений в интерпретации. Он является проявлением принятия решений, основанного на аксиологической системе осуществляющего субъекта<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> T. Stawicki, *Dyskusje wokół aktywizmu i pasywizmu sądów konstytucyjnych jako spór o wykładnię konstytucji*, [w:] T. Stawicki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, s. 354.

<sup>60</sup> См. T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw...*, с. 23–24. Por. M. Safjan, *Sąd konstytucyjny jako pozytywny ustawodawca...*, с. 281.

<sup>61</sup> A. Scalia, B.A. Garner, *Reading Law. Interpretation of Legal Texts*, Thomson/West. 2012, с. ix.

<sup>62</sup> S. Wronkowska, *O niektórych osobliwościach konstytucji...*, с. 33.

<sup>63</sup> Cp. T. Gizbert-Studnicki, *Teoria wykładni Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, с. 82 и с.; K. Wojty-

## К „судократии”

Не являясь связанным какой-либо теорией, которая ограничила бы произвол суда в процессе принятия решения<sup>64</sup>, конституционный суд располагает значительной свободой. На принимаемые им решения влияет тот факт, что конституционный суд не действует в политическом вакууме. Он находится в конкретном контексте государственного устройства, политических реалиях, от которых не может абстрагироваться<sup>65</sup>. По этой причине в конституционной судебной практике, определяющей, что соответствует, а что не соответствует конституции, имеет место приспособление содержания конституции к изменяющейся композиции политических сил и политической ситуации<sup>66</sup>. Являясь „судом права”, конституционный суд действует в окружении, обусловленном не только юридически, но также и политически или финансово. Например, такой фактор, как уровень публичного долга в данном государстве (фактическое обстоятельство, в первую очередь – финансовое) детерминирует то, что оценка конституционности контролируемого положения зависит от фактического состояния. В одном фактическом состоянии данное положение признано соответствующим конституции, а в другом фактическом состоянии (например, возрастающий публичный долг при одновременном снижении уровня ВВП) признано несоответствующим конституции. Также существует зависимость от экономических приоритетов конституционных судей, их взглядов на желаемое участие государства в экономике<sup>67</sup>.

Так как не существует единой, не вызывающей сомнений у участников правовых отношений теории толкования права, аналогично нет закрытого, полного каталога интерпретационных правил. Они имеют динамический характер, изменяемый во времени. С течением времени одни директивы утрачивают свое значение, а на их месте появляются новые, что является

---

czek, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013, с. 242; M. Zalewska, *Czysta teoria wykładni prawa? Hans Kelsen – teoretyk i konstytucjonalista*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, с. 52.

<sup>64</sup> M.L. Moses, *Beyond Judicial Activism: when the Supreme Court is no Longer a Court*, «Journal of Constitutional Law» 2011, Vol. 14, Issue 1, с. 170.

<sup>65</sup> R.M. Małajny, *Trybunał Konstytucyjny jako strażnik Konstytucji*, «Państwo i Prawo» 2016, № 10, с. 16.

<sup>66</sup> J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Gdańsk 1998, с. 217.

<sup>67</sup> В контексте свободы рассмотрения польским Конституционным трибуналом конституционного принципа финансовой независимости гмины как сообщества ее жителей см. Я. Залесны, *Финансовая независимость гмины в Польше – основы и результаты*, [в:] С. Суловски, Я. Залесны (ред.), *Управление в Восточной Европе*, «Studia Politologiczne» 2016, vol. 39.

производной изменений, происходящих в правовой культуре<sup>68</sup>. В доминирующей в настоящее время правовой культуре постмодернизма с ее значительным количеством равнозначных образцов поведения, постановкой под сомнение неизменных исходных плоскостей, в более широких рамках и с большей интенсивностью, чем в прошлом, поддано сомнению также значение отдельных интерпретационных правил, и существующую между ними зависимость, что укрепляет неуверенность относительно определения конституционными судьями сути конституции и соотносимого с ней нормативного акта. Произошло изменение модели применения права – от модели силлогистической к аргументационной. Она заключается в том, что в ее основе находится принцип: параллельно с убежденными в обоснованности осуществленного выбора в вынесении решения суда, могут существовать крупные общественные группы, не убежденные в верности принятого судом решения, что – в условиях существенного социополитического разделения, происходящего в конкретных государствах – имеет место.

Снижение доверия к праву как науке, определяющей объективные основы процесса судебной практики<sup>69</sup>, отсутствие бесспорно действующих, единых правил толкования права, равно как неоспоримых правил согласования различных по содержанию конституционных ценностей и принципов, аксиологические основы конституции<sup>70</sup> способствуют свободе в практике правосудия, находящей подтверждение в одной из многих теорий толкования права и различных, противоречащих друг другу аксиологических систем.

Неоднозначность вопросов, касающихся теории толкования права и „взвешивания” конституционных ценностей и принципов, обуславливает спор в юриспруденции о границах судебской власти в процессе контроля конституционности права, спор о границах свободы в определении того, что соответствует, конституции, а что – нет, т.е. де-факто спор о произволе судебской власти. Расположение судебного процесса толкования права на грани политики (артикулируемой в законе как предмете контроля) и права (выражаемого через нормативный характер конституционных положений как образца контроля) делает из конституции предмет политической деятельности<sup>71</sup>. Конституционные споры являются, в то же время, спорами политиче-

<sup>68</sup> L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, с. 13.

<sup>69</sup> W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych...*, с. 16.

<sup>70</sup> На фактор аксиологических основ конституции в контексте определения содержания ее положений обращает внимание Z. Cieślak, *Trybunał Konstytucyjny – „prawotwórca” negatywny*, [w:] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008, с. 63 и с.

<sup>71</sup> K.J. Kaleta, *Wykładnia prawa jako forma władzy politycznej. Stanowiska wobec interpretacji konstytucji w doktrynie francuskiej*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, с. 59.

скими<sup>72</sup>, в результате чего – решения конституционного суда – это не только правовые решения, но также и политические<sup>73</sup>. Как доказывает Д. Россо, практика судьи всегда имеет все черты работы политического характера<sup>74</sup>. Суды самовольно могут выносить решение относительно того, является ли данный нормативный акт соответствующим конституции или нет, таким образом, становясь фактически третьей палатой парламента<sup>75</sup>, палатой, такой же, как две остальные (в двухпалатных парламентах), волевым образом – узурпируя для себя роль парламента<sup>76</sup> – принимая политические решения, с тем только, что иначе их аргументируют, чем две другие палаты парламента; базирующейся на юридической аргументации, а не политической, укорененной в интересах и потребностях различных общественных групп. Судейский активизм является постоянной составной частью практики конституционных судов. Является непрестанной реакцией действующих судей

<sup>72</sup> Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм: доктрина и практика*, Москва 2016, с. 101 и с. Е. Zwierzchowski, *Sądownictwo konstytucyjne a zgodne z konstytucją stanowienie i stosowanie prawa*, [w:] Е. Zwierzchowski (red.), *Prawo i kontrola jego zgodności z konstytucją*, Warszawa 1997, с. 196.

<sup>73</sup> Б.А. Страшун, *Конституционный судебный контроль как фактор развития конституционализма*, [в:] В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова (ред.), *Современный российский конституционализм: проблемы становления и перспективы развития*, Москва 2017, с. 394–395; М.Н. Марченко (ред.), *Разделение властей*, Москва 2004, с. 376 и с.; D. Skrzypiński, *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*, Wrocław 2009, с. 319; T. Stawecki, *Koncepcje wykładni konstytucji we współczesnych polskich naukach prawnych*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014, с. 200. Как доказывают А.С. Миллер и Р.Ф. Хоуэлл, так происходит в связи с тем, что конституционное право является в большей степени политической теорией, выраженной на языке юристов. А.С. Miller, R.F. Howell, *The Myth of Neutrality in Constitutional Adjudication*, «The University of Chicago Law Review» 1960, vol. 27, с. 668.

<sup>74</sup> D. Rousseau, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie*, Warszawa 1999, с. 30; D. Matthias, *Constitutional Courts: Democracy vs. Juristocracy?*, Faculty of Law Ghent University 2015, с. 52.

<sup>75</sup> Аналогично см. J. Szymanek, *Sejm, Senat a Trybunał Konstytucyjny. Współzależność w kształtowaniu systemu prawnego państwa*, «Przegląd Legislacyjny» 2004, № 4, с. 38 и с.; W. Sadurski, *Prawo przed sądem...*, с. 12; A. Ławniczak, *Sądowe systemy badania zgodności prawa z Konstytucją*, [w:] M. Grzesik-Kulesza, G. Pastuszko (red.), *Idea wolności i niezależności w państwie demokratycznym – perspektywa praw jednostki. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Halinie Ziębie-Zaluckiej w czterdziestą rocznicę pracy naukowej*, Rzeszów 2017, с. 304.

<sup>76</sup> В. Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, «The Yale Law Journal» 1989, vol. 99, no 3, с. 457 и с. W tym kontekście А. S. Sweet pisze o sądowym zamachu stanu. Zob. А. S. Sweet, *The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority*, «German Law Journal» 2007, Vol. 8, No. 10.

на предыдущий – предполагаемый или действительный – активизм их предшественников<sup>77</sup>.

Обращаясь к *Конституционному жюри* Сейеса, конституционные суды имеют черты бывшей второй палаты – палаты размышлений и рассуждений, аристократии мысли; палаты размышлений над устройством государства, над конституцией. Таким образом, конституционные суды исполняют роль, которую когда-то воплощали вторые палаты парламента, но в результате их демократизации, интеллектуальной люмпенизации, не в состоянии исполнять в настоящее время. Уподобление вторых палат парламентов к первым, помимо того эффекта, что в части государств были ликвидированы, появилась потребность в создании нового органа, участвующего в законотворческом процессе, который был бы в состоянии корректировать, удерживать узурпацию первых палат парламентов, если на это не способны вторые палаты. Тем новым участником процесса создания права, который должен удерживать его в конституционной колее, являются конституционные суды.

Аналогично парламенту, конституционные суды формируют общественные отношения, что делают во „имя разума и прогресса, воплощением которых является конституция”<sup>78</sup>. Применяют активистические техники в судебной практике, связанные с отсрочкой вступления в силу решений о неконституционности закона, открытием в конституции норм, не выраженных в ней, когда считают, что закон нерационален, или его действие было бы нецелесообразно. „Благодаря судебскому активизму может возникнуть новое, и при этом общее правило производства, там, где до той поры его не было, и с сутью, которой до той поры не было”<sup>79</sup>. Осуществление толкования закона в согласии с конституцией получает форму толкования конституции в согласии с видением рациональности, разделяемым судьями<sup>80</sup>. Конституционные суды не только выносят решения на основании действующих конституционных положений, но также на основании „невидимой конституции” (*invisible constitution*). То есть на основании положений, которые в действительности не содержатся в тексте конституции, но, по их мнению, являются составным элементом конституционного порядка, нормативной действительностью, „формирующей вместе с текстом принятого конституционного акта

<sup>77</sup> R.A. Posner, *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, «California Law Review» 2012, Vol. 100, No. 3, с. 547–548.

<sup>78</sup> A. Sulikowski, *Konstytucjonalizm a nowoczesność...*, с. 141.

<sup>79</sup> A. Gomułowicz, *Sędzia a prawo*, [w:] J. Królikowski, J. Podkowiak, J. Sułkowski (red.), *Kontrola konstytucyjności prawa a stosowanie prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2017, с. 23.

<sup>80</sup> A. Sulikowski, *Konstytucjonalizm a nowoczesność...*, с. 141; B. Banaszak, *Aktywizm orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego*, «Przegląd Sejmowy» 2009, № 4, с. 3 и с.

целостный образ конституционной практики данного государства”<sup>81</sup>. Таким образом, конституционные судьи становятся авторами „неписанной конституции”; конституции, которую навязывают другим участникам политических отношений.

Проявлением судейского активизма является расширение своих компетенций. В Польше Конституционный трибунал, осуществляя толкования ст. 7 закона о Конституционном трибунале, определил срок, в котором Сейм вправе рассмотреть решение Трибунала, утверждающее о несоответствии конституции законов, до 6 месяцев. Решение Трибунала, которое не было рассмотрено Сеймом в данный срок, должно было войти в силу и в результате – отклоняло закон в день обнародования в Вестнике законов уведомления Председателя Конституционного трибунала о потере силы закона, что один из судей Трибунала назвал расталкиванием локтями<sup>82</sup>. „Расталкивание локтями” приобрело черты одной из теории толкования конституции, теории настолько принимаемой, насколько простой в применении.

В законе от 5 сентября 1995 г. Трибунал признал, что возможность отдаления Сеймом решения Трибунала имеет применение только к процедуре вторичного контроля, а решение о неконституционности закона, принятое в порядке предупредительной процедуры, сразу имеет окончательный характер. Аналогичный характер имело бы, как минимум, определение Трибуналом того, что изменения в налоговом законодательстве могут осуществляться не далее, чем 30 ноября года, предшествующего их введению, хотя данный срок не предвиделся в каком-либо правовом положении.

Вследствие свободы практики судов, черпающей аргументацию, укрепление из какой-либо теории толкования права, вместо сбалансированных властей, основанных на принципе разделения властей, повышается риск „правления судов” („судократии”<sup>83</sup>). Риск правления парламента (на польской почве называемого „сеймократией”) был заменен риском „правления судов”, таких же самовольных, а вследствие этого – небезопасных для реализации прав и свобод личности, что и предыдущие. Суды по своей собственной воле отклоняют „законы потому, что кажутся им неправильными, нерациональными, ненужными, одним словом, политически нежелательными”<sup>84</sup>. У основ принимаемых решений находятся политиче-

<sup>81</sup> J. Stępień, *Polska tradycja konstytucyjna*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2007, № 4, с. 6.

<sup>82</sup> A. Zoll, *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] K. Budziło (red.), *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Warszawa 2010, с. 59–60.

<sup>83</sup> C. Nackenoff, *Is There a Political Tilt to “Juristocracy”?*, «Maryland Law Review» 2006, Vol. 65, Issue 1, с. 145.

<sup>84</sup> M. Starzewski, *Środki zabezpieczenia prawnego...*, с. 164.

ские взгляды судей, их собственные оценки и разделяемые ими политические ценности<sup>85</sup>. Поскольку парламентарии свои политические взгляды выражают в правовых положениях, аналогично и судьи – свои политические взгляды выражают в виде решений.

Как отмечают в правовой доктрине, влияние политических факторов на толкование права не происходит путем простой реакции суда на внешний политический импульс, но переданный через идеи, политическую философию и позиции, общепринятые в судейской общественности<sup>86</sup>. Вследствие этого в системах централизованной конституционной судебной практики, деятельность суда не является только силой, сдерживающей неконституционную деятельность законодателя<sup>87</sup>. Суд имеет характер „замещающего законодателя”<sup>88</sup>. Хотя суд и оговаривает, что не оценивает применимости и верности контролируемых правовых регулирований, однако, проводит данную оценку<sup>89</sup>. Его активность – в узком смысле – наступательная, регулирующая, как в случае принятия решений, в которых утверждается следующее: регулирование частично соответствует конституции или регулирование частично не соответствует конституции, при этом положение не соответствует конституции в связи с неурегулированием (или урегулированием) в нем правовой ситуации определенной группы субъектов<sup>90</sup>. Аналогичная ситуация существует в связи с интерпретационными решениями<sup>91</sup>,

<sup>85</sup> J.H. Ely, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press 2002, с. 43 и с.

<sup>86</sup> M. Smolak, *Legalizm a polityczne problemy sądowej wykładni prawa*, [w:] I. Bogucka, Z. Tobor (red.), *Prawoznawstwo a praktyka stosowania prawa*, Katowice 2002, с. 172.

<sup>87</sup> J. Karp, J. Szymanek, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, «Przegląd Sejmowy» 2009, № 4, с. 145; R.M. Małajny, *Legitymacja sądownictwa konstytucyjnego...*, с. 7 и с. На тему конструкции „негативного законодателя” см. S. Wronkowska, *Kilka uwag o „prawodawcy negatywnym”*, «Państwo i Prawo» 2008, №. 10.

<sup>88</sup> B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski...*, с. 19; M. Kaleta, *Aktywizm sędziowski w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego RP – zarys problematyki*, [w:] R. Kłosowicz, B. Kosowska-Gąstoł, T. Wiecech, Ł. Jakubiak (red.), *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, Kraków 2016, с. 355; G. Kuca, *O potrzebie reinterpretacji pojęcia „zasada podziału władzy”*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje: historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, с. 258.

<sup>89</sup> M. Kaleta, *Aktywizm sędziowski...*, с. 355.

<sup>90</sup> См. P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik konstytucji?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jaros*, Warszawa 2009, с. 577.

<sup>91</sup> Широко по данной теме см. M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa*, Warszawa 2012.



в тех правовых системах, в которых конституционный суд не уполномочен осуществлять действующего всеобщего толкования правовых положений. В таких решениях конституционный суд признает проверяемое положение соответствующим конституции при условии, что выведенная из него норма имеет содержание, определенное конституционным судом<sup>92</sup>. Осуществляемое в таком режиме толкование права вызывает системные последствия, действует на всю правовую систему<sup>93</sup>, чем аналогично воздействию парламента.

Поставленный в работе тезис относительно того, что не существует гарантии того, что конституционный суд верно определит суть спорных правовых норм, находит непосредственное подтверждение в практике конституционных судов, прежде всего – в институте отхода конституционным судом от ранее выраженной правовой точки зрения. Причем, это происходит типично двойственным образом. Конституционный суд может совершить это официально (официальный уход от правовой точки зрения), указывая на предыдущие решения и оговаривая факт отхода от позиции, выраженной в нем, или же – как чаще происходит – может уйти от данной точки зрения, выраженной в ранее принятом решении, не оговаривая, однако, что меняет правовую позицию (фактический уход от правовой позиции, о котором можно догадаться). Практика отдельных конституционных судов не является внутренне целостной. Случается, что в аналогичных делах конституционные суды принимают разные решения. Расхождения следуют из изменения правовой точки зрения, из различного толкования правовых положений, осуществляемого различными судьями, или также политического контекста рассматриваемого дела<sup>94</sup>. Как постановил польский Конституционный трибунал, изменение линии судебной практики может, в частности, быть аргументировано новым пониманием образца или предмета контроля, новое определение ключевой черты проверяемого правового решения<sup>95</sup>. В процессе контроля конституционности права суть одного и того же конституционного образца может по-разному трактоваться, в зависимости от фактических обстоятельств дела, находящегося в конституционном суде. Аналогично, в зависимости от фактических обстоятельств дела, находящегося в конститу-

---

<sup>92</sup> A. Sulikowski, *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, «Państwo i Prawo» 2005, № 8, с. 23.

<sup>93</sup> A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Zakamycze 2005, с. 45.

<sup>94</sup> Детальнее на данную тему см. J. Zaleśny, *Zagadnienie rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska (red.), *Demokratyczna modernizacja sfery publicznej*, Toruń 2012; B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski...*, с. 241 и с.

<sup>95</sup> SK 21/04, OTK ZU 2006/7/88.

ционном суде, по-разному может восприниматься предмет контроля права, а фактором, который говорит об этом, является судебское признание.

Контроль конституционности права в его связи с принципом разделения власти можно анализировать не только в контексте вмешательства конституционного суда в полномочия парламента, и следующие из этого последствия для реализации конституционных ценностей и принципов. Необходимо замечать также особую роль конституционного суда как органа, разрешающего конфликты, связанные с дистрибуцией власти, являющегося арбитром между органами государственной власти. Путем принятия закона парламент может расширять свои компетенции за счет компетенций других органов государственной власти, нарушая при этом принцип разделения властей и их равновесия. Принимая решение по делу законов, касающихся компетенций органов государственной власти во взаимоотношениях, конституционный суд действует как страж правового государства, со встроенным в него принципом, что власть должна быть разделена и сбалансирована, и ни одна из них не может перенимать компетенций, свойственных для другой ветви власти.

Благодаря рассмотрению неоднозначности результатов применения принципов толкования права, осуществляя толкование конституции, судьи имеют свободу определения ее звучания, а в результате – обладают способностью самостоятельного придания конституции определенной сути<sup>96</sup>, заходя тем самым как в рамки компетенций автора конституции, так и законодателя<sup>97</sup> ограничивает его относительно альтернативы применяемой политики. Вследствие этого политическая линия парламента должна соответствовать политической линии, выражаемой конституционным судом, что само по себе является постановкой под сомнение роли парламента как органа, выражающего то, что политично, являющегося одной из ключевых эмблем политики. Таким образом, конституционный суд, который должен сдерживать извращения парламента, удерживать его в рамках правового государства, сам подвергся деформации и политическому вырождению. Стал узурпатором политической власти, органом, который относительно эффектов своей деятельности напоминает палату парламента и конкурирует с парламентом (и представленными в нем партийными фракциями) в формировании политики государства, что вызвало, поскольку – по очевидным политическим позициям, должно было вызвать – реакцию, захваченных политическими партиями и возглавляющими их демагогами парламентов. Мотив сохранения конституционных рамок государства был трансформирован в спор

<sup>96</sup> Cp. M. Safjan, *Sąd konstytucyjny jako pozytywny ustawodawca...*, с. 288.

<sup>97</sup> Более широко на данную тему см. A.R. Brewer-Carías (ed.), *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study*, Cambridge University Press 2013.

о дистрибуции власти, с интенсивностью и внезапностью сопутствующих его реакций политических деятелей. Они полагают, что за вуалью защиты конституции лишаются способности к политическим действиям, что вызвало недовольство и как защитную, так и ответную реакцию.

## Парламенты против „судократии”

Политическая власть конституционных судов не имеет окончательной силы. Они не формируют безапелляционным образом, безусловно обязывающим для парламента, правовой порядок. В рамках нового правового регулирования парламент может вернуть действие отклоненного конституционным судом правового положения, и пока надлежащий субъект не обжалует его в конституционном суде, а вследствие чего будет принято решение, положение действует и, как таковое, подлежит применению независимо от того, каково его отношение к конституции. Таким образом, парламент, не разделяя мнения судов, может форсировать свою волю и делать из нее действующий повсеместно закон.

Противопоставляя результатам решения конституционного суда, парламент (поддерживаемый главой государства) может предупредить решение и принять закон, касающийся тех же самых вопросов, что и закон, в данный момент контролируемый конституционным судом, делая тем самым беспредметным проводимое в нем производство, и вызывая его прекращение, при одновременном действии правового регулирования, которое важно для парламентского большинства. Другой методикой поиска парламентом, если не своего приоритета, то гомеостаза в системе разделения властей, является неосуществление действий, цель которых – не выполнение решения конституционного суда, растянутая их реализация, к тому же – частичная<sup>98</sup>. Таким образом, решение конституционного суда не находит своего отражения в действующих правовых положениях. Это дезавуирует принцип приоритета конституции, что называется „законным правовым нигилизмом”<sup>99</sup>.

Потенциальное преобладание конституционного суда может быть преодолено органом, который выбирает его судей. Отбирая судейский состав органа, можно соответственно укрепить актуальную его линию практики или преодолеть оппозицию судей относительно политики парламента и сформи-

---

<sup>98</sup> Например, в Польше вначале 2012 г. 102 решения не были вообще или частично выполнены законодателем. В последующие годы количество невыполненных решений было меньшим.

<sup>99</sup> H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucyj*, «Państwo i Prawo» 2016, № 6, с. 23.

ровать отличное большинство в рамках суда. Отмечается корреляция между политическими предпочтениями органа, избирающего конституционных судей, и политическими предпочтениями избираемых конституционных судей. Данная корреляция экстраполируется на суть принимаемых им решений. Другими словами, среди критериев, определяющих в выборе кандидата в состав конституционного суда, критерий политических предпочтений является ключевым<sup>100</sup>. В связи с этим процедура отбора конституционных судей является спорным вопросом, вписанным в механизмы политического соперничества. Как признавал Теодор Рузвельт, комментируя кандидатуру Горация Лертонна на пост судьи Верховного суда, „учитываются только политические взгляды. На каждый вопрос, который появится перед ним как перед судьей, он должен иметь ответ, наиболее приближенный к моему”<sup>101</sup>.

В конституционных судах, избираемых парламентом, парламентская политика предопределяет результат осуществляемого выбора. Посты в конституционных судах распределяются по партийному принципу, в том числе – согласно межпартийным договоренностям<sup>102</sup>. Данная модель формирования личного состава имеет применение в тех государствах, которые признаются лучшими, если речь идет о формировании образцов контроля правовых норм, равно как и в государствах, которые данные образцы имитируют. Можно выдвинуть исследовательскую гипотезу (в данном анализе не подлежит доказательству), что одним из аспектов подражания устройству конституционного суда является подражание партийным условиям как фактору, предопределяющему персональный состав судов. В Австрии, устройство конституционного суда которой воспринимается в Европе как парадигматичное, многолетний парламентский и правительственный союз Австрийской Народной партии (ÖVP) и Социал-демократической партии Австрии (SPÖ) отражается в избираемых правительством и парламентом судьях Конституционного суда, в их разделении на членов двух данных партий<sup>103</sup>. Политические аспекты предопределяют то, кто станет конституционным судьей и в результате – какую линию судебной практики примет Конституционный суд. Независимо от имеющейся профессиональной квалификации канди-

<sup>100</sup> В контексте американского Верховного суда подчеркивается значение персонально-политических зависимостей, желание оплаты президентом долга относительно конкретного лица (политические советники президента или партийные соратники). См. P. Laidler, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki...*, с. 158.

<sup>101</sup> Цит. по: там же, с. 160.

<sup>102</sup> Ср. N.Ch. Corkin, *Europeanization of Judicial Review*, Routledge 2015, с. 115.

<sup>103</sup> Ср. P. Czarny, *Austria*, [w:] A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski (red.), *Powolywanie sądziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017, с. 41–42.

датов, они отбираются и выбираются в связи с предпочтениями правящих политических партий<sup>104</sup>.

В Хорватии, руководствуясь политическими паритетами, в массовом масштабе в Конституционный суд парламент выбирает бывших парламентариев и сотрудников государственной администрации<sup>105</sup>. В Германии выбор судей Конституционного суда осуществляют (по половине) обе палаты парламента – Бундестаг и Бундесрат. Они осуществляют это большинством как минимум 2/3 голосов членов данной палаты, причем – как представлено в литературе – фактором, определяющим в выборе, являются критерии партийного разделения<sup>106</sup>. Судейские места разделяются между двумя крупнейшими парламентскими фракциями: Христианско-демократическим союзом Германии (CDU) и Социал-демократической партией Германии (SPD). В рамках 8 судейских мест в каждом Сенате по три места занимают CDU и SPD<sup>107</sup>, а два воспринимаются как так называемые „нейтральные”<sup>108</sup>.

При выборе кандидатов во французский Конституционный совет ключевую роль играет политический опыт кандидатов<sup>109</sup>. По этой причине в ее состав президент назначает парламентариев, министров или премьер-министров, таких как Лорана Фабиуса или Лионеля Жоспена. Независимо от процедуры номинации, в силу закона членами Конституционного совета становятся бывшие президенты.

В Испании судей Конституционного суда назначает Король Испании по предложению Конгресса (4), Сената (4), правительства (2) и Генерального совета судебной власти (2). Независимо от того, кто предлагает назначение,

<sup>104</sup> См. А. Gamper, F. Palermo, *The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review*, «Journal of Comparative Law» 2008, vol. 3, issue 2, с. 68.

<sup>105</sup> См. К. Skłodowski, *Chorwacja*, [w:] A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski (red.), *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017, с. 89 и с.

<sup>106</sup> U. Kischel, *Wybór sędziów niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w ujęciu porównawczym*, «Państwo i Prawo» 2014, № 9, с. 69 и с.

<sup>107</sup> Из трех мест одно место CDU уступает одной из меньших партий, таких как Свободная демократическая партия (FDP). Аналогично поступает SPD, уступая одно место кандидату, например Союзу 90/Зеленых.

<sup>108</sup> M. Stębeliski, *Niemcy*, [w:] A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski (red.), *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017, с. 226–227.

<sup>109</sup> A. Chmielarz-Grochal, *Francja*, [w:] A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski (red.), *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017, с. 142.

у основ выбора находятся политические обстоятельства и политические приоритеты кандидатов<sup>110</sup>.

В Соединенных Штатах Америки, относительно отсутствия определения в положениях конституции количества судей федерального Верховного суда, президент Улисс Грант (по совету и согласию Сената) расширил его количественный состав на двоих судей. Таким образом было сформировано в Верховном суде новое, пропрезидентское, большинство. Аналогичный маневр пытался применить Франклин Делано Рузвельт после того, как Верховный суд вынес решение, что отдельные правотворческие акты, формирующие большой президентский политический проект *New Deal*, являются несоответствующими конституции. Возник риск, что аналогично оценят следующие президентские акты и Ф. Рузвельт принял решение захватить Верховный суд, расширяя его состав до 15 судей. В Конгрессе президентский проект был отклонен как целящийся в независимость судебной власти, а тем самым – в конституцию.

Механизм увеличения количества судей Конституционного суда с целью получения в нем большинства, благосклонного к парламенту, применили в Венгрии в 2011 г. Независимо от него, Национальное собрание Венгрии выбирает в Конституционный суд судей, политически надежных, что является формально-правовой гарантией доминирования парламента в системе правления.

Также и в Польше выбор судей Конституционного трибунала Сеймом (независимо от высокой профессиональной квалификации значительной части кандидатов) имеет сильную политическую коннотацию, является предметом межпартийной борьбы. Начиная с первых выборов судей Трибунала, проведенных в 80-е годы XX века и в последующие более 30 лет<sup>111</sup>, партийность осуществляемого выбора является основным фактором при принятии решения относительно того, кто должен осуществлять контроль конституционности законов<sup>112</sup>. Как подчеркивается в польской доктрине, распределение постов судей в Конституционном трибунале превосходно впи-

<sup>110</sup> J. Sułkowski, *Hiszpania*, [w:] A. Chmielarz-Grochał, A. Michalak, J. Sułkowski (red.), *Powolywanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017, с. 175 и с.

<sup>111</sup> В первые годы существования Конституционного трибунала в Польше дополнительной гарантией политической лояльности конституционных судей, помимо выполнения ими функций в коммунистических организациях, функций в аппарате государственной власти, был также опыт агентурного сотрудничества со службами безопасности.

<sup>112</sup> См. M. Kruk, *O sposobie powolywania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Grzybowski, P. Tuleja (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, tom 1*, Kraków 2014, с. 299 и с.

сывается в систему „разделения добычи”<sup>113</sup>. Согласно подсчетам польского исследователя данного вопроса, приблизительно половина лиц, избранных Сеймом на пост судей Конституционного трибунала, имела политический капитал. Они были парламентариями, вице-министрами, выполняли роль советников в политических партиях, канцелярии Сейма, канцелярии Сената или канцелярии Президента<sup>114</sup>. В данной группе особую роль „резидентов политических партий в Конституционном трибунале” играют выдающиеся, заслуженные для партии ее деятели, для которых судейский пост должен компенсировать отсутствие шансов на восстановление парламентского мандата и обеспечить достойную пенсию. Другой группой являются юристы, обслуживающие конкретные политические партии, составляющие для них так называемые экспертизы, обосновывающие занимаемые данной партией политические позиции по данному вопросу, вознаграждаемые за это постом в Конституционном трибунале. В общественном восприятии (независимо от фактического состояния) крупных общественных групп это не независимые лица, а вследствие этого – не беспристрастные и не объективные в процессе вынесения решений. Принимаемые ими решения не являются выражением объективно проведенного толкования правовых положений. А ведь только аполитичный судья, свободный от субъективных факторов, может быть контролером конституционности права<sup>115</sup>.

В Польше в 2015 г. попытка сформировать в конституционном суде большинство, благосклонное к избирающему его органу, стала очагом серьезного конфликта, результатом которого была потеря данным органом приписываемого ему конституционного значения. Что немаловажно для восприятия конституционного суда как участника политических отношений, манипулирование в парламенте при персональном составе Конституционного трибунала проходило с участием его председателя и вице-председателя. 6 мая 2015 г. депутаты большинства в Сейме (в согласии с Председателем Конституционного трибунала), предполагая, что их фаворит может проиграть президентские выборы, а через несколько месяцев (после выборов в Сейм и Сенат) они могут стать парламентским меньшинством, начали работы над изменением срока выбора судей Конституционного трибунала таким образом, чтобы Сейм текущего созыва мог выбрать судей „про запас”. Вопреки сопротивлению парламентской оппозиции, данные изменение осуществили

---

<sup>113</sup> D. Dudek, *Model polskiego sądu konstytucyjnego (uwarunkowania ustrojowe, kompetencyjne i proceduralne)*, «Studia Prawnicze KUL» 2011, № 2, с. 26.

<sup>114</sup> H. Dębska, *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2015, с. 213–215.

<sup>115</sup> A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008, с. 93.

и на последнем заседании Сейма голосами правительственного большинства (и SLD) избрали пять судей Конституционного трибунала, в том числе – двух „про запас”. Как убеждал депутат-докладчик, „Сейм следующего созыва выберет шесть судей трибунала, поэтому, пожалуйста, не блокируйте эту возможность, поскольку в противном случае окажется, что Сейм следующего созыва выберет 11 судей трибунала. Пожалуйста, не бойтесь, голосований хватит на всех”<sup>116</sup>. Новоизбранный президент не принял присяги пяти судей Конституционного трибунала, избранных Сеймом VII созыва. В свою очередь, Сейм нового созыва (VIII), с большинством, отличным от того, которое было сформировано до того времени, принял пять постановлений по вопросу утверждения отсутствия юридической силы постановлений Сейма Республики Польша относительно выбора судей Конституционного трибунала Сеймом предыдущего созыва, и потом выбрал пять судей Конституционного трибунала. Обращаясь к практике, типичной для коммунистических государств, чтобы не было сомнений по поводу лояльности новоизбранных судей конституционного суда и проблем с их управляемостью, в данном списке оказалось два парламентария, деконспирированные государством, принимающим офицера спецслужб и связанного с ним судью с сомнительной профессиональной квалификацией, и лицом, подозреваемым в даче неправдивых показаний в уголовном производстве. Выбор в Конституционный трибунал лиц с такими характеристиками должен был обеспечить Сейму аннигиляцию конституционного значения Конституционного трибунала, что и произошло.

## Выводы

Подводя итоги размышлений на тему контроля конституционности права в аспекте разделения властей, активизм конституционного правосудия необходимо сопоставлять со способностью парламентов (в некоторых системах правления: соответственно также главы государства) устанавливать действующее законодательство. В данном контексте необходимо заметить, что именно парламенты, а не конституционные суды, должны определять, что является действующим законодательством, а роль конституционных судов заключается в возможной проверке творения парламента и выявлении того, соответствует ли оно конституционным регулированиям, являющимися выражением высочайшей воли суверена, которые, как таковые, не могут изменяться или дополняться судами.

<sup>116</sup> *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Kadencja VII, Sprawozdanie Stenograficzne z 93. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 27 maja 2015 r.*, Warszawa 2015, с. 168.



Jacek Zaleśny

**PROTECTION OF THE DOMINANT ROLE OF THE CONSTITUTION AND THE SEPARATION OF POWER – A DISPUTE ABOUT THE METHODS OF MAKING LAW IN MODERN STATES**

The analysis is devoted to the problem of protection of the dominant role of the constitution and the separation of power in the state. The author formulates a thesis that both parliaments and courts have predisposition to deform the balance of power in the state.

**KEY WORDS:** *constitution, separation of powers, constitutional courts, judicial power, usurpation of power*

## Библиография

- B. Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, «The Yale Law Journal» 1989, vol. 99, no 3.
- B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012.
- N.S. Bondar, *Judicial Constitutionalism: Doctrine and Practice*, Moscow 2016.
- A.R. Brewer-Carias (ed.), *Constitutional Courts as Positive Legislators. A Comparative Law Study*, Cambridge University Press 2013.
- M. Cappelletti, *Repudiating Montesquieu? The Expansion and Legitimacy of “Constitutional Justice”*, «Catholic University Law Review» 1985, Vol. 35, Issue 1.
- A. Chmielarz-Grochal, A. Michalak, J. Sułkowski (red.), *Powoływanie sędziów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2017.
- N.Ch. Corkin, *Europeanization of Judicial Review*, Routledge 2015.
- J.H. Ely, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Harvard University Press 2002.
- S. Filipowicz, *Demokracja. O władzy iluzji w królestwie rozumu*, Warszawa 2007.
- S. Filipowicz, *O władzy grzechu i grzechach władzy. Rozważania o rodowodzie amerykańskiego antyutopizmu*, Warszawa 1992.
- A. Gamper, F. Palermo, *The Constitutional Court of Austria: Modern Profiles of an Archetype of Constitutional Review*, «Journal of Comparative Law» 2008, vol. 3, issue 2.
- M.J. Golecki, *Między pewnością a efektywnością. Marginalizm instytucjonalny wobec prawotwórczego stosowania prawa*, Warszawa 2011.
- W. Gromski, *Legitymizacja sądów konstytucyjnych wobec władzy ustawodawczej*, «Przegląd Sejmowy» 2009, № 4.
- R. Hirschl, *The Political Origins of the New Constitutionalism*, «Indiana Journal of Global Legal Studies» 2004, Vol. 11, Issue 1.
- H. Izdebski, *Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki konstytucji*, «Państwo i Prawo» 2016, № 6.
- H. Kaczmarczyk, *Legitymizacja sądownictwa konstytucyjnego*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.

- P. Kaczmarek, *Era prawodawców czy era tłumaczy?*, [w:] P. Jabłoński (red.), *Koniec teorii prawa?*, Wrocław 2011.
- M. Kaleta, *Aktywizm sędziowski w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego RP – zarys problematyki*, [w:] R. Kłosowicz, B. Kosowska-Gąstoł, T. Wiecech, Ł. Jakubiak (red.), *Konstytucjonalizm, doktryny, partie polityczne. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Ziębie*, Kraków 2016.
- K.J. Kaleta, *Wykładnia prawa jako forma władzy politycznej. Stanowiska wobec interpretacji konstytucji w doktrynie francuskiej*, [w:] T. Stawecki, J. Winczorek (red.), *Wykładnia konstytucji. Inspiracje, teorie, argumenty*, Warszawa 2014.
- J. Karp, J. Szymanek, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształtowanie się prawa parlamentarnego*, «Przegląd Sejmowy» 2009, № 4.
- M. Korycka-Zirk, *Filozoficznoprawny wymiar kontroli konstytucyjności*, Toruń 2017.
- M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.
- M. Kruk, *O sposobie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] M. Grzybowski, P. Tuleja (red.), *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Studia konstytucyjne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi, tom 1*, Kraków 2014.
- M. Kruk, *Polska nauka prawa konstytucyjnego a konstrukcja władzy ustawodawczej w Konstytucji RP – doświadczenia praktyki ustrojowej*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017.
- M. Kruk, K. Kubuj, M. Laskowska, J. Zaleśny, M. Godlewski, M. Olszówka, *Representational mandate in the Polish Deputies' practice*, Warsaw 2013.
- P. Laidler, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki*, Kraków 2011.
- D. Lis-Staranowicz, *Legitymizacja sądowej kontroli prawa w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Olsztyn 2012.
- I. Małajny, R.M. Małajny, *Zasada podziału władzy w orzecznictwie Sądu Najwyższego USA*, «Studia Iuridica Lublinensia» 2014, t. XXII.
- R.M. Małajny, *Legitymacja sądownictwa konstytucyjnego*, «Państwo i Prawo» 2015, № 10.
- R.M. Małajny, *Rola Sądu Najwyższego w procesie wykładni Konstytucji USA*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, № XXXI.
- M.N. Marchenko (eds.), *Separation of powers*, Moscow 2004.
- D. Matthias, *Constitutional Courts: Democracy vs. Juristocracy?*, Faculty of Law Ghent University 2015.
- A.S. Miller, R.F. Howell, *The Myth of Neutrality in Constitutional Adjudication*, «The University of Chicago Law Review» 1960, vol. 27.
- M.L. Moses, *Beyond Judicial Activism: when the Supreme Court is no Longer a Court*, «Journal of Constitutional Law» 2011, Vol. 14, Issue 1.
- C. Nackenoff, *Is There a Political Tilt to “Juristocracy”?*, «Maryland Law Review» 2006, Vol. 65, Issue 1.
- R.A. Posner, *The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint*, «California Law Review» 2012, Vol. 100, No 3.
- D. Runciman, *The Paradox of Political Representation*, «Journal of Political Philosophy» 2007, nr 1.
- W. Sadurski, *Prawo przed sądem. Studium sądownictwa konstytucyjnego w postkomunistycznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2008.
- A. Scalia, B.A. Garner, *Reading Law. Interpretation of Legal Texts*, Thomson/West. 2012.
- M. Smolak (red.), *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.

- B.A. Strashun, *Constitutional Judicial Control as a Factor in the Development of Constitutionalism*, [in:] V. V. Komarova, G. D. Sadovnikova (eds.), *Modern Russian Constitutionalism: Problems of Formation and Development Prospects*, Moscow 2017.
- A. Sulikowski, *Konstytucjonalizm a nowoczesność. Dyskurs konstytucyjny wobec tryumfu i kryzysu moderny*, Wrocław 2012.
- A. Sulikowski, *Tworzenie prawa przez sądy konstytucyjne i jego demokratyczność*, «Państwo i Prawo» 2005, № 8.
- A. Sulikowski, *Współczesny paradygmat sądownictwa konstytucyjnego wobec kryzysu nowoczesności*, Wrocław 2008.
- A.S. Sweet, *The Juridical Coup d'État and the Problem of Authority*, «German Law Journal» 2007, Vol. 8, No. 10.
- J. Szymanek, *Reprezentacja polityczna w ujęciu doktryny francuskiej*, «Studia Iuridica Lublensia» 2014, t. XXII.
- J. Szymanek, *Sejm, Senat a Trybunał Konstytucyjny. Współzależność w kształtowaniu systemu prawnego państwa*, «Przegląd Legislacyjny» 2004, № 4.
- A. Tomza, *Spór o poprawną interpretację Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Od pasywizmu do aktywizmu sądowego*, Łódź 2016.
- M. Tulej, *Orzecznictwo interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a reguły wykładni prawa*, Warszawa 2012.
- P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – negatywny ustawodawca czy strażnik konstytucji?*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, Warszawa 2009.
- J. Zaleśny, *Zagadnienie rozbieżności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska (red.), *Demokratyczna modernizacja sfery publicznej*, Toruń 2012.
- T. Ziński, *Domniemanie konstytucyjności ustaw w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016.

Вениамин Евгеньевич Чиркин

## Верховенство права в терминологии западных и восточно-европейских языков

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*верховенство права, терминология верховенства права в зарубежных языках, правовое государство, принцип законности, определения*

Концепция и практика правового государства неразрывно связана с понятием верховенства права. Это отражают существующие формулировки. В немецком языке термин «господство права» («Rechtsstaatlichkeit») произведен от слова «правовое государство» («Rechtsstaat»), во французском языке до сих пор часто используется просто перевод последнего названного немецкого слова в формулировке «État de droit», а в английском языке для обоих этих понятий применяется одно и то же словосочетание – «rule of law». Поэтому в качестве общего понятия в заголовке статьи пришлось использовать немецкую терминологию: оба русских термина имеют в английском языке одинаковое написание.

В российской юридической литературе существует устойчивое представление, что понятие «правовое государство» по своему содержанию шире понятия «господство права» и поэтому используются разные термины. Последний термин – только один их элементов первого (правового государства), хотя, видимо, решающий. Среди других элементов правового государства исследователи называют разные составляющие, в том числе не относящиеся непосредственно к нему (власть народа, закрепление в конституции и осуществление на практике прав человека и гражданина, политический плюрализм, представительную демократию, разделение властей, должную судебную процедуру, ответственное (перед парламентом) правительство, местное самоуправление, урегулированность на уровне закона всех основ-

ных общественных отношений и др.). Иногда таких элементов называют около десятка, и философский вопрос в праве о возможных, необходимых и достаточных признаках данного понятия продолжает оставаться спорным.

Термин «правовое государство» (в разных словарных обозначениях) теперь вошел во многие современные демократические конституции на разных континентах. Исследователи говорят о принципе правового государства<sup>1</sup>, называют разные принципы или элементы такого государства. Например, немецкий автор Альфред Катц говорит о шести принципах права в таком государстве, некоторые из них своеобразны: принцип разделения властей; персональное поручительство и ответственность; определенность, правомерность, уверенность в отношениях; принцип соразмерности; правосудие в независимых судах; структурный элемент социальности, поскольку правовое государство не может не быть социальным, говорит проф. А. Катц)<sup>2</sup>.

В рассуждениях о правовом государстве почти всегда присутствует идея верховенства или господства права (на наш взгляд, эти слова имеют свои оттенки). О правовом государстве говорится теперь во многих конституциях. В общественном сознании присутствует понимание, что правовое государство это такое, в котором не совершается правонарушений. Они есть, и в том числе очень тяжелые и массовые, в любом государстве. Часто термин «правовое государство» в конституциях это только идея, а не факт, выражение движения в этом направлении.

«Верховенство права» в демократическом государстве ближе к фактическому состоянию, но в конституциях подавляющего большинства государств мира (в том числе России), в отличие от словосочетания «правовое государство», нет законодательного термина «верховенство права», хотя иногда используется рассматриваемый ниже англосаксонский вариант этого понятия. Во многих романских языках также нет таких кратких устойчивых словосочетаний, которые бы полностью отражали содержание формулировки «верховенство права», используемой в русском и некоторых других славянских языках. В романских (итальянском, испанском и др.) языках слово «верховенство» в словосочетании «верховенство права» это *regla*, *regola*, *regra* (его корень – регулирование, правление, управление). Нередко в таких странах для такого понятия используются без перевода английское словосочетание *rule of law* (буквально: правление права) или его буквальный перевод на иные языки (*l'état de droit* – фр., *el estado de derecho* – исп., *stato di diritto* – итал.), но оно, как мы попытаемся показать ниже, не адекватно содержанию «верховенство права». Недостаток таких словоупотреблений

---

<sup>1</sup> Л.С. Мамут, *Конституционный принцип правового государства. Конституции в XXI веке. Сравнительно-правовое исследование*, Москва 2011, с. 354–366.

<sup>2</sup> См.: А. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im Öffentlichen Recht*, München 2010, с. 91.

еще и в том, что в некоторых из названных языков слова «право» и «закон» обозначаются одним и тем же словом (*law, ley*).

Насколько можно судить по переводам, термина, выражающего содержание формулировки «верховенство права» нет и в конституциях Востока (Китай, Японии и др.). В странах Латинской Америки, где обычно принято в конституциях перечислять основные принципы правового государства, «верховенство права» (в буквальной формулировке) почти не названо. Нет в конституции России и зарубежных стран также термина «господство права», который иногда используется в российской юридической литературе и обычно считается аналогом верховенства права. Поэтому то, что сказано ниже о верховенстве права в основном относится и к термину «господство права».

Буквальная формулировка «верховенство права», используется редко, преимущественно в некоторых балканских государствах, образованных на постсоциалистическом пространстве (ст. 8 Конституции Македонии 1991 г. – «владеењето на правото»<sup>3</sup>, ст. 3 Конституции Хорватии 1990 г. – «vladavina prava»)<sup>4</sup>, а также в ст. 1 Конституции Беларуси 1996 г. – «принцип вяршэнства права»<sup>5</sup>, в ст. 8 Конституции Украины 1996 г. на украинском языке – «верховенство права»<sup>6</sup>. Такое положение иногда перечислено наряду с другими «ценностями конституционного строя» (Хорватия), «основными ценностями республики» (Македония), к которым обычно отнесены права человека, политический плюрализм, разделение властей и др.). В Беларуси этот принцип содержится в отдельной статье с развивающими его положениями. В Словакии и Чехии особого термина, видимо, нет, используются термины обозначающие также правовое государство – *právného stavu, právního řádu*, в Польше – *praworządność* (правовое правление), что близко к смыслу английского словосочетания.

Кроме славянских стран этот термин используется в ст. 2 Конституции Туниса 2014 г., где говорится, что «la primauté du droit» это принцип «гражданского государства» (буквально: государства гражданского характера). Это уже ближе к смыслу, хотя, на наш взгляд, первое слово для этого не самое удачное (подробнее – ниже). Терминология, более точно отражающая смысл термина «верховенство», иногда применяется в испаноязычной стране Латинской Америки – в ст. 153 Конституции Гватемалы (1985 г.

<sup>3</sup> См.: Устав Републике Македонија, Скопје 2007.

<sup>4</sup> См.: Ustav Republike Hrvatske 1990, [http://ru.appszoom.com/android\\_applications/reference/ustav-republike-hrvatske\\_fuixw.html](http://ru.appszoom.com/android_applications/reference/ustav-republike-hrvatske_fuixw.html) (дата обращения: 22.02.2018).

<sup>5</sup> См.: Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь, [www.pravo.by/main.aspx?guid=2111](http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2111) (дата обращения: 22.02.2018).

<sup>6</sup> Конституція України, Київ 1996.

в ред. 1993 г.), когда используются не слова *la regla de* и не *estado de...*, а слова *imperio de ley*, но и в данном случае, по нашему мнению, *imperio* не самое удачное слово.

В конституциях СССР и советской России формулировка верховенство права никогда не использовалась. В Конституции РФ 1993 г. содержатся положения о правовом государстве, о высшей юридической силе Конституции (ч. 1 ст. 15), есть идея верховенства права, используется слово «верховенство». В ч. 2 ст. 4 указано что «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Однако это слово имеет в данном тексте определенный акцент. Речь идет не о верховенстве права, как такового, а о верховенстве на всей территории РФ, например, по отношению к актам субъектов РФ и в определенном смысле, в частности, в связи с ролью Конституции РФ по отношению к международным актам РФ. Кроме того, сказано не о верховенстве права, как такового, а о верховенстве Конституции и законов. В период «парада суверенитетов», когда разрабатывалась и принималась Конституция РФ, этот территориальный акцент, в том числе на отношения Федерации и ее субъектов (верховенство на всей территории), был очень важен.

Определенный ограничительный характер имеет и перечень конкретных правовых актов в связи с понятием верховенства (Конституция и законы). Правда, иногда слово «закон» имеет обобщающее значение в смысле всякого нормативного правового акта (особенно в англосаксонской правовой семье), но все-таки обобщающего словосочетания «верховенство права» в Конституции РФ нет.

В некоторых конституциях говорится только о верховенстве закона (ст. 6 Конституции Армении 1996 г., ч. 2 ст. 1 Конституции Боснии и Герцеговины 1995 г., преамбула Конституции Венесуэлы 1999 г.), о высшей юридической силе конституции (ст. 4 Конституции Казахстана 1995 г.), о конституции как высшем законе (ч. 1 ст. 5 Конституции Болгарии 1991 г.) или о том, что Конституция является наивысшим законом государства (Конституция Гаяны 1980 г., Польши 1997 г.). В Португалии среди основных принципов названа «демократическая законность» (ст. 3 Конституции 1976 г.). В Конституции Венгрии 2011 г. использована формулировка: «Основной закон и законы являются обязательными для всех» (п. 2 ст. R). Есть и иные положения, обозначающие значимость права и в частности конституции, законов, законности в обществе. Но все-таки они не аналогичны термину «верховенство права».

Такие положения, равно как и названные выше иные положения романских языков, а также немецкий термин *Rechtsstaatlichkeit* очень важны. Однако, на наш взгляд, они не включают весь объем значения славянской формулировки «верховенство права», не выявляют доминирующей роли

права в обществе при регулировании общественных отношений, особого характера такого регулирования, его обеспечения со стороны публичной (прежде всего суверенной государственной) власти и связанности правом деятельности всех институтов общества, включая само государство. Право верховно по отношению и к государству, это включает формулировка «верховенство права» и включает более отчетливо, чем немецкая или британская терминология. Более того, верховенство права по отношению к государству – решающий элемент понятия правового государства, хотя в данном случае существуют и определенные особенности, о которых речь пойдет позже.

О некоторых подходах в конституциях сказано выше. Обратимся к международному праву. В важнейших международных документах в различной языковой терминологии применяются неодинаковые формулировки в чем-то похожие на «верховенство права». Во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г., говорится только о верховенстве закона, но уже в Уставе Совета Европы 1949 г. среди духовных и моральных ценностей наряду со свободой в преамбуле официального перевода названо верховенство права (так звучит в переводе на русский язык английское словосочетание *rule of law*)<sup>7</sup>. Это повторено в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.<sup>8</sup> В официальных текстах на других языках использованы иные и совсем разные словосочетания с учетом языковых особенностей: в немецком языке – *der Rechtsstaatlichkeit* (буквально – правовая государственность, а не верховенство права), во французском, где в данном случае отступили от часто используемой немецкой или английской терминологии, применены формулировки *prééminence du droit* или *primauté de droit* (буквально – превосходство, главенство права).

Термины, в чем-то похожие на «верховенство права», есть в иных международных документах, в частности, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>9</sup>. В 2004 г. Кофи Аннан, 7-й Генеральный секретарь ООН (1997–2006) сделал доклад о верховенстве права, используя только британскую формулировку<sup>10</sup>. В 2011 г. группа членов Венецианской комиссии «Демократия через право» подготовила второй доклад о верховенстве права (Страсбург, 4 апреля 2011г., исследование № 512/2009)<sup>11</sup>. Первый доклад, подготовленный другой группой, не был принят комиссией.

<sup>7</sup> Statute of the Council of Europe, London 1949.

<sup>8</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg 1950.

<sup>9</sup> См.: <http://journal.zakon.kz/203436-verkhovenstvo-prava-jeto-sistema.html> (дата обращения: 17.04.2015).

<sup>10</sup> Doc/5|2004|616| 2p/08/2004.

<sup>11</sup> [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-rus](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-rus) (дата обращения: 22.02.2018).



Признанного определения этого понятия и после этого доклада не существует. Неясен даже сам характер этого словосочетания. В различных документах верховенство права (если его понимать в используемых славянских и иных формулировках) названо идеей, идеалом, ценностью, принципом, в научных исследованиях используются также термины концепция и доктрина. Видимо, в зависимости от ситуации это положение может иметь разный характер. Для международного права, это в значительной мере призыв, обращенный к государствам, который действительно является идеалом для многих стран. Для государств, где в конституциях (основных законах) такой формулировки нет, это идея, рассредоточенная в различных положениях (верховенство конституции, верховенство закона, законность, требования соблюдения закона и др.). Там, где верховенство права закреплено в конституции (или содержатся иные формулировки, близкие к этому понятию), это является конституционным принципом, а при ценностном подходе – важнейшей ценностью<sup>12</sup>. Для научных исследований ценностное значение верховенства права может стать основной концепцией (для специального исследования) или являться исходной концепцией для частных разработок, частных проявлений этого положения в законодательстве, правоприменительной практике, правовой идеологии, менталитете народа и т.д.

Как говорилось, в подавляющем большинстве основных законов государств нет термина, буквально означающего «верховенство права», точно отражающего его содержание. Вместо этого в законодательстве, иногда только в политических документах, в литературе используются несколько терминов и понятий: 1) английский термин *rule of law* – буквально «правление права», от слова «руль», в текстах на западных языках оно дается без перевода, а на русский язык переводится обычно как верховенство, реже – господство права; 2) немецкий термин *Rechtsstaat* – правовое государство, который тоже используется, как клише, или производный от него *Rechtsstaatlichkeit*; 3) используются буквальный перевод немецкого термина «правовое государство» на свой язык – *l'état de droit* (фр. яз.), *stato di diritto* (ит. яз.), *el estado de derecho* (исп. яз.); 4) используется формулировка, в основе которой находится английской термин *rule of law* и используются слова *regla, regola, regra* (правление, правило), например, *regola di diritto* (ит. яз.), *regola de derecho*

---

<sup>12</sup> Ценностный подход (аксиология) начал разрабатываться в философии. Теория ценностей разрабатывается в конце XIX — начале XX в. в немецкой литературе. Будучи в основном историками, культурологами, немецкие ученые-неокантианцы В. Дильтей, В. Виндельбанд и его ученик Г. Риккерт положили начало аксиологии. В конституционном праве таких монографических исследований нет, хотя слово «ценность» (высшая ценность) используется по отношению к человеку в конституциях России 1993 г. (ст. 2) и Ирана 1979 г. (ч. 6 ст. 2).

(исп. яз.); 5) используется терминология, в основе которой находится понятие законность (в разных вариантах, в странах тоталитарного социализма использовался термин «социалистическая законность»). Слово «законность» используется также в отдельных документах в сочетании с принципом «правовое государство» (например, в ч. 2 ст. 5 испанской Конституции 1978 г.).

Смысловое значение названных терминов не совсем одинаковое. Английский термин «*rule of law*» отражает активное состояние права, его действие. Это понятие не ограничено государством, как и термин «правовое государство» (право действует в обществе в целом), хотя в самой Великобритании этот термин принят в узком толковании знаменитого британского конституционалиста Альберта Дэйси (1835–1922). Он считал этот принцип параллельным второму основному принципу – суверенитету парламента и выделял в верховенстве права следующие составляющие (ему следуют в основном и современные авторы)<sup>13</sup>: это понятие складывается в течении длительного времени путем судебных прецедентов и юридически происходит из них; наказание возможно только на основании понятного людям закона, ориентированного на будущее; никто не может быть выше закона; правят не люди, а законы. Этот последний элемент был, по нашему мнению, главным в названном толковании. В британской концепции изначально истоки понятия верховенства права связывают с Великой хартией вольностей 1215 г. (собрание феодалов ограничило права и власть короля) и с Биллем о правах 1689 г., хотя там этого термина не было. Похоже, что нету его и в законах, относимых к британской Конституции. Но составляющими этой Конституции являются также судебные прецеденты, конвенциональные соглашения и основные выводы трудов выдающихся британских юристов, в которых этот термин присутствует. По существу, термин *rule of law* имеет доктринальное происхождение, он принят в толкованиях. Точное слово «верховенство» в английском языке это «*supremacy*» (а не «*rule*»). Российские юристы, говоря о законе *Act of Supremacy* 1534 г., который обозначил независимость Англиканской церкви от апы Римского, слово *supremacy* часто давали без перевода, так, как слышится – «акт о супрематии».

Хотя теперь от влияния терминов *rule of law* и *Rechtsstaat* для обозначения понятия «верховенство права» многие страны отдаляются, стремясь отыскать свои языковые соответствия (некоторые такие словосочетания мы упоминали выше), все же в конституциях большинства стран, в том числе во Франции, Испании, Швейцарии и др. для обозначения верховенства права эти словосочетания используются как исходные, причем по-прежнему доми-

<sup>13</sup> См.: J. Alder, *Constitutional and Administrative Law. 6<sup>th</sup> ed.*, New York 2007, с. 149–170; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law. 15<sup>th</sup> ed.*, London 2011. с. 89–103.

нирует перевод немецкого термина *der Rechtsstaat* (фр. *l'État de droit*, исп. *legal del estado*, ит. *stato giuridico*, пол. *państwo prawne* – государство права, правовое государство или иные термины, названные выше).

Однако истоки возникновения этих понятий и некоторые их элементы не совсем одинаковы. Немецкая идея господства права при возникновении была и теперь связана не с ролью суда (как в Великобритании), а с ролью закона, а также с немецкой философской традицией государственности, а позже, особенно в современных условиях, – с социальной природой государства, которое издает законы, и с социальным содержанием законов. Во французской концепции идею верховенства права связывают с борьбой против абсолютизма, событиями революции 1789 г., суверенитетом народа и принципом легальности государства, которое легально только при власти народа. Это относится и к некоторым другим государствам Европы.

В упомянутом выше докладе Венецианской комиссии 2011 г. отмечается, что для французского языка более точным термином был бы «*prééminence du droit*», а не немецкая калька «*État de droit*». Это разные явления.

Выше уже говорилось о различии этих понятий по широте содержания. Из сказанного видно, что есть и иные различия. Представляется, однако, что *prééminence*, возможно, тоже не в полной мере выражает содержание слова «верховенство». Сложно, конечно, делать какие-то предложения носителям языка, но все же *prééminence* это не столько верховенство, а скорее «превосходство», «вышестояние» (вышестоящее). Смысл понятия «верховенство права» во французском языке, возможно, лучше передается словосочетанием *suprématie* (или *la supériorité de droit*). В испанском, итальянском языках верховенство, господство тоже может обозначаться словом *suprematia* и подобным ему (а не *regla, regola*). Есть и иные мнения.

В немецком языке, от которого исходят в переводах на некоторые другие языки формулировки о верховенстве права, для обозначения этого славянского понятия используются, как уже вспоминалось, сложные слова – «правовое государство», «правовая государственность» (*Rechtsstaat* и *Rechtsstaatlichkeit*). Оба термина имеют достаточно ясную определенность, но их терминологический минус заключается в ограниченном характере объекта: они относятся только к государству. Применение принципа верховенства права как бы ограничивается понятием государства – *Staat* в *Rechtsstaat* и в *Rechtsstaatlichkeit*. Такая формулировка является узкой, она не вмещает все содержание верховенства (господства) права, которое распространяется на все общественные, а иногда и некоторые личные отношения, которые могут иметь общественное значение. Верховенство права относится к обществу в целом.

В немецком языке понятие «верховенство» может быть обозначено словом *die Herrschaft* (опять-таки не беремся советовать носителям языка),

но формулировка *die Herrschaft des Recht* (буквально: господство, верховенство права) в конституциях Австрии, Германии и, насколько мы можем судить, в правовых актах этих стран не используется. В обычной лексике для понятия верховенства, господства права в Германии используется слово *die Rechtsstaatlichkeit*. Во всяком случае, его дают в переводах, и оно, как отмечено выше, использовано в международной Конвенции 1950 г.

Иногда используются термины «верховенство закона» или «законность». Термин «законность» в Конституции РФ теперь не используется, хотя в ч. 2 ст. 15 говорится об обязанности всех соблюдать Конституцию РФ и законы. Нет его и в законе о прокуратуре РФ в ред. от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ (с учетом многих поправок). В конституциях сохранившихся пяти государств тоталитарного социализма (Вьетнам, Китай, КНДР, Куба, Лаос) понятие законности, как одно из важнейших, иногда используется в разных формулировках. Наряду с ним, в некоторых из этих стран, в последние годы поправками к конституции включен термин «правовое государство» (но: «социалистическое правовое государство»). Принцип законности упоминается в ст. 5 Конституции Испании 1978 г. и в связи с деятельностью прокуратуры (ст. 124) наряду с термином «правовое государство» (ст. 1).

Термин «законность», как и более определенные – «верховенство закона», «верховенство, высшая сила Конституции», конечно, имеет важное значение, но он еще более узок для выражения всего смысла верховенства права, чем правовое государство (с акцентом на государство). Словосочетание «верховенство права» обладает гораздо более широким содержанием, оно относится к обществу в целом, к различным отношениям в нем, которые могут и должны регулироваться правом, а не только к вопросам соблюдения законности.

Однако и термин «верховенство права» обладает некоторыми недостатками. Он в определенной мере имеет идеологический, лозунговый характер. Этот термин недостаточно активен, он не так динамичен, действенен, как британский *rule of law*, он в большей мере отражает статику, состояние, а не действие. С другой стороны, английское словосочетание имеет свои недостатки: оно не отражает главного: идеи доминирования, господства. На наш взгляд, пока что лучшего термина, чем славянский – «верховенство права» нет. Британское словосочетание по его точному смыслу, качество «верховенства» не обозначает, правление, управление (*rule*) может быть разным. Немецкий же термин и калька с него в других языках относится больше к правовому государству, а не к верховенству права.

Попытка выявить основные составляющие в понятии «верховенство права» (в традиционных формулировках *Rechtsstaat*, *état de droit* и *rule of*

law)<sup>14</sup> и найти наиболее точный вариант сделана в упомянутом выше докладе Венецианской комиссии. Выделенные докладчиками признаки верховенства права в основном совпадают с упомянутым докладом Генерального секретаря ООН 2004 г. и с определением председателя Британского института международного и сравнительного права Томаса Бингема<sup>15</sup>. В докладе Венецианской комиссии указаны восемь составляющих понятия верховенства права: (1) открытый доступ к закону (положения которого должны быть понятными и предсказуемыми); (2) вопросы юридических прав должны, как правило, решаться на основании закона, а не по усмотрению; (3) равенство перед законом; (4) власть должна осуществляться в соответствии с законом, справедливо и разумно; (5) права человека должны быть защищены; (6) должны быть предоставлены средства для урегулирования споров без неоправданных издержек или отсрочек; (7) суды должны быть справедливыми; и (8) государство должно соблюдать свои обязательства, как в рамках международного права, так и национального. Среди этих признаков много верных, но, на наш взгляд, в такое определение включены некоторые лишние признаки наиболее общего характера. В результате дается более общая характеристика современного демократического права и его применения, а не одного из его решающих качеств – верховенства. Названы некоторые отдельные признаки, но не выделены достаточно отчетливо элементы, которые являются квалифицирующими для явления верховенства.

Намечая основные признаки понятия «верховенство права», на наш взгляд, важно сразу отсеять очень важные, но общие характеристики права, а также частные признаки и сконцентрировать внимание на том, что выражает *суть отношений верховенства*. Такая суть выражается, видимо, в следующем: 1) право закрепляет (прежде всего в конституциях) основы общественного, государственного строя и правового положения личности; на этой базе развиваются (должны развиваться) все другие отношения в обществе; противоречащие этим базовым положениям нормы не действуют; 2) право в итоге от имени суверенной публичной власти – государственной власти, а в конечном счете от имени власти народа, общества устанавливает общественно значимые возможности для физических и юридических лиц, других участников правоотношений, т.е. субъективные права-притязания и должностное; оно регулирует (стимулирует, поощряет, ограничивает, запрещает и др.) все основные отношения в обществе, которые должны быть урегули-

<sup>14</sup> На наш взгляд, эти исходные формулировки обозначают понятие верховенства права неточно. Поэтому справедливо докладчик Венецианской комиссии предложил вместо *état de droit* использовать *prééminence de droit*, хотя и это (слово *prééminence*), как мы пытались показать выше, недостаточно точно отражает идею верховенства права.

<sup>15</sup> См.: T. Bingham, *The Rule of Law*, London 2010.

рованы и поддаются правовому регулированию; 3) право определяет меру регулирования, осуществляемого другими властями в обществе (например, общественной властью добровольных объединений в отношении их членов или персональной родительской властью в семье); 4) верховенство права означает связанность правом поведения и деятельности всех физических и юридических лиц, объединений, сообществ, органов государства и самого государства.

Последнее не всегда учитывается исследователями. Например, во французской юридической литературе Фрэнсис Амон и Мишель Тропе, говоря о правовом государстве, хотя и признают, что государство «должно действовать в системе права», одновременно замечают, что в вопросе о связанности государства правом есть проблема, поскольку государство имеет свою волю, независимую от права<sup>16</sup>. На наш взгляд, этот вопрос в российской науке давно решен: государство имеет свою волю, но оно выразило ее в актах права, и пока они не отменены или не изменены соответствующие положения, эти акты связывают и издавшее их государство.

Выше названы только некоторые подходы к понятию верховенства права. Создание такого понятия и тем более краткого определения требует дополнительных исследований.

## РЕЗЮМЕ

Хотя терминология неотделима от содержания, в статье речь идет в основном о терминологической стороне данного явления. Используя сравнительный, лингвистический методы, контент-анализ, автор рассматривает терминологию, применяемую в британской, французской, немецкой, некоторых других конституциях, включая конституции на славянских языках, в иных правовых актах, в международных документах, в научной литературе для обозначения понятий «правовое государство» и «верховенство права» (иногда используется также термин «господство права»). Показаны различия в происхождении, содержании и значении этих словосочетаний в русском, некоторых иных славянских и других языках в Западной Европе. В статье указаны недостатки некоторых терминов, ограничение содержания принципа верховенства права понятием высшей юридической силы конституции, конституционности, законности или указанием на особую роль закона в системе источников права. Автор рассматривает определения «верховенства права», которые даны некоторыми авторитетными международными организациями, предлагает уточнения таких определений.

<sup>16</sup> См.: F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2007, с. 79.

*Veniamin Evgenyevich Chirkin*

#### **THE RULE OF LAW IN THE TERMINOLOGY OF WESTERN AND EASTERN EUROPEAN LANGUAGES**

Although the terminology is inseparable from content the article discusses mainly terminological side of the phenomenon. Using comparative, linguistic methods, content analysis, the author examines terminology used in British, French, German, some other constitutions, including the constitutions in Slavic languages, other legal acts, international documents to refer to the concepts of «state of law» and «rule of law» (sometimes also used the term «supremacy of law»), showing the differences in the origin, content and meaning of these phrases in Russian, some other Slavic languages, and other languages in Western Europe. The article listed the shortcomings of some terms, limit the content of the rule of law concept by higher legal force of the Constitution, the constitutionality, legality or the special role of the law in the system of sources of law. The author examines the definitions of «rule of law», which given some credible international organizations offers clarification of these definitions.

**KEY WORDS:** *the rule of law, rule of law terminology in foreign languages, state of law, the principle of legality, definitions*

#### **Библиография**

- J. Alder, *Constitutional and Administrative Law. 6<sup>th</sup> ed.*, New York 2007.  
T. Bingham, *The Rule of Law*, London 2010.  
A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law. 15<sup>th</sup> ed.*, London 2011.  
F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris 2007.  
A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im Öffentlichen Recht*, München 2010.  
L.S. Mamut, *The constitutional principle of the rule of law. Constitution in the XXI century. Comparative legal research*, Moscow 2011.

*Шукуралиева Нарцисс*

## **Демократическая самоорганизация. Мобилизация во время «цветных революций»**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*цветные революции, авторитаризм, выборы, мобилизация,  
антиправительственные акции протеста*

Цветные революции, были восприняты Россией как наступление Запада на постсоветское пространство при помощи новейших политических технологий. Свержение власти в Сербии (2000 г.), Грузии (2003 г.), Украине (2004 и 2013–2014 гг.), Кыргызстане (2005 и 2010 гг.), и в Армении (2018 г.) а также активизация различных оппозиционных структур в других частях региона (например, массовые протесты 2005 г. в Узбекистане, 2008 г. и 2015 г. в Армении, 2010 г. в Беларуси, 2011–2013 и 2017 гг. в России), привели к резкому изменению не только концептуальных основ внешней политики России, но и способствовали укреплению постсоветских авторитарных систем<sup>1</sup>. Анализируя цветные революции, исследователи сходятся во мнении относительно основных особенностей, объединяющих все произошедшие протесты. Многие авторы обращают внимание на то, что в случаях событий в Сербии, Грузии, Украине и Кыргызстане трудно говорить о революциях в классическом смысле этого слова. Классическое понимание революции связано с насилием, в то время как в цветных революциях мы имели дело с действиями, в которых не было применено насилие.

<sup>1</sup> А.Э. Гапич, Д.А. Лушников, *Технологии цветных революций*, Москва 2010; С.Г. Карамурза, А.А. Александров, М.А. Мурашкин, С.А. Телегин, *Революции на экспорт*, Москва 2006; Ф.У. Энгдаль, *Полный спектр доминирования: Тоталитарная демократия в Новом мировом порядке*, Санкт-Петербург 2010.



Павел Баев пишет, что цветные революции можно рассматривать как «массовые протесты или мирные (англ. *unarmed* – безоружный) восстания, целью которых было изменение через выборы полудемократического или квази-демократического режима»<sup>2</sup>. Похожие элементы включают в себя также определения Донаха О'Бикейн (*Donnacha Beacháin*) и Абель Полезе (*Abel Polese*) выраженная во вступительной статье к книге «Цветные революции в бывших советских республиках». Согласно им цветные революции относятся к ненасильственным (*non-violent*) акциям протеста, в результате которых доходит до свержения авторитарных режимов<sup>3</sup> в первом десятилетии XXI века<sup>4</sup>.

Первое из этих определений дополнительно подчеркивает политический характер революции и выдвигает на передний план значение выборов. Цветные революции, следовательно, будучи явлением из области политики, не привели к изменениям на уровне социальной структуры (касающиеся глубоких изменений в социальном порядке, связанные с функционированием политики, экономики и культуры) или перераспределения собственности. Лозунги этих революций имели также строго политический характер, в том смысле, что основной их целью было изменение политической системы. В отличие от традиционных концепций революции, протесты посткоммунистического пространства не провозглашали утопических лозунгов. Скорее, требовали изменения авторитарного статус-кво и создания демократического порядка западного характера. Важной общей чертой всех цветных революций было отсутствие демократической политической системы в дореволюционный период. Однако важно было и то, что ни один из режимов не имел тоталитарного характера, более того, до определенного уровня допускал свободу выражения мнения, терпимость к оппозиции и свободу средств массовой информации. Это объясняет, почему революции удалось в Грузии, в Украине и в Армении, но это было невозможно в Азербайджане, Армении (до событий 2018 г.), Беларуси, не говоря уж об Узбекистане<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> P.K. Baev, *A Matrix for Post-Soviet Color Revolutions: Exorcising the Devils from the Details*, «International Area Studies Review» 2011, Т. 14, № 2, с. 3–22.

<sup>3</sup> Авторитарная политическая система основана на власти харизматического лидера или армии. Очень часто характеризуется определенными демократическими признаками и институтами, такими, как, например, выборы, однако они не имеют большого правового и политического значения. В большинстве постсоветских государств авторитарная власть сосредоточена в руках президента и его ближайшего окружения.

<sup>4</sup> D. Beacháin, A. Polese, *Introduction*, [in:] D. Beacháin, A. Polese (eds.), *The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics: Successes and Failures*, Routledge, New York 2010, с. 3–10.

<sup>5</sup> Там же; P.K. Baev, *A Matrix for Post-Soviet Color Revolutions...*, с. 3–22; М. Минаков, «Цветные революции» в постсоветском мире: причины и последствия, «Общая тетрадь» 2012, № 2–3 (59); „Цветная революция” или...? Кто в реальности стоит

Характерно, что цветные революции закончились успехом в государствах мягкого, электорального авторитаризма, основывающих свою легитимность на циклически проводимых и неоднократно фальсифицированных выборах. Электоральный авторитаризм, один из типов авторитарной политической системы, характеризовался наличием многопартийных парламентских выборов, или многопартийной исполнительной власти. Выборы, однако, сопровождались глубокими и систематическими нарушениями принципов свободы и справедливости, ограничивая число оппозиционных партий, блокируя их деятельность и фальсифицируя выборы. Фальсификация подразумевала незаконное вмешательство в избирательный процесс, направленное на заведомо недостоверное установление итогов выборов. Осуществлялась она путем увеличения числа отданных голосов за своих сторонников, и/или сокращения числа голосов за политических оппонентов. Выборы были реальной возможностью для оппозиции, так как позволяли легко конструировать разделение на «мы» и «они». Кроме того, выборы предоставляли возможность передачи мнения через электорат. Лишение этого шанса путем фальсификации выборов было толчком к действию. Выборы, таким образом, создавали возможность для демонстрирования. Мобилизация в это время было относительно безопасной из-за присутствия иностранных наблюдателей. Правительства, следовательно, не могли прибегать к насилию. Репрессии оппозиции в период между выборами могли оставаться незамеченными, зато голос оппозиции во время избирательной кампании получал внутренний и международный резонанс. Поэтому важно было провести независимые опросы общественного мнения и наблюдения за выборами со стороны независимых наблюдателей<sup>6</sup>.

Другим важным фактором была объединенная оппозиция, наличие харизматических лидеров и материальная поддержка со стороны экономических элит. Объединение оппозиции было также важно для внешних международных субъектов, которые получили яркий и четкий сигнал, куда направить свою поддержку. Наличие материальных, организационных и кадровых ресурсов, происходящих из внешних источников, было очередной характеристикой всех цветных революций. Поддержка со стороны зарубежных доноров и организаций, например таких, как Агентство США по международному развитию, Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда госдепартамента США, Институт Альберта Эйнштейна (Albert

---

за Николом Пашиняном?, «Sputnik Армения», 17.04.2018; F. Weir, *Armenia is having a 'color revolution.' So why is Russia so calm?*, «The Christian Science Monitor», 26.04.2018.

<sup>6</sup> P.K. Baev, *A Matrix for Post-Soviet Color Revolutions...*, с. 3–22; D. Beacháin, A. Polese, *Introduction...*, с. 3–10.

Einstein Institute), Национальный фонд в поддержку демократии (National Endowment for Democracy), Международный республиканский институт (International Republican Institute), Национальный демократический институт (National Democratic Institute), Дом Свободы (Freedom House), Международный центр ненасильственных конфликтов (International Center for Nonviolent Conflict), Фонд Евразия (Eurasia Foundation), организация Джорджа Сороса «Фонды Открытого Общества», Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, связанных с Европейским Союзом и США, позволили оказать давление на правящую власть, получить средства для мобилизации гражданского общества, поддержать развитие независимых от государства СМИ и организовать акции протеста<sup>7</sup>.

Совместные действия гражданского общества и объединенной оппозиции, поддерживаемые внешними субъектами, позволили реализовать двойную стратегию. Во-первых, речь шла о дискредитации режима и, во-вторых, в склонении людей идти голосовать. Эта стратегия была основана на убеждении, что непопулярный режим захочет признать недействительными итоги выборов. В такой ситуации люди должны были выйти на улицы и начать всеобщую забастовку, которая заставит правительство уйти в отставку. Эти стратегии были осуществимы благодаря силе влияния демонстрации и выработке акторами гражданского общества эффективных репертуаров протеста<sup>8</sup>. После успеха революции в Сербии активисты основали Центр ненасильственного сопротивления, целью которого было информирование о методах мирного протеста. Активисты из Грузии, Украины и Кыргызстана оставались в контакте с сербами, пользуясь их знаниями, касающимися способов мобилизации общества<sup>9</sup>.

Процесс мобилизации и обучения был двусторонним. Учились не только протестующие, но и авторитарные режимы, которые внимательно следили за цветными революциями. Наиболее типичным примером было ограничение возможности осуществления действий НПО, получающих зарубежное финансирование, или отказ в выдаче виз западным наблюдателям. Евгений Финкель (Evgeny Finkel) и Ицхак Брудный (Yitzhak Brudny) приводят несколько способов реагирования недемократических государств на вспышки цветных революций. Во-первых, многие страны ответили изоля-

---

<sup>7</sup> Там же; М. Минаков, «Цветные революции»...; А.А. Казанцев, *Политика стран Запада в Центральной Азии: ключевые характеристики, дилеммы и противоречия*, Москва 2009. с. 108.

<sup>8</sup> N. Shukuralieva, A. Lipiński, *Kolorowe rewolucje jako innowacyjny mechanizm mobilizacji społecznej i zmiany władzy na obszarze postradzieckim*, [в:] А. Kaszukur, А. Laski (ред.), *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, Bydgoszcz 2015, с. 77–92.

<sup>9</sup> P.K. Baev, *A Matrix for Post-Soviet Color Revolutions...*, с. 3–22.

цией, например, ограничивая доступ населения к информации о революциях. Во-вторых, маргинализировали оппозицию с помощью манипуляции избирательным законодательством или массовой критикой в СМИ. В-третьих, улучшали ситуацию групп, которые могли бы взбунтоваться. В-четвертых, прибегали к репрессиям, к лишениям работы или иных источников доходов людей, которые поддерживали и агитировали за протесты. В-пятых, было использовано увещание в целях переубеждения общества, что цветные революции противоречат истории, традициям и самобытности государства и спонсируются со стороны зарубежных стран, имеющих совершенно разные интересы<sup>10</sup>.

Вопросы, касающиеся политических прав и свобод граждан стали объектом секьюритизации и были включены в проблематику безопасности. Таким образом, требования свободных и справедливых выборов, доступа к информации, а также другие формы политической активности граждан получили новую интерпретацию как, требующие чрезвычайных мер, источники угрозы экзистенциального характера. В свою очередь, создала она возможность легитимизировать различные, чрезвычайные действия властей, как ограничения прав граждан на обмен информацией, на свободу собраний, а также деятельности коммерческих и религиозных организаций, которые сопровождалась расширением полномочий силовых структур<sup>11</sup>.

Акты секьюритизации общественно-политического пространства имели очень серьезные последствия не только для российской политической и административной систем. Воспринимались они также как нормативные модели для принятия аналогичных решений на постсоветском пространстве. В системе правового регулирования касалось это закона об «иностранных агентах»<sup>12</sup> (2012), закона о митингах<sup>13</sup> (2012), закона о «черных списках»

<sup>10</sup> См.: E. Finkel, Y. Budny, *No more colour! Authoritarian regimes and colour revolutions in Eurasia*, «Democratization» 2012, Т. 19, № 1, с. 6; V. Silitiski, *Contagion Deterred: Preemptive Authoritarianism in the Former Soviet Union (the Case of Belarus)*, CDDRL Working Papers. Stanford University, 06.2006, № 66; A. Libman, *Models of economic integration – Russian and post-Soviet experience*, IE RAS 2009, с. 209.

<sup>11</sup> B. Buzan, O. Wver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers 1997.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», «Российская газета», (дата обращения: 06.06.2014).

<sup>13</sup> Федеральный закон от 8 июня 2012 г. N 65-ФЗ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «Российская газета», (дата обращения: 09.06.2012).

сайтов<sup>14</sup> 2012), закона, расширяющей понятие госизмены<sup>15</sup> (2012), закона «о нежелательных организациях»<sup>16</sup> (2012), закона об ответственности за «пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений»<sup>17</sup> (2013), закона о слежке за пользователями в Интернете<sup>18</sup> (2013), закона об отказе от приоритета международного права<sup>19</sup> (2015), закона об ужесточении наказаний за террористическую деятельность и расширении полномочий следственных органов<sup>20</sup> (2016), закона о дополнительных антитеррористических мерах в информационной сфере<sup>21</sup> (2016), закона о доступе к материалам нежелательных организаций и о СМИ- «иностранных агентах»<sup>22</sup> (2017) и др. Принципы и нормы, содержащиеся в этих законах впоследствии были заимствованы законодателями в Украине (во время правления президента Виктора

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 28.07.2012 № 139-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, «Российская газета», (дата обращения: 30.7.2012).

<sup>15</sup> Федеральный закон от 12.11.2012 N 190-ФЗ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, «Российская газета», (дата обращения: 14.11.2012).

<sup>16</sup> Федеральный закон от 28.12.2012 № 272-ФЗ О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации, «Российская газета» (дата обращения: 29.12.2012).

<sup>17</sup> Федеральный закон от 29.06.2013 N 135-ФЗ О внесении изменений в статью 5 Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей», «Российская газета», (дата обращения: 02.07.2013).

<sup>18</sup> Федеральный закон от 21.12.2013 г. N 369-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и статью 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности», «Российская газета», (дата обращения: 25.12.2013).

<sup>19</sup> Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», «Российская газета» (дата обращения: 16.12.2015).

<sup>20</sup> Федеральный закон от 06.07.2016 № 375-ФЗ О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности, «Российская газета», (дата обращения: 11.07.2016).

<sup>21</sup> Федеральный закон от 06.07.2016 № 374-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон „О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности, «Российская газета», (дата обращения: 08.07.2016).

<sup>22</sup> Федеральный закон от 25.11.2017 № 327-ФЗ О внесении изменений в статьи 10–4 и 15–3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», «Российская газета», (дата обращения: 27.11.2017).

Януковича<sup>23</sup>), Беларуси, Узбекистане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Азербайджане. Акты секьюритизации позволяли сменить соответствующие идентичности и системы представления. Формируя в системе взглядов населения «угрозы цветных революций»<sup>24</sup> и «угрозы свержения власти иностранными агентами», призывали к срочным и специальным мерам, направленным на то, чтобы бороться с этой угрозой<sup>25</sup>.

Несмотря на то, что в цветных революциях участвовали различные общественные группы, движущей силой протестов были общественные движения, созданные молодёжью. Действия, предпринятые этими движениями, были важным толчком для мобилизации общества. В литературе молодежным движениям дается следующее определение: предпринятые молодёжью «организованные и сознательные попытки внесения изменения в общественный строй или выступления против него»<sup>26</sup>. Самыми известными молодежными движениями, принявшими участие в цветных революциях, являются «Отпор» в Сербии, «Кмара!» в Грузии, «Порá!» в Украине и «Кел-Кел» и «Бирге» в Кыргызстане. Их целями были формирование чувства гражданственности, надежды на перемены и убеждения, что стоит принять участие в выборах, а также: способствовать соединению различных социальных групп; оказывать помощь кандидатам от оппозиции в эффективной работе с электоратом; мобилизовать людей для участия в митингах, протестах и мероприятиях, связанных с кампанией; разглашать факты фальсификации выборов, и, наконец, вести подготовку к протестной активности, например, путем обучения тактике ненасильственных акций протеста.

Движение «Отпор» было основано 10 октября 1998 г. двадцатью студентами, принявшими участие в более ранних демонстрациях 1996 и 1997 гг. Их характерной чертой было отсутствие централизованной иерархической структуры. Проистекало это из опасения, что руководители правительства могут кооптировать руководителей движения и таким образом воспрепятствуют его работе. Вначале целью движения было противодействие правительственным репрессиям, направленным против студентов Белградского университета. Символом «Отпора» был сжатый кулак, который должен был

<sup>23</sup> Например см.: Р. Гончаренко, Закон об «иностраннных агентах» появился и на Украине, «Deutsche Welle», (дата обращения: 16.01.2014).

<sup>24</sup> Например см.: А. Денисов, Минобороны России: угроза «цветных революций» реальна и продолжительна, «РИА Новости» (дата обращения: 20.06.2015).

<sup>25</sup> K. Levine, *Legislating against foreign funding of human rights – A tool of repression in the former Soviet Union*, [в:] А. Hug (ped.) *Sharing worst practice: How countries and institutions in the former Soviet Union help create legal tools of repression*, London 2016, с. 28–32.

<sup>26</sup> R.G. Braungart, M.M. Braungart, *Youth Movements in the 1980s: A Global Perspective*, «International Sociology» 1990, № 5, с. 157.

символизировать единство и силу, а также угрозу в адрес Слободана Милошевича<sup>27</sup>. В достаточно короткое время «Отпор» удалось мобилизовать художников, интеллигенцию, крестьян и рабочих. Перед президентскими выборами в сентябре 2000 г. «Отпор» насчитывал 70 000 членов. Позднее основной целью движения становится свержение президента Милошевича. В апреле 2000 г. более ста тысяч человек собрались в Белграде, требуя досрочных выборов. 5 октября 2000 г. в Белград прибыли сотни тысяч протестующих, которые окружили парламент и здание государственного телевидения. В этой ситуации армия и полиция отказались оказывать поддержку правящей власти и перешли на сторону демонстрантов<sup>28</sup>.

При разработке стратегии сопротивления важную роль сыграла книга Джина Шарпа «Политическая деятельность без применения насилия». На ее основе движение разработало брошюру на сербском языке, озаглавленную «Учебник Отпора». В марте 2000 г. активисты «Отпора» учились методам ненасильственного противостояния в рамках курса, проводимого коллегой Шарпа, бывшим полковником армии США Робертом Хелви (Robert Helvey). Одним из методов, используемых движением, была организация рок-концертов, которые привлекали бы молодежь. Важной была также поддержка крупнейших рекламных агентств. Работающие в них молодые люди помогли организовать две кампании: «Ему конец» («Gotov je»), которая должна была высмеять правящий режим, и «Пришло время» («Vreme Je»), целью которой было убеждение граждан в необходимости принятия участия в выборах. Деятельность «Отпора» была также направлена на объединение всех сил сербской оппозиции. В период после революции активисты движения учредили Центр ненасильственного сопротивления, и уже в ее рамках, продолжали поддерживать процесс демократизации и обучение активистов.

Организация, которая оставалась под сильным влиянием «Отпора» была создана в апреле 2003 г. Это грузинская «Кмара!». Движение формировалось на базе организации «Грузинское студенческое движение», образованной после протестов в октябре и ноябре 2001 г. в Тбилиси. Лидеры «Кмары!» требовали отставки президента Э. Шеварднадзе. Однако само движение имело более широкие цели: укоренение ценностей гражданского общества, популяризация проблемы защиты прав человека, создание институтов, позволяющих контролировать власть. «Кмара!» никогда не была официально зарегистрирована и не имела руководителя. Такая открытая, свободная

---

<sup>27</sup> Позднее символ сжатого кулака был использован также молодежными движениями Грузии, России, Египта, Эфиопии.

<sup>28</sup> V. Avioutskaa, *Aksamitne rewolucje*, Warszawa 2007, с. 34.

структура позволяла присоединиться к движению, одновременно доставляя затруднения представителям власти в определении числа членов<sup>29</sup>.

Деятели движения оставались в контакте с активистами из Сербии. Таким образом хотели достичь двух целей. Во-первых, хотели внести проводимую борьбу в более широкий контекст демократизационных процессов. Во-вторых, хотели создать впечатление движения, которое обладает знаниями, касающимися эффективного проведения революции. «Кмара!» имела тот же логотип, что и сербский «Отпор», применяла также подобные методы ненасильственных действий: граффити, уличные шествия, использование сатиры, высмеивающей диктатора. Массовые фальсификации во время парламентских выборов 2 ноября 2003 г. склонили к организации огромной демонстрации, которая состоялась 22 ноября и закончилась лишением власти Э. Шеварднадзе. После «революции роз» «Кмара!» распространяла свои идеи среди молодежи в Казахстане, Беларуси и Молдове. Активисты движения приняли также участие в «оранжевой революции» в Украине, а также связывались с активистами кыргызской оппозиции перед «тюльпановой революцией»<sup>30</sup>.

Катализатором общественных протестов в Украине стало убийство журналиста Георгия Гонгадзе. Главным подозреваемым в этом деле был президент Леонид Кучма. Протестующие сформировали общественный комитет «За правду!», активисты которого 9 марта 2004 г. создали гражданскую кампанию «Пора!». Название было заимствовано из «Отпора». Главным лозунгом сербов было «Gotov je!» («Пришло время» или «Пора»). Новая структура объединила другие молодежные организации, такие как Христианско-демократическая молодежь Украины, объединение «Зарево» и «Молодая Просвита», Украинская ассоциация молодежи, неправительственная организация «Коалиции за свободный выбор» и др. С самого начала организация активно участвовала в процессе проведения выборов в органы власти местного и регионального уровня. Таким образом, она совершенствовала свои методы протеста против избирательных нарушений. Основная цель «Поры» заключалась в обеспечении демократических выборов путем предоставления информации и мобилизации общества. Для этого было проведено несколько гражданских кампаний, которые одновременно широко рекламировали название движения: «Пора вставать», «Пора думать», «Пора голосовать». Кроме того, активисты «Поры» широко пользовались новыми технологиями, организовывали концерты, обращались к юмору и сатире. Самой большой кампанией «Поры» была организация

<sup>29</sup> Там же, с. 55.

<sup>30</sup> Там же.



демонстрации после второго тура президентских выборов – 22 ноября 2004 г. Активисты организовали палаточные городки, поддерживали общественный порядок, блокировали органы правительства, организовывали демонстрации, распространяли листовки. Призывами, в краткой форме выражающими руководящую идею революции, были: «Свободу не остановить!» («Свободу не спинити!»), «Вместе нас много – нас не победить!» («Разом нас багато – нас не подолати!»)<sup>31</sup>.

Молодежные движения приняли также участие в «тюльпановой революции» в Кыргызстане. Речь идет о «Кел-Кел» и «Бирге», которые использовали ненасильственные методы и стратегии, разработанные сербами. «Кел-Кел» была основана в январе 2005 г. с помощью коалиция НПО «За демократию и гражданское общество» и при поддержке Розы Отунбаевой, лидера оппозиционной партии «Ата-Журт» (Отечество). «Бирге» была основана в феврале 2005 г. по инициативе студентов Бишкекского гуманитарного университета. Целью обеих организаций была мобилизация молодежи к политическому действию и борьба за демократические выборы. Эти движения должны были привлечь молодежь к демонстрации против власти Аскара Акаева<sup>32</sup>, проведение которой предусматривала оппозиция.

Согласно Азамату Темиркулову, в отличие от других государств, в Кыргызстане большее влияние на политическое поведение и его последствия во время революции 2005 г. оказали неформальные институты<sup>33</sup>. Наряду с формальными институтами такими, например, как молодежные движения, политические партии, неформальные институты играли важную роль в мобилизации масс. Они привлекали сторонников материальными стимулами и призывами к солидарности, которые осуществлялись через патронажные сети, реализующие свои собственные материальные интересы. Таким образом, в различных регионах появлялись центры мобилизации.

---

<sup>31</sup> Там же, с. 74.

<sup>32</sup> Аскар Акаев – первый президент Кыргызстана (1990–2005 гг.). Был свергнут с власти в результате «тюльпановой революции» в 2005 г., покинул страну и находится в России. После переговоров с новыми властями не был привлечен к ответственности правоохрнительными органами Кыргызстана. Более того, сохранил неприкосновенность и привилегии статуса экс-президента. Вторым президентом Кыргызстана стал Курманбек Бакиев (2005–2010 гг.). Однако он также был свергнут в результате очередной революции, которая произошла в 2010 г., в результате чего покинул страну и находится в Белоруссии. В Кыргызстане в 2013 г. был приговорен к 24 годам лишения свободы с конфискацией имущества и отбыванием наказания в колонии усиленного режима.

<sup>33</sup> Неформальные институты – не утвержденные в законном порядке, официально не признанные, но имеющие важное значение в неопатримониальных системах объединения людей по каким-либо признакам или интересам.

Позже оппозиция перехватывает контроль над мобилизацией в различных областях и объединяет их под общей целью – свержение режима<sup>34</sup>.

Анализ всех молодежных движений в посткоммунистическом регионе позволяет сформулировать характерные общие черты. Во-первых, в каждом из этих государств важную роль в процессе мобилизации молодых людей играл график проведения выборов. Все движения подчеркивали важность свободных и демократических выборов как основного механизма передачи власти. Важным аспектом была также свобода средств массовой информации, необходимая для прозрачного избирательного процесса. В местах, где их свобода была ограничена, движения создавали собственную информационную сеть. Во-вторых, важной точкой мобилизации были университеты. Касалось это особенно мест, которые уже имели опыт политической активности. В-третьих, все движения понимали значение агитационной деятельности, сатиры и иронии, которые подрывали официальность и натянутость государственной пропаганды. Граффити и знаки, приклеиваемые в разных местах, должны были формировать общее определение ситуации и чувство, что молодежные движения доминируют в общественном пространстве. Эти движения высоко ценили также степень воздействия рок-музыки как средства привлечения и мобилизации молодежи. В-четвертых, важную роль играли стратегия и тактика, которые опирались не на насилие, а на мирный протест и общественный перформанс, хеппенинг, флешмоб. Основой эффективности должно было быть массовое участие в акциях протеста, которое показало бы правящей власти, что она не имеет общественной поддержки, а тем самым легитимности в управлении государством.

## РЕЗЮМЕ

Цветные революции на постсоветском пространстве характеризовались высоким уровнем общественного участия и финансированием из внешних источников. Не смотря на важную роль международных акторов, ключевое значение в успехе цветных революций имели внутренние факторы. В настоящей статье анализируется участие созданных молодежью общественных движений. Действия, предпринятые этими движениями, были важным толчком для мобилизации общества. Их целями были разглашение фактов фальсификации выборов, формирование чувства гражданственности, способствованиесоединению различных социальных групп, и, наконец, подготовка к протестной активности.

<sup>34</sup> А. Temirkulov, *Kyrgyz "revolutions" in 2005 and 2010: comparative analysis of mass mobilization*, «Nationalities Papers» 2010, Т. 38, № 5, с. 593.

Nartsiss Shukuralieva

## DEMOCRATIC SELF-ORGANIZATION. MOBILIZATION DURING THE “COLOR REVOLUTIONS”

Color revolutions in the post-Soviet space were characterized by a high level of public participation and funding from external sources. Despite the important role of international actors, the key factors in the success of color revolutions were internal factors. The present article analyzes the mobilization of youth movements. The actions taken by these movements were an important impetus for the activation of the social claims. Their goal was to disclose the facts of electoral fraud, the formation of a sense of citizenship, to promote the union of various social groups, and, finally, the preparation for protest activity.

**KEY WORDS:** *color revolutions, authoritarianism, elections, mobilization, anti-government protests*

## Библиография

- V. Avioutskii, *Aksamitne rewolucje*, Warszawa 2007.
- P.K. Baev, *A Matrix for Post-Soviet Color Revolutions: Exorcising the Devils from the Details*, «International Area Studies Review» 2011, T. 14, № 2.
- D. Beacháin, A. Polese (eds.), *The Colour Revolutions in the Former Soviet Republics: Successes and Failures*, Routledge, New York 2010.
- R.G. Braungart, M.M. Braungart, *Youth Movements in the 1980s: A Global Perspective*, «International Sociology» 1990, № 5.
- B. Buzan, O. Wver, J. De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner Publishers 1997.
- F.W. Engdal, *The Full Spectrum of Dominance: Totalitarian Democracy in the New World Order*, St. Petersburg, 2010.
- E. Finkel, Y. Brudny, *No more colour! Authoritarian regimes and colour revolutions in Eurasia*, «Democratization» 2012, T. 19, № 1.
- A.E. Gapich, D.A. Lushnikov, *Technology of Color Revolutions*, Moscow 2010.
- A. Hug (ed.) *Sharing worst practice: How countries and institutions in the former Soviet Union help create legal tools of repression*, London 2016.
- S.G. Kara-Murza, A.A. Aleksandrov, M.A. Murashkin, S.A. Telegin, *Revolution for export*, Moscow 2006.
- A.A. Kazantsev, *Western countries policy in Central Asia: key characteristics, dilemmas and contradictions*, Moscow 2009.
- A. Libman, *Models of economic integration – Russian and post-Soviet experience*, IE RAS 2009.
- M. Minakov, “Color revolutions” in the post-Soviet world: causes and consequences, «General Notebook» 2012, No. 2–3 (59).
- N. Shukuralieva, A. Lipiński, *Kolorowe rewolucje jako innowacyjny mechanizm mobilizacji społecznej i zmiany władzy na obszarze postradzieckim*, [w:] A. Kaszukur, A. Laski (red.), *Wyzwania innowacyjności w sferze publicznej*, Bydgoszcz 2015.

- V. Silitski, *Contagion Deterred: Preemptive Authoritarianism in the Former Soviet Union (the Case of Belarus)*, CDDRL Working Papers. Stanford University, 06.2006, № 66.
- A. Temirkulov, *Кыргыз “revolutions” in 2005 and 2010: comparative analysis of mass mobilization*, «Nationalities Papers» 2010, Т. 38, № 5.
- F. Weir, *Armenia is having a ‘color revolution.’ So why is Russia so calm?*, «The Christian Science Monitor», 26.04.2018.

*Виталий Викторович Гончаров, Сергей Юрьевич Поярков*

## **Состояние и специфика институциональной организации политической системы в Российской Федерации**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*институт президента, институт парламентаризма, конституционный суд, исполнительная власть, местное самоуправление*

STUDIA I ANALIZY

Институциональная организация политической системы современной России, в формализованном виде отраженная в Конституции Российской Федерации (далее: Конституция РФ, Конституция России и конституция России), а также практика активности политических институтов, еще не в полной мере отвечают друг другу. Конфликтная ситуация обусловлена принятием в реальности концептуальных моделей, характеризующихся отходом от политико-институциональных посылок действующей российской конституции, традиционного понимания принципа разделения властей, сущности демократического устройства. Как отмечает А.Г. Фонов, стремление к насаждению ценностей извне, посредством коррекции или реформирования, а, в крайних случаях – уничтожения и создания новой институциональной системы, лишают последнюю органичной связи с ценностным базисом, отрывая институциональную структуру от господствующих в обществе ценностей<sup>1</sup>.

Системный анализ институциональной организации политической власти в Российской Федерации придает особую значимость определению особенностей не столько становления, сколько развития института президентства в современных условиях. Специфика президентской власти

<sup>1</sup> А.Г. Фонов, *Россия от мобилизационного общества к инновационному*, Москва 1993, с. 208.

определена и опосредована Конституцией России. Эта власть не является ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной<sup>2</sup>. Представляется, что в исследованиях института президентства уже выявлено главное: российская специфика президентской власти сложилась лишь в силу гипертрофированных властных полномочий главы государства<sup>3</sup>, а не особого характера этого института<sup>4</sup>. Тем более его место в системе политических институтов должно быть проанализировано с позиций конституционализма.

В зарубежных исследованиях при анализе сущности власти главы государства используется термин «институт президентства». Особый статус и полномочия Президента России обусловили использование термина «институт президента». Использование этого термина не вполне логично. Дело не столько в отступлении от общепринятой терминологии, сколько в неполноте отражения сущности данного института<sup>5</sup>. Возложение на Президента страны обязанности гаранта Конституции означает, что он призван действовать персонифицировано, как особый политический институт, что, безусловно, является важной характеристикой именно как субъекта политической власти.

Однако речь не может идти о режиме исключительной власти как доминирующего вида властных отношений, поскольку гарантией от установления такого режима служит сама Конституция России. Проблема заключается как раз в выявлении политического потенциала института президентства как одного из ключевых элементов политической власти, представляющего интересы не только всего общества, но и выразителя идей и ценностей конституции государства в рамках этого общества. В этих условиях умение главы государства не связывать себя с той или иной политической силой или интересами отдельного социального слоя, быть олицетворением конституционализма в России приобретает особое значение.

Конституцией РФ установлено: Президент Российской Федерации является главой государства (п. 1 ст. 80). Следует отметить, что понятие «глава

<sup>2</sup> М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 1999, с. 134.

<sup>3</sup> Л.А. Окуньков, *Перспективы перераспределения полномочий между Президентом, Правительством и Федеральным Собранием*, «Законодательство» 2000, № 9, с. 123–125; В.В. Гончаров, *Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ: монография*, Москва 2007, с. 12.

<sup>4</sup> A. Lijphart, *Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations*, [in:] J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press 1994, p. 91-105; В.В. Гончаров, *Взаимодействие и совершенствование законодательной (представительной) и исполнительной власти в России*, «Юридический мир» 2008, № 6, с. 31–34.

<sup>5</sup> Б.П. Елисеев, *Нормативно-методическое обеспечение деятельности государственного органа*, Москва 1997, с. 25.

государства» однозначно не определено. Конституции многих зарубежных государств вообще не используют этот термин, а полномочия главы государства могут определяться сложившейся конституционной практикой. Но обычно главой государства принято именовать лицо, воплощающее в себе представление о данном государстве, как во внутренних его делах, так и в международных отношениях<sup>6</sup>. Подтверждением является положение, которое определяет, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 80 Конституции РФ).

Понятие «гарант конституции» не используют ни Конституция США, ни европейские конституции. Действующая Конституция России, определяя своим гарантом Президента страны, характеризует политическую роль института президентства как охраняющего всю определенную конституцией России политическую систему. Иначе говоря, положение на практике позволяет считать Президента стоящим над политической системой, включая политические партии<sup>7</sup>. Фактическое возвышение президентской власти над классической триадой (законодательная, исполнительная и судебная ветви власти) не только отражает реальную роль Президента РФ в политической системе, но и выступает в условиях России ее системообразующим фактором, определяя не только ее рациональность, но и возможность фактического существования и динамики вообще. Поэтому неверно было бы считать, что конституционная норма о гаранте Конституции – это всего лишь политический символ без юридического содержания<sup>8</sup>. Это понятие выражается в том, что, во-первых, глава государства должен сам строго соблюдать Конституцию и, во-вторых, требовать ее соблюдения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, организациями, гражданами и их объединениями. Следует отметить, что многие ученые, с которыми следует согласиться, весьма негативно относятся к тому факту, что именно глава государства, а не Конституционный Суд объявляется гарантом Конституции<sup>9</sup>. Это противоречит ключевой идее конституционализма – политического паритета: исключается политическая «противосила», в роли которой выступает институт конституционного контроля.

---

<sup>6</sup> Л.А. Окуньков, *Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика*, Москва 1996, с. 37.

<sup>7</sup> В.В. Гончаров, *Роль и место политических партий в формировании и развитии системы исполнительной власти в Российской Федерации*, «История государства и права» 2008, № 24, с. 7–9.

<sup>8</sup> Ю.А. Тихомиров (ред.), *Конституционное законодательство России*, Москва 1999, с. 129.

<sup>9</sup> В.О. Лучин, *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*, Москва 2002, с. 451.

Следующее положение конституции фактически закрепляет роль Президента РФ как единой политической силы: «Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (п. 3 ст. 80 Конституции РФ). Это означает, во-первых, что именно Президенту РФ как лицу, избранному на свой пост избирателями страны, принадлежит право формулировать указанные основные направления, во-вторых, что реализация внутренней и внешней политики государства остается правом и обязанностью соответствующих органов законодательной и исполнительной властей. В такой ситуации Президент РФ выступает в качестве объединяющего начала в структуре государственной власти как системном образовании, осуществляет функции координации и единения всех ветвей власти. В Постановлении Конституционного Суда России подтверждается, что Президент Российской Федерации как глава государства несет ответственность за согласованное функционирование органов государственной власти<sup>10</sup>.

Ряд исследователей<sup>11</sup> полагают, что место Президента Российской Федерации в единой системе исполнительной власти в стране и государственном механизме в целом не соответствует сложившемуся в мире опыту и однозначно не может быть определено.

Во-первых, глава государства обладает столь огромными полномочиями, что было бы предпочтительно считать Россию «суперпрезидентской» республикой<sup>12</sup>.

Во-вторых, власть Президента России фактически не ограничена Федеральным Собранием в силу крайне сложной и запутанной процедуры отрешения его от должности (ст. 93 Конституции Российской Федерации), что говорит о президентском характере российской республики.

В-третьих, Конституция России не предусматривает возможности роспуска верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации (Совета Федерации), что позволяет говорить о наличии элементов президентско-парламентского типа государства в России.

В-четвертых, в силу Конституции Российской Федерации глава государства ответственен за обеспечение полномочий федеральной государственной

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.1999, № 17-П, «Сборник законодательства Российской Федерации» 1999, № 51, ст. 6364.

<sup>11</sup> В.В. Гончаров, *Место и роль института Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти в стране*, «Юридический мир» 2010, № 3, с. 55–60.

<sup>12</sup> M.S. Fish, *The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics*, [in:] V. Sperling (ed.), *Building the Russian State*, Institutional Quest for Democratic Governance, Boulder 2000, p. 177–192.



власти на всей территории России, является гарантом согласованного функционирования и взаимодействия всего государственного механизма.

Практика последних лет позволяет говорить о становлении президентской власти как особой самостоятельной институциональной системы. Реальным центром выработки и реализации решений стал формально исполнительный орган – Администрация Президента России, которая в Конституции упомянута всего в одной фразе (ст. 83 Конституции РФ), как по сути чисто технический орган, обеспечивающий работу Президента России. Существующая структура Администрации Президента РФ не только во многом копирует структуру бывшего Центрального комитета КПСС (даже располагается в тех же зданиях), но и определяет ключевые вопросы политической жизни.

Фактически в рамках Администрации Президента РФ создана в настоящий момент система «внутренней», не реализованной в Конституции РФ, единой системы органов исполнительной власти: введение в 2000 г. института полномочных представителей Президента в федеральных округах<sup>13</sup>; создание консультативно-совещательных органов таких, как Государственный Совет и Совет законодателей, Совет безопасности и ряд других органов<sup>14</sup>. Это во многом определяет не только эффективность использования функциональных конституционных полномочий Президентом РФ, но и влияние на институциональную архитектуру политической системы России. Как справедливо отмечает А. Мигранян, «отсутствие реального институционального разделения властей и механизма сдержек и противовесов не только предоставляет Президенту возможность неограниченных действий, но и позволяет создавать механизмы сдержек и противовесов внутри институтов, что парализует всю политическую систему. Поэтому несоизмеримо по сравнению с традиционными институтами возрастает роль внеинституционально оформленного центра принятия решений»<sup>15</sup>.

Соответственно, анализ роли института президентства в политической системе позволяет говорить о сверхпрезидентской республике, где специфика реализации механизма сдержек и противовесов различных ветвей

---

<sup>13</sup> В.В. Гончаров, С.Ю. Поярков, *Модель современной «русской власти»: условия паритетности*, «Государственная власть и местное самоуправление» 2016, № 3, с. 25–29.

<sup>14</sup> В.В. Гончаров, С.М. Жилин, *Принципы организации и деятельности института Президента Российской Федерации*, «Современное право» 2009, № 12 (1), с. 35–44; В.В. Гончаров, *Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации*, «Современное право» 2010, № 6, с. 42–46; В.В. Гончаров, *Роль и место Государственного совета Российской Федерации и полномочных представителей Президента России в федеральных округах в координации системы исполнительной власти в стране и преодолении центробежных политических тенденций*, «Юридический мир» 2008, № 3, с. 23–27.

<sup>15</sup> А. Мигранян, *Россия. От хаоса к порядку? (1995–2000)*, Москва 2001, с. 272–281.

власти происходит на основе института президентства. То есть развитие институциональной структуры политической системы не есть процесс ее саморазвития. Это подтверждают и политические инициативы, высказываемые Президентом России в своих Посланиях, определяющие развитие политической системы. Как отметил Ф. Закариа, Россию следует отнести к «нелиберальным демократиям»<sup>16</sup> (аналогично латиноамериканским республикам) с фигурой президента, высоко вознесшейся над партиями (их руководители публично, наперебой напоминают о лояльности и даже преданности главе государства), парламентом (нижняя палата которого может быть в любой момент распущена посредством процедуры доверия – недоверия Правительству, а верхняя наполовину формируется из членов, назначенных главами регионов, в свою очередь, избранными из числа кандидатур, представленных Президентом), судами и вообще всеми другими политическими институтами<sup>17</sup>.

Подобное развитие института президентства в России обусловлено двумя основными причинами: во-первых, относительно слабыми предпосылками становления современной системы политической власти адекватной конституционализму и, во-вторых, наличием в сегодняшней России конституции, которая выступила просто альтернативой Конституции СССР, а не результатом социально-политического развития общества. Подтверждением этому явилось построение системы политической власти по «советскому» образцу без учета роли зарождающегося гражданского общества как «заказчика» государственно-властных услуг, что фактически и не стимулирует его развитие.

Необходимо указать, что использование западного (американского, частично французского) опыта в условиях нашей страны возможно в виде конституционного закрепления статуса Президента Российской Федерации как руководителя единой системы исполнительной власти в России. Как вариант можно вообще отказаться от наличия должности Председателя Правительства Российской Федерации (это устранил дуализм в федеральной исполнительной власти), предоставив главе государства самому формировать Правительство страны (укрепит положение главы государства в системе исполнительной власти). Всевластие Президента России в этой сфере можно компенсировать (по аналогии с США) обязанностью согласовывать назначение федеральных министров с Федеральным Собранием. Более того, данные полномочия было бы целесообразно передать от Государственной Думы (которая может быть распущена главой государства) Совету Федерации либо

<sup>16</sup> «The New York Times» 1997, November 2, p. 15.

<sup>17</sup> Г.В. Дегтев, *Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе*, «Государство и право» 2005, № 2, с. 11.

устранить из Конституции страны возможность роспуска нижней палаты Федерального Собрания (так, в США обе палаты парламента не могут быть распущены Президентом).

Конституционное закрепление разделения властей и определение исполнительной власти как самостоятельной ее ветви создало легальную базу существования понятия «исполнительная власть». Структура российской исполнительной власти и ее место во власти государства уникальны: с одной стороны, на основании Конституции РФ исполнительную власть осуществляет Правительство РФ как коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти, а с другой, полномочия по реальному контролю за региональными государственными органами исполнительной власти закреплены за главой государства, которые реализуются, в том числе, и через Администрацию Президента РФ. Как справедливо отмечает К.С. Бельский: «Нельзя не видеть, что Конституция РФ относит к исполнительной власти только Правительство РФ, а вся нижестоящая часть этой пирамиды вместе с муниципальными структурами оказалась вне конституционного поля»<sup>18</sup>.

Конституция РФ закрепляет такой признак исполнительной власти, как ее самостоятельность (наряду с законодательной и судебной). Однако акцентирование внимания на независимости исполнительной власти вряд ли оправдано в силу подзаконного характера ее деятельности и постоянному систематическому контролю за осуществлением исполнительной власти со стороны двух других ветвей власти и Президента РФ во избежание разбалансировки системы разделения властей. Тем более, что Конституция РФ содержит довольно разветвленный механизм контроля за исполнительной властью. Например, Конституционный Суд РФ наделен полномочиями по осуществлению контроля за конституционностью нормативно-правовых актов Правительства РФ и аналогичных ему органов общей компетенции субъектов РФ. Но, в то же время, никакой другой орган государственной власти или местного самоуправления не имеет права ни вторгаться в деятельность исполнительной власти, осуществляемую в рамках ее компетенции, ни подменять последнюю.

В истории России были попытки органов законодательной власти посредством своих комитетов и комиссий осуществлять некоторые функции и задачи исполнительной власти. Это связано с закрепленным долгое время принципом всевластия Советов народных депутатов (в СССР). Исполнительная власть в силу особенности практической деятельности по испол-

---

<sup>18</sup> К.С. Бельский, *О функциях исполнительной власти*, «Государство и право» 1997, № 3, с. 14.

нению и реализации положений законов и Конституции, носит вторичный характер. Всеобъемлющий и предметный характер исполнительной власти достигаются посредством работы огромного чиновничьего аппарата, в руках которого находятся значительные организационно-финансовые ресурсы, и непрерывным характером ее осуществления.

Как указано в Конституции РФ, согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей и органов государственной власти обеспечивается Президентом РФ (ч. 2 ст. 80). Механизм взаимодействия исполнительной и законодательной (представительной) власти на федеральном уровне изначально определен Конституцией России, а на региональном – с учетом действующего законодательства и региональных уставов и конституций. Так, Правительство РФ участвует в законотворческой деятельности посредством внесения в Федеральное Собрание РФ законопроектов, причем в некоторых важных случаях (например, представление проекта бюджета) участие является обязательным. В соответствии с конституционными положениями в качестве определенного механизма сдержек и противовесов в отношениях между Правительством РФ и Государственной Думой закреплена возможность постановки Председателем Правительства РФ перед последней вопроса о доверии<sup>19</sup>. В свою очередь, Председатель Правительства РФ может быть назначен Президентом РФ лишь с согласия Государственной Думы (ст. 111 Конституции РФ). Правда, в случае троекратного отклонения кандидатур на эту должность, представленных главой государства, Государственная Дума распускается Президентом РФ.

Представляется, что данная модель сдержек и противовесов носит фиктивный характер, так как во всех случаях итоговое решение по конфликту Государственной Думы и Правительства РФ принимается главой государства, который может (при повторном выражении недоверия Правительству в течение трех месяцев) без указания мотивов либо распустить Государственную Думу (с последующими выборами нового ее состава), либо отправить в отставку Правительство РФ. Верхняя же палата (которая априори не может быть распущена никем) в этом конфликте принять участие согласно Конституции РФ не может. В связи с этим ряд ученых считает, что в подобных ситуациях Федеральное Собрание выступает не как единый орган федеральной законодательной власти, а его палаты самостоятельно<sup>20</sup>. Необходимо однако отметить, что укрепление исполнительной власти – общемировая тенденция. Как указывает Л.М. Энтин, это объясняется как минимум двумя факторами. Во-первых, усложнение и ускорение общественной жизни

<sup>19</sup> «Собрание законодательства Российской Федерации» 1997, № 51, ст. 5712.

<sup>20</sup> П.А. Астафичев, *Институт народного представительства в современной России*, Орел 2003, с. 63.

требуют быстрых и оперативных решений по жизненно важным вопросам. Во-вторых, слабость исполнительной власти, чрезмерное вторжение парламента в сферу правительственной деятельности неизбежно влекут за собой правительственную нестабильность и чехарду, что может привести к серьезным политическим осложнениям<sup>21</sup>.

С точки зрения институциональной организации политической системы институт парламентаризма есть не только способ участия гражданского общества в осуществлении политической власти, сколько условие его существования как элемента политической системы общества, ибо посредством института парламентаризма гражданское общество способно развиваться, реализуя основную политико-властную функцию народа. К. Маркс в работе «К критике гегелевской философии права» по этому поводу отмечал: «... Стремление гражданского общества проникнуть в законодательную власть всей массой, по возможности целиком, стремление действительного гражданского общества поставить себя на место фиктивного гражданского общества законодательной власти – это ни что иное, как стремление гражданского общества достигнуть политического бытия, или сделать политическое бытие своим действительным бытием»<sup>22</sup>. Опираясь на политико-властную функцию, которая фиксирует связь парламента с народом, нацией, можно вместить в понятие «парламентаризм» по сути все видовые его разновидности. Эта ключевая характеристика парламентаризма является универсальной. Реализуя ее, парламент как политический институт получает способность обретать различные формы в зависимости от характера политических, социальных и экономических условий.

Соответственно, основные функции парламента: представительская, законодательная и контрольная, – выражающие суверенную волю народа, переносятся в России на Федеральное собрание. Любые иные функции, выполняемые верхними палатами парламента в других странах, зависят от национальных и исторических особенностей. Совет Федерации, например, помимо иных функций, выполняет особую функцию сдерживания нижней палаты. Именно двухпалатное строение парламента закреплено Конституцией РФ (п. 1 ст. 95), которое предполагает не только коллегиальность представительной власти, но и определенную иерархическую структуру палат парламента.

С теоретической точки зрения принцип двухпалатности парламента системы изначально связан с принципом разделения властей. В основе подобного понимания лежит необходимость баланса и осуществления взаимного

---

<sup>21</sup> Л.М. Энтин, *Разделение властей: опыт современных государств*, Москва 1995, с. 34.

<sup>22</sup> К. Маркс, *К критике гегелевской философии права*, [в:] К. Маркс, Ф. Энгельс, *Сочинения*. Т. 1, Москва 1924, с. 357.

контроля палат парламента. Сторонники бикамерализма утверждают, что двухпалатная легислатура служит гарантом более качественного законодательства, большей представительности и обеспечения плюрализма мнений<sup>23</sup>. В современных российских условиях бикамерализм Федерального Собрания соответствует конструкции сильной нижней палаты и относительно слабой верхней палаты. Подобное заключение обусловлено положением Конституции РФ, предусматривающей возможность Государственной Думе преодолевать возражения Совета Федерации (ч. 5 ст. 105). В случае разногласий федеральный закон считается в данной ситуации принятым, если при повторном голосовании его поддержали не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Совет Федерации наделен «слабыми» (в отличие, например, от бундесрата ФРГ) полномочиями в отношении всех федеральных законов, включая и федеральные законы, подлежащие его обязательному рассмотрению, поскольку его вето на такие законы может быть преодолено в Государственной Думе квалифицированным большинством голосов. В то же время Совет Федерации является «сильной» палатой в отношении федеральных конституционных законов и законов РФ о внесении поправок в Конституцию: его одобрение обязательно для их принятия Федеральным Собранием РФ. Аналогичная ситуация складывается и при повторном принятии федеральных законов, отклоненных Президентом России, путем преодоления обеими палатами законодательного органа президентского вето. Это позволяет говорить об относительной «слабости» Совета Федерации.

К основным преимуществам двухпалатной системы относятся следующие<sup>24</sup>: обе палаты взаимно сдерживают друг друга в сфере власти; двухпалатный парламент более эффективно сдерживает исполнительную власть и обеспечивает более широкое представительство избирателей, особенно в многонациональных странах (например, в России); наличие второй палаты обеспечивает более тщательную проработку законопроектов; вторая палата действует в качестве гаранта конституции, поскольку удлиняются сроки прохождения спорных законопроектов, что дает дополнительное время для рассмотрения законопроекта и его общественного обсуждения. На примере французского парламента ясно видно, что однопалатное устройство законодательного органа характерно для революционных периодов, тогда как эпохи эволюционного развития знаменуются возвращением к двухпалатной конструкции<sup>25</sup>. Не вызывает сомнения, что для российского государства

<sup>23</sup> М.С. Саликов, *Сравнительный федерализм США и России*, Екатеринбург 1998, с. 165.

<sup>24</sup> J. Mastlas, L. Grange (eds.), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris 1987, p. 23.

<sup>25</sup> П.А. Федосов, *Двухпалатные парламента: европейский и отечественный опыт*, «Полис» 2001, № 1, с. 168–180.

бикамеральная структура является наиболее оптимальной, но для эффективной работы парламента нужна активная и целенаправленная совместная деятельность обеих палат. Особенно в условиях российской многопартийности.

Заявленный Конституцией РФ институт многопартийности формально является одним из основополагающих факторов, определяющих целесообразную активность как института парламентаризма, так и всей политической системы. Еще в 1995 году Президент РФ Б.Н. Ельцин<sup>26</sup>отмечал: «Общество и государство крайне заинтересованы в появлении стабильной партийной системы. Законы о выборах определяют – будет ли наша партийная система и далее являть собой множество небольших, мало кого представляющих партий, либо начнется ускоренное формирование крупных политических организаций, отражающих интересы основных социальных групп, а также имеющих мощную опору в регионах».

Институт многопартийности является важным инструментом становления гражданского общества, обеспечения политических прав и свобод граждан и выступает как организационная форма конституционного политико-идеологического многообразия, которое состоит в том, что государство не может определять количество политических партий и их идеологическую платформу. Развитие многопартийности способствует выражению интересов избирателей и политическому структурированию самого общества. Политические партии, в свою очередь, являются частью системы обратной связи между государством и гражданским обществом. Это вполне согласуется с принципом политического и идеологического плюрализма, закрепленным Конституцией РФ и являющимся основой всей политической системы страны, предоставляющей право гражданам России свободно выражать свою политическую ориентацию, собственное мнение, идеологию, создавать общественные объединения в соответствии с их интересами.

Особой тенденцией современной российской многопартийности является доминирование так называемых «партий власти». В Думе первого созыва в этом качестве выступали «Выбор России» и «ПРЕСС», в Думе второго созыва – «НДР», в Думе третьего созыва – «Единство», в Думе четвертого созыва – «Единая Россия». Более того, с конца 1990-х годов можно говорить об отчетливо выраженной тенденции к разрастанию провластных фракций. Рассматривая понятие «партия власти» как партию парламентского большинства, служащую опорой Президента как в парламенте (в виде доминирующей фракции), так и в ходе выборов (в качестве его собственной элек-

---

<sup>26</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета» 1995, № 36, 17 февраля, с. 1.

торальной машины)<sup>27</sup>, можно отметить, что подобный сдвиг в расстановке сил внутри нижней палаты привел к существенному изменению его политического профиля: из оппонента исполнительной власти Государственная Дума превратилась в преданного ее сторонника.

Если утверждать, что институт многопартийности – это обязательный элемент демократического режима, а сами партии по своей сути должны являться одним из ключевых элементов гражданского общества, сам термин «партия власти» — нонсенс, потому что в этом термине противопоставлены понятия «власть» и «партия». Сама по себе политическая партия (и любое другое политическое объединение) обладает лишь внутривнутрипартийной (внутриорганизационной) властью в отношении своих членов. Партия (от лат. *pars* – часть, группа) – это лишь определенная группа лиц, часть населения, и власть ее носит внутривнутригрупповой, частный (непубличный) характер. Можно согласиться, что любая партия способна приобрести политическую власть, но власть, которая легитимна в сознании ее сторонников и членов и которая противопоставляется власти государства.

В случае с «Единой Россией» говорить об этом бессмысленно, потому что она «пошла другим путем» – не от политической власти партии к политической власти в государстве, а наоборот. Что ж, можно признать это особым, российским путем, хотя это несколько противоречит позиции Президента РФ В.В. Путина<sup>28</sup>, озвученной в уже далеком по современным политическим меркам 2000 году: «На фоне вековых традиций парламентаризма и многопартийности в других странах особенно заметны недостатки нашей партийной системы. Слабой власти выгодно иметь слабые партии. Ей спокойнее и комфортнее жить по правилам политического торга. Но сильная власть заинтересована в сильных соперниках. Только в условиях политической конкуренции возможен серьезный диалог о развитии нашего государства».

Введя в политический оборот термин «партия власти», политическая элита России фактически признала, что есть одна партия, на которую опирается власть – «Единая Россия», а все иные партии после выборов 2007 года фактически лишились реальных рычагов политического давления в Государственной думе. Для них нижняя палата стала действительно представительным органом – они там просто представлены. При этом, будучи не в состоянии контролировать власть или коренным образом влиять на проводимую политику, эти политические партии в Государственной Думе

<sup>27</sup> В.Г. Голосов, А.В. Лихтенштейн, *«Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ*, В.Д. Нечаев, А.В. Филиппов (сост.), *Вся политика. Хрестоматия*, Москва 2006, с. 330.

<sup>28</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета» 2000, № 133, 11 июля, с. 1.



действуют как частные политические предприятия, защищающие, прежде всего, свои интересы. Это ведет к весьма противоречивому восприятию российского парламента как реального института конституционализма. Как отмечает А.Ю. Мельвиль, демократия понимается сегодня населением России не в духе массового политического участия и способности постоянно оказывать воздействие на принятие решений, а как способность регулярно избирать руководителей, которые, в свою очередь, после этого вовсе не обязаны поддаваться давлению своих избирателей»<sup>29</sup>. Президент РФ дал очень четкую оценку подобной практике в Послании 2003 года: «... иногда депутаты, слывущие либералами и сторонниками прогрессивных экономических теорий, на практике голосуют за законопроекты разорительные для государственного бюджета. И понимают, что делают. А те, кто не стесняется публично называть предпринимателей не иначе как «ворами» и «жуликами», лоббируют интересы крупных компаний».

Государственная Дума всегда была инструментом обратной связи, каналом негативной информации снизу вверх. Нынешняя Дума таким инструментом быть уже почти перестала. Качество законопроектов, исходящих от исполнительной власти, было невысоким и весьма конъюнктурным. Общественной экспертизы как формы обратной связи практически нет. Это минус для российского парламентаризма и для качества российской политической системы в целом. Ставится под сомнение не только легитимность, но и представительность парламента. Так, по высказыванию С.А. Авакьяна, функция парламента представлять интересы народа «сегодня выхолощена», так как воля народа проявляется только раз в несколько лет при выборах тех, кто будет стоять у власти<sup>30</sup>. Ограничена и вторая функция представительного учреждения – принятие законов и контроль за применением принятых ими законов или иных нормативно-правовых актов.

На практике Государственная дума Федерального Собрания Российской Федерации становится институтом власти с весьма косвенными признаками народного представительства. И проблема здесь не в правовой регламентации формирования и деятельности представительного органа, а в политической расстановке властных субъектов и их понимании системы политической власти исходя из доминирующих политических факторов. Как утверждает, например, российский исследователь проблемы парламентаризма Р.М. Романов, нынешнюю систему государственного правления, возникшую после трагических событий октября 1993 г. и закрепленную в Конституции Россий-

---

<sup>29</sup> А.Ю. Мельвиль, *Политические ценности и ориентации и политические институты*, [в:] *Россия политическая*, Москва 1998, с. 64–65.

<sup>30</sup> С.А. Авакьян, *Проблемы народного представительства в Российской Федерации*, [в:] *Проблемы народного представительства в Российской Федерации*, Москва 1998, с. 6.

ской Федерации (1993 г.), также вряд ли можно характеризовать термином «парламентаризм», поскольку фактически верховенствующая власть сосредоточена в руках Президента России, являющегося по Конституции главой государства. Парламент же не только не оказывает какого-либо влияния на Президента Российской Федерации, но и, согласно Конституции (ст. 84), может быть распущен главой государства.

Принцип демократической государственности, фактически низвергнутый в системе формирования Федерального Собрания и замененный на партийно-номенклатурный абсолютизм, в своеобразном виде находит свое отражение и в деятельности российского парламента. Это проявляется, прежде всего, в существенном разделении юридического и политического содержания ст. 102 и ст. 103 Конституции РФ, регламентирующих предметы ведения палат Федерального собрания. Как уже отмечалось, одна из ключевых функций парламента есть контролирующая. Она распространяется, по сути, на власть исполнительную. Данная функция регламентируется в настоящее время в трех основных полномочиях Государственной Думы (с. 103 Конституции РФ): а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства РФ; б) решение вопроса о доверии Правительству РФ; в) заслушивание ежегодных отчетов Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой<sup>31</sup>.

Особенностью исполнения данных полномочий является то, что большинство депутатских мандатов принадлежит фракции «Единая Россия», а Председателем Правительства РФ является лидер этой партии Д.А. Медведев, поддержавший ее, будучи Президентом РФ, на парламентских выборах в 2011 году. Соответственно, без нарушения партийной дисциплины вопросы решались автоматически. Исходя из этого, можно говорить, что у российского парламентаризма есть специфические черты, которые отличают его от парламентаризма в других странах. Российский парламента не находится в «привилегированном» положении. Законодательная власть уступает в своем влиянии на судьбу страны исполнительной, то есть последняя явно доминирует. Это не вполне сочетается с принципом представительной демократии и не формирует консенсусную демократию. Учитывая специфичность персонализации главы государства как «лидера нации», а также жесткую систему правоохранительного обеспечения государства, это системная ошибка, раз-

<sup>31</sup> В соответствии с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 31 декабря 2008 г., «Российская газета» 2008, 31 декабря, с. 1.

рушающая в существующей системе взаимодействие и взаимопроникновение ветвей власти.

Анализируя развитие института парламентаризма в России можно заметить, что необходим реальный механизм «сдержек и противовесов», который не позволял бы исполнительной власти игнорировать законодательную, но и не позволял бы законодательной власти диктовать свои условия. Решение данной проблемы видится в увеличении прав парламента и расширении его прерогатив. Как справедливо отмечают некоторые ученые, слабость полномочий парламента России представляет собой ретроспективную негативную реакцию первого Президента страны Б.Н. Ельцина на деятельность Верховного Совета Российской Федерации, который едва не отправил его в отставку<sup>32</sup>. Однако на практике эта «политическая месть» вылилась в разбалансировку государственного механизма на федеральном уровне и декоративность полномочий Федерального Собрания Российской Федерации.

Таким образом, политическая составляющая процесса организации и деятельности парламентской системы во многом противоречит сущности парламентаризма как института конституционализма и в целом ценности демократической государственности. Это также свидетельствует о недостаточной значимости федеративной государственности и ведет к централизации исполнительной власти в рамках элемента власти законодательной, ибо позволяет воздействовать на глав субъектов РФ. При таких условиях Федеральное собрание в современной России не может быть признано полноценным институтом конституционализма. В этой ситуации значение института местного самоуправления в политической системе по определению может стать доминирующим.

Роль института местного самоуправления в переустройстве современного российского общества и государства становится все более очевидной, на что обращает внимание научное сообщество. На значимость местного самоуправления для становления гражданского общества указывал, в частности, А. Токвиль, связывая его с формированием общины – института, появляющегося раньше государства и независимого от него. Именно в общине, обладающей собственной силой и независимостью от государства, воспитывается привычка к свободе, равенству, формируется чувство гражданственности. Общины, будучи источником силы государства, не допускают его вмешательства в свою жизнедеятельность. По его мнению, общины являются исходными, основополагающими, но не единственными элементами

---

<sup>32</sup> С.Г. Паречина, *Институт президентства: история и современность*, Минск 2003, с. 20.

гражданского общества: «Общинные учреждения так относятся к свободе, как начальные школы к науке»<sup>33</sup>.

В силу сложности и неоднозначности понимания данной категории, «местное самоуправление» рассматривается в достаточно многих аспектах. Так, В.Г. Игнатов определяет местное самоуправление как организацию власти на местах, предполагающую самостоятельное решение населением вопросов местного значения<sup>34</sup>. И.В. Выдрин и А.Н. Кокотов понимают под местным самоуправлением процесс управления низовыми территориальными сообществами жителей, основанный на разумном сочетании «представительских институтов и институтов непосредственной демократии»<sup>35</sup>.

Согласно дефиниции А.А. Замотаева, местное самоуправление – это форма народовластия, обеспечивающая защиту совместных интересов граждан, проистекающая из проживания на определенной локальной территории, необходимости и неизбежности соседского взаимодействия жителей этой территории<sup>36</sup>. Е.А. Незнамова характеризует местное самоуправление как признаваемый и гарантируемый Конституцией России низовой уровень публичной власти, реализуемый путем непосредственной деятельности населения, а также органов местного самоуправления<sup>37</sup>. В поддержку данного тезиса можно привести положение Конституции РФ, установившей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Как особый социально-политический феномен «местное самоуправление» определяется наличием самостоятельного управления социально-политическими процессами в рамках определенной местности. Понятие «управление» предполагает определенное властное воздействие конкретного субъекта (органа местного самоуправления) на объект этого управления (жителей этой местности), независимо от степени развития социальной общности и принятия этой общностью модели управления: от общинной до копирования государственной структуры. Исходя из принятой общностью граждан модели управления, определяется уровень саморазвития местного самоуправления. При этом одним из основных показателей выступает принятие «народовластия на местах» как особой ценности, которая выступает одним из элементов демократической государственности. Еще в 1990 году А.И. Солженицын предложил создать вертикаль народного

<sup>33</sup> А. Токвиль, *О демократии в Америке*, Москва 1987, с. 45.

<sup>34</sup> В.Г. Игнатов, В.В. Рудой, *Местное самоуправление*, Ростов н/Д 2001, с. 12.

<sup>35</sup> И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов, *Муниципальное право России*, Москва 2002, с. 33.

<sup>36</sup> А.А. Замотаев, *Местное самоуправление: основные понятия и термины. Комментарий к отдельным нормам федерального законодательства*, Москва 1999, с. 13.

<sup>37</sup> Е.А. Незнамова, *Местное самоуправление. Органы власти*, Москва 2001, с. 10.

самоуправления, вертикаль власти, в которой импульсы управления идут снизу вверх, от народа к избранным им и оправдавшим себя кандидатам<sup>38</sup>.

Обсуждая понятие «местное самоуправление», необходимо указать, что ему предшествует «местная самоорганизация», то есть наличие в рамках определенной местности реально существующей организации граждан. Для существования этого типа организации мало определить ее административно, необходимо формировать стремление граждан этой территории к социально-политическому развитию этой территории, что требует высокого уровня гражданской культуры. Иными словами, гражданская культура, например, муниципального образования, реально отражает уровень развития местного самоуправления как категории гражданского общества. При этом возникает реальное противоречие между местным самоуправлением и публично-властными полномочиями местного самоуправления.

В развитие положения о местном самоуправлении как форме самоорганизации граждан и институте гражданского общества необходимо указать, что целый ряд прав и свобод человека и гражданина, названных во второй главе Конституции РФ, действительно реализуется в рамках местного самоуправления, а именно: право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32); право на участие в референдуме (ч. 2 ст. 32); право на получение информации (ч. 4 ст. 29); право на объединение (ст. 30); свобода собраний (ст. 31); право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33).

Но Конституция РФ не дает представления о реальном объеме полномочий органов местного самоуправления и его соотношении с полномочиями органов государственного управления в той или иной области общественных отношений. Например, вопросы местного значения, предусматривающие содействие или участие органов местного самоуправления, предполагают определенное участие в их решении и органов государственного управления, что фактически не ограничивает вмешательства государства в местное самоуправление, и нивелирует ценности демократии на уровне местного самоуправления.

Объем такого участия органы государственного управления, как правило, определяют самостоятельно, в результате чего на органы местного самоуправления могут быть возложены значительные обязанности и при этом без каких-либо дополнительных финансовых компенсаций. Либо, наоборот, по инициативе государства степень участия органов местного самоуправления в решении того или иного вопроса может быть сведена к минимуму,

---

<sup>38</sup> А.И. Солженицын, *Как нам обустроить Россию*, «Комсомольская правда» 1990, 18 сентября, с. 1.

что противоречит конституционной идее правовой и демократической государственности, а также самой сущности гражданского общества. Поэтому значимым является положение, озвученное в Послании Президентом РФ Д.А. Медведевым: «Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы организации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период. И эти фундаментальные установления я как гарант Конституции буду хранить и защищать»<sup>39</sup>.

Таким образом, рассматривая местное самоуправление как институт, определяемый гражданским обществом, необходимо отметить следующее: принятие конституционных положений, определяющих местное самоуправление всеми ветвями политической власти, является определяющим в развитии демократического государственного режима, соответствующего Конституции РФ; развитие института местного самоуправления является одним из показателей развития гражданского общества и определяет единение граждан государства как верховной политической власти российской государственности; принятие и осознание понятия, ценностей и идеалов местного самоуправления гражданами государства может способствовать развитию политической и гражданской культуры российского общества.

В современных условиях в России проблема преодоления отчуждения государства от гражданского общества, повышения меры доверия, установления партнерских отношений, усиления их взаимной поддержки и согласованной деятельности выступают ключевыми для становления демократии в России. Как отмечает Г.И. Вайнштейн: «дальнейшее развитие институтов гражданского общества в посткоммунистических странах дает немалые основания для пересмотра сугубо оптимистического представления о них как о своеобразной школе демократического воспитания масс и некоем инструменте их приобщения к демократической практике общественно-политической жизни»<sup>40</sup>. Вместе с тем гражданское общество может и должно играть значительную роль в создании и консолидации демократии. Чем более активно, плюралистично, ресурсоемко, институционализировано и демократично гражданское общество, чем более эффективно ему удастся уравнивать трения с государством, возникающие в связи с вопросами независимости и сотрудничества, сопротивления и лояльности, скептицизма и доверия,

<sup>39</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, «Российская газета» 2008, № 230, 06 ноября, с. 1.

<sup>40</sup> Г.И. Вайнштейн, *Закономерности и проблемы посткоммунистических трансформаций*, [в:] Политические институты на рубеже тысячелетий, Дубна 2001, с. 166.

агрессивности и цивилизованности, тем более вероятно, что демократия появится и укрепится<sup>41</sup>.

Указанный дисбаланс организации и функционирования политической системы способен устранить институт конституционного контроля как обязательный атрибут конституционного государства. Его власть проявляется в специфической форме вмешательства государства в конфликтную ситуацию в социуме через специальный орган – конституционный суд, как особый элемент государственной власти, реализующий функцию конституционного судопроизводства. Как замечал судья Верховного суда США Чарльз Эванс Хьюз: «Все мы находимся под властью Конституции, но сама Конституция – это то, что скажут о ней судьи»<sup>42</sup>.

В Российской Федерации органом власти, уполномоченным осуществлять формулирование выводов относительно конституционности законодательных и подзаконных правовых актов, является Конституционный Суд РФ. При этом, контроль за конституционностью определенных актов не равнозначен контролю за законодательной и исполнительной деятельностью. Осуществление же Конституционным Судом государственной власти происходит посредством реализации различных его функций и прежде всего основной – функции правосудия.

Практика показывает, что даже самая тщательная проработка законопроектов парламентом, а равно неукоснительное соблюдение режима законности административными структурами не в состоянии предотвратить возникновения противоречия между законодателем и судьей, а также между судьей и администратором. И смягчение этого противоречия в значительной степени зависит от органов законодательной власти и исполнителей власти. «Первые обязаны законодательствовать, а вторые исполнять законы в рамках совокупности принятых обществом ценностей и избегать опасности их нарушения»<sup>43</sup>. Однако, благодаря своим постановлениям Конституционный Суд РФ ставится в особое положение, благодаря чему он способен существенно повлиять на политическую практику в государстве.

Это означает, что в плане соотношения властей судебная власть, в данном случае выраженная в решении (постановлении) Конституционного Суда РФ, не имеет фактически никакого противовеса, что ставит другие ветви власти далеко не в равное положение. Может ли существовать гарантия того, что Конституционный Суд РФ, признавая тот или иной правовой акт неконституционным и лишая его юридической силы без права на обжалование и возможность преодоления такого решения путем повторного принятия

---

<sup>41</sup> L. Diamond, *Toward Democratic Consolidation*, «Journal of Democracy» 1994, № 3, p. 16.

<sup>42</sup> G. Wasserman, *Basis of American Politics*, New York 1994, p. 30.

<sup>43</sup> А. Барак, *Судейское усмотрение*, Москва 1999, с. 265.

такого акта во всех без исключения случаях, выражает абсолютную истину? Например, в случае несогласия Федерального Собрания РФ или какой-либо из палат парламента с постановлением Конституционного Суда РФ они полностью лишены конституционно-правовых возможностей оспорить такое постановление. Представительный и законодательный орган государства может только исполнять те касающиеся законодательной сферы предписания, которые односторонне обосновывает (порою при наличии особого мнения отдельных судей) Конституционный Суд Российской Федерации.

По мнению В.А. Туманова, наделение Конституционного Суда правом отмены законов (или отдельных положений законов), признанных им не соответствующими Конституции, и, соответственно, правом толкования конституционных норм – это основная функция судебного конституционного контроля<sup>44</sup>. В развитие этой идеи Ж.И. Овсепян замечает, что с точки зрения содержательной, функционального содержания, виды деятельности, связанные с отправлением, соответственно, общего правосудия либо осуществлением конституционно-контрольной деятельности, совершенно различны. Будучи частью механизма государственной власти, судебный конституционный контроль, как и другие ветви власти, несет в себе признаки, свойственные каждой из противоположных властей. Другими словами, в процессе конституционной контрольной деятельности осуществляются законодательные, исполнительные и судебные функции.

В.О. Лучин и М.Г. Моисеенко утверждают, что с помощью «позиций, отражающих аргументы, мотивы, доказательную базу, примененные Судом при рассмотрении дела, Конституционный Суд санкционирует общеобязательность понимания конституционных и иных правовых норм и возводит ее в ранг государственной воли»<sup>45</sup>, что предполагает активное участие Конституционного суда в политической жизни общества. Это может привести и к определенному диссонансу в функционировании судебного конституционного контроля. В частности, судья Конституционного Суда РФ Н.В. Витрук справедливо отметил, что в 1991–1993 годах главным недостатком в сфере судебной деятельности было постепенное сползание Конституционного Суда с позиций права на рельсы политики, в результате чего суд из органа правосудия превратился в орудие политической борьбы. Конституционному Суду России в рамках политизированного процесса по делу КПСС пришлось в свое время доказывать, что изъятие собственности даже у «коммунистов»

<sup>44</sup> Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий, Москва 1997, с. 626.

<sup>45</sup> В.О. Лучин, М.Г. Моисеенко, *Формирование правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по проблемам конституционного права*, [в:] *Теоретические проблемы российского конституционализма*, Москва 2000, с. 57–58.



должно осуществляться по решению суда, а не на основании акта президентской власти<sup>46</sup>.

Таким образом, главной целью конституционного судопроизводства является защита не столько Конституции как правового акта высшей юридической силы, сколько конституционализма, закрепленного этой Конституцией. С этой точки зрения антиконституционно все, что нарушает такой конституционный порядок, который обеспечивает конституционализм.

Важнейшей чертой федеральной конституции является разграничение полномочий между двумя уровнями управления – федерацией и ее субъектами. По спорам, связанным с взаимными обвинениями в нарушении компетенционных норм, установленных конституцией, во вмешательстве одного уровня управления в компетенцию другого, в присвоении не принадлежащих ему полномочий и т. д. «Роль судебной власти в вопросах правильного функционирования федеральной конституции по-прежнему остается одним из главных пунктов любой теории федерализма» – пишут швейцарские юристы<sup>47</sup>.

Уже в первом Послании Конституционного Суда 5 марта 1993 г. была отражена следующая позиция по спорным вопросам в сфере федеративных отношений, совершенствованию их правового регулирования: Конституция Российской Федерации не предусматривала и не предусматривает права выхода из состава Федерации. Территория Российской Федерации целостна и неотчуждаема. В этом Конституция Российской Федерации не противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, включая право народа на самоопределение. Как справедливо отмечает немецкий исследователь Р. Бернхардт, «федеративное государственное устройство без определенного конфликта в действительности может иметь место, пожалуй, лишь в условиях диктаторского режима, когда, однако, само дальнейшее существование федеративного строя поставлено в зависимость от волевого решения, диктата центральной власти». Выступая арбитром в спорах между федерацией и ее субъектами, конституционное правосудие призвано защищать верховенство конституции, установленный ею принцип разделения властей по вертикали, поддерживать баланс интересов федерации и ее субъектов<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1993, № 4–5, с. 2–64; «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1993, № 6, с. 2–47.

<sup>47</sup> Т. Флейнер, Л. Биста, *Характеристика федерального государства*, [в:] *Органы государственной власти субъектов Российской Федерации*, Москва 1998, с. 31.

<sup>48</sup> Ю.А. Юдин, Ю.Л. Шульженко, *Конституционное правосудие в федеративном государстве (сравнительно-правовое исследование)*, Москва 2000, с. 3.

Предметом рассмотрения Конституционного суда РФ неоднократно являлись и вопросы развития гражданского общества и его институтов. Как показывает практика, конституционное правосудие является одной из важнейших правовых гарантий становления и развития гражданского общества. В отечественной литературе высказано даже мнение о том, что Конституционный Суд обладает двойственной социально-правовой природой. «Будучи частью механизма государства, пишет Б.С. Эбзеев, Конституционный Суд одновременно выступает в качестве структурного элемента гражданского общества, служит мостом между ними и одним из способов их взаимодействия, гарантируя при этом гражданское общество от поглощения его государством»<sup>49</sup>. Поэтому, исходя из конституционного статуса судебного конституционного контроля как элемента судебной власти, Конституционный суд России является фактически особым органом государства, сущность политического статуса которого определяется функцией обеспечения соответствия организации и функционирования политической системы параметрам конституционализма.

Таким образом, необходимо отметить, что для полного соответствия конституционализму недостаточно одного лишь распределения политической власти между несколькими элементами политической системы. Требуется достижение статуса взаимного равновесия каждого из политических институтов друг перед другом для недопущения доминирования и для обеспечения самостоятельности функционирования каждого из них.

## РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена исследованию состояния и специфики институциональной организации политической системы в Российской Федерации. В работе обосновывается положение о том, что институциональная организация политической системы современной России, в формализованном виде отраженная в Конституции Российской Федерации, а также практика активности политических институтов, еще не в полной мере отвечают друг другу. В статье исследуются причины и условия, которые повлекли возникновение противоречий между реальностью концептуальных моделей, характеризующихся отходом от политико-институциональных посылов действующей российской конституции, и традиционным пониманием принципа разделения властей, а также сущности демократического устройства.

---

<sup>49</sup> В.В. Гончаров, *Проблемы выбора оптимальной системы исполнительной власти в Российской Федерации*, «Современное право» 2010, № 6, с. 25.

В настоящей статье использован ряд методов научного исследования, в частности: формально-логический, историко-правовой, сравнения, анализа и синтеза.

*Vitaly Viktorovich Goncharov, Sergey Yurievich Poyarkov*

## THE CONDITION AND THE SPECIFICITY OF THE INSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE POLITICAL SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article explores the status and specificity of the institutional organization of the political system in the Russian Federation. The work substantiates the position that the institutional organization of the political system of modern Russia, formalized as reflected in the Constitution of the Russian Federation, as well as practice of the activity of political institutions, still does not fully meet each other. The article examines the causes and conditions that led to the emergence of contradictions between the reality of conceptual models, characterized by a departure from the political-institutional messages of the Russian Constitution and the traditional understanding of the principle of separation of powers and the essence of democracy.

This article uses a number of methods of scientific research, in particular: formal-logical; historical and legal method; comparison; analysis and synthesis.

**KEY WORDS:** *institute of the president, institute of parliamentarism, constitutional court, executive power, local self-government*

## Библиография

- S.A. Avakyan, *Problems of People's Representation in the Russian Federation*, [in:] *Problems of People's Representation in the Russian Federation*, Moscow 1998.
- P.A. Astafichev, *Institute of People's Representation in Contemporary Russia*, Orel 2003.
- M.V. Baglai, *Constitutional Law of the Russian Federation*, Moscow 1999.
- A.A. Belkin, *Constitutional Protection: Three Directions of Russian Ideology and Practice*, St. Petersburg 1995.
- K.S. Belsky, *On the Functions of the Executive Power*, «The State and Law» 1997, No. 3.
- G.V. Degtev, *Some theoretical patterns of the establishment of the presidency at the present stage*, «The State and Law» 2005, No. 2.
- L. Diamond, *Toward Democratic Consolidation*, «Journal of Democracy» 1994, № 3.
- L.M. Entin, *Separation of powers: the experience of modern states*, Moscow 1995.
- P.A. Fedosov, *Bicameral Parliaments: European and Russian Experience*, «Polis» 2001, No. 1.
- M.S. Fish, *The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics*, [in:] V. Sperling (ed.), *Building the Russian State*, Institutional Quest for Democratic Governance, Boulder 2000.

- A.G. Fonotov, *Russia from the Mobilization Society to the Innovative*, Moscow 1993.
- V.V. Goncharov, *Interaction and improvement of the legislative (representative) and executive power in Russia*, «Juridical World» 2008, No. 6.
- V.V. Goncharov, *Place and role of the Institute of the President of the Russian Federation in the system of executive power in the country*, «Juridical World» 2010, No. 3.
- V.V. Goncharov, *Principles of the Formation and Functioning of the Executive in the Russian Federation: Institutional and Political Analysis: Monograph*, Moscow 2007.
- V.V. Goncharov, *Problems of choosing the optimal system of executive power in the Russian Federation*, «Contemporary Law» 2010, No. 6.
- V.V. Goncharov, *Role and place of the State Council of the Russian Federation and plenipotentiary representatives of the President of Russia in the federal districts in coordinating the system of executive power in the country and overcoming centrifugal political tendencies*, «Juridical World» 2008, No. 3.
- V.V. Goncharov, *The Role and Place of Political Parties in the Formation and Development of the Executive Power System in the Russian Federation*, «History of State and Law» 2008, No. 24.
- V.V. Goncharov, S. Yu. Poyarkov, *The model of the modern "Russian power": conditions of parity*, «State power and local self-government» 2016, No. 3.
- V.V. Goncharov, S.M. Zhilin, *Principles of Organization and Activity of the Institute of the President of the Russian Federation*, «Contemporary Law» 2009, No. 12 (1).
- A. Lijphart, *Presidentialism and majoritarian democracy: theoretical observations*, [in:] J.J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press 1994.
- V.O. Luchin, *Constitution of the Russian Federation. Implementation problems*, Moscow 2002.
- V.O. Luchin, M.G. Moiseenko, *Formation of legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the problems of constitutional law*, [in:] *Theoretical problems of Russian constitutionalism*, Moscow 2000.
- J. Mastlas, L. Grange (eds.), *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris 1987.
- A. Yu. Melville, *Political Values and Orientations and Political Institutions*, [in:] *Russia Political*, Moscow 1998.
- A. Migranyan, *Russia. From chaos to order? (1995–2000)*, Moscow 2001.
- L.A. Okunkov, *Perspectives of redistribution of powers between the President, the Government and the Federal Assembly*, «Legislation» 2000, No. 9.
- L.A. Okunkov, *President of the Russian Federation. Constitution and political practice*, Moscow 1996.
- S.G. Parechina, *Institute of the Presidency: History and Modernity*, Minsk 2003.
- M.S. Salikov, *Comparative Federalism of the USA and Russia*, Yekaterinburg 1998.
- Yu. A. Tikhomirov (ed.), *Constitutional Legislation of Russia*, Moscow 1999.
- G.I. Vainshtein, *Regularities and Problems of Post-Communist Transformations*, [in:] *Political Institutions at the Turn of the Millennium*, Dubna 2001.
- I.V. Vydrin, A.N. Kokotov, *Municipal Law of Russia*, Moscow 2002.
- G. Wasserman, *Basis of American Politics*, New York 1994.
- Yu. A. Yudin, Yu. L. Shulzhenko, *Constitutional justice in a federal state (comparative legal research)*, Moscow 2000.
- A.A. Zamotaev, *Local self-government: basic concepts and terms: Commentary on certain norms of federal legislation*, Moscow 1999.

*Омон Закирович Мухамеджанов, Ильяс Тавасович Тультеев*

## **Административная реформа в Республике Узбекистан: эволюция, современное состояние и перспективы развития**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*административная реформа, государственное управление,  
административная юстиция, административные процедуры,  
государственные услуги*

### **Введение**

Со дня обретения государственной независимости Узбекистан приступил к созданию подлинно демократической системы органов государственной власти и управления. В законе «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан» были закреплены основные принципы создания, формирования и деятельности органов власти и управления республики. Затем в течение 1991–1992 годов были приняты ряд законов и серия указов Президента, направленных на создание новых государственных органов, министерств и государственных комитетов независимого Узбекистана (напр., закон «О выборах Президента Республики Узбекистан» от 18 ноября 1991 года, закон «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» от 23 декабря 1993 года, закон «О Кабинете Министров Республики Узбекистан» от 6 мая 1993 года, закон «О Конституционном суде Республики Узбекистан» от 7 мая 1993 года, закон «О судах» от 2 сентября 1993 года и др).

Развитие Узбекистана после обретения независимости можно охарактеризовать следующим образом. На первом этапе Узбекистан формировался как самостоятельное государство, в течение десятилетия заложив основы новой государственности, создав базу для построения в стране правового демократического государства. На втором этапе проведена большая работа

по налаживанию функционирования государственного аппарата, укреплению государственных институтов.

Сейчас Узбекистан переходит к следующему этапу, когда качественное совершенствование государственного управления, осуществляемое в виде комплексной административной реформы должно привести к формированию стабильной и эффективной системы государственных органов. Как справедливо отмечал немецкий исследователь Йенс Демпе, что “Реформы гражданского и экономического права останутся незаконченными, если они не будут подкреплены преобразованиями государственных структур, упрощением административных процедур, а также введением новых форм для участия граждан в процессе принятия административных решений”.

Исходя из стратегической цели развития страны (повышение качества жизни граждан), перестраивается система государственного управления, обеспечиваемая необходимыми индикаторами и элементами контроля различных ветвей власти с четким разделением их задач и полномочий. Так, например, контролировать и объективно оценивать параметры социально-экономического развития страны будет не Кабинет Министров, проверяя и оценивая сам себя, а Олий Мажлис и Президент. Проекты государственного бюджета формируются не Правительством, а разрабатываются им под руководством парламента при деятельном участии политических партий.

Суть демократических преобразований государственного устройства можно выразить следующей лаконичной формулой: свобода личности и диктатура закона под контролем судебной власти и парламента с гарантиями Президента. Развитие институтов общественного самоуправления, расширение контрольных функций парламента, усиление общественного контроля над деятельностью органов исполнительной власти, укрепление сектора негосударственных некоммерческих объединений являются средствами в достижении указанной стратегической цели.

## **Эволюция институтов государственного управления в условиях независимого развития Узбекистана**

На основе глубокого анализа процессов реформирования общества и государства, а также результатов, достигнутых в государственном строительстве, можно выделить следующие этапы эволюции нашей государственности:

Первый этап (1991–2000 гг.) – этап первоочередных реформ и преобразований переходного периода, формирования основ национальной государственности, принятия Конституции независимого Узбекистана, создания

правовых основ принципиально новой демократической системы государственного управления на основе конституционного принципа разделения властей, формирования и укрепления новых управленческих структур.

Целью стало, с одной стороны, создание эффективной по вертикали и горизонтали системы органов государственной власти и управления, способной претворять в жизнь законы, гарантировать осуществление прав и свобод граждан, осуществить масштабные политические и экономические реформы. С другой стороны – были поставлены и поэтапно реализовывались меры, направленные на демонтаж административно-командной системы управления, постепенную передачу функций центральных органов исполнительной власти органам государственной власти на местах и органам самоуправления граждан, создание гармоничной системы управления, эффективно взаимодействующей с органами законодательной и судебной властей, а также институтами гражданского общества.

Основными направлениями реформы на первом этапе были:

во-первых, упразднение и преобразование отраслевых министерств в ассоциации, концерны, корпорации и другие виды хозяйственных объединений, способных адекватно функционировать в условиях рыночной экономики. Если до 1990 года в республике действовали 12 союзно-республиканских и 4 республиканских министерства, 14 союзно-республиканских и 1 республиканский государственный комитет и более 30 других ведомств, то в 1992–1993 годы часть из них была упразднена, в том числе такие государственные структуры, как Госплан, Госснаб, Госкомцен, Госагропром и другие, а остальные преобразованы в министерства и госкомитеты независимого Узбекистана;

во-вторых, с обретением независимости перед государством встали новые задачи в области экономического, политического, социального развития и национальной безопасности. Это потребовало создания ряда новых органов государственного управления. Так, указами Президента Республики Узбекистан были образованы Министерство по делам обороны, которое в последующем было преобразовано в Министерство обороны, Служба национальной безопасности, Таможенный комитет, на базе которого был создан Государственный таможенный комитет, Комитет по управлению государственным имуществом и приватизации, а также Министерство внешних экономических связей. Новые полномочия и статус получили министерства внутренних дел, иностранных дел, финансов и другие;

в-третьих, предпринимались меры по совершенствованию механизма управления, вырабатывались организационно-правовые формы управления отраслями и сферами экономики; реализовывались меры по последовательному переходу от директивного планирования к экономическим методам

регулирования развития народного хозяйства в целях содействия предоставления хозяйствующим субъектам экономической свободы, стимулирования развития предпринимательства;

в-четвертых, на местах началось реформирование органов государственной власти с принятием в 1992 году Конституции Республики Узбекистан и закона «О реорганизации местных органов власти». В соответствии с этим законом в областях, районах и городах страны был учрежден институт хокима. Представительным органом государственной власти на местах стал избираемый на пять лет Кенгаш народных депутатов.

Законом Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», принятым в 1993 году, были подробно регламентированы: вопросы назначения и освобождения глав представительной и исполнительной власти на местах; взаимоотношения представительных органов государственной власти на местах и хокимов с органами самоуправления граждан, с органами государственной власти и управления других административно-территориальных образований; порядок формирования имущества и финансовые ресурсы области, района и города; бюджетные права Кенгашей народных депутатов и хокима; доходы и расходы областного, районного, городского бюджета и многое другое.

На этом этапе были созданы новые институты государственного управления, свойственные рыночной экономике и сформированы присущие новой системе экономических отношений рыночные институты. Как отметил первый Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов, «этот этап заложил прочный фундамент национальной государственности и устойчивого развития страны».

Второй этап (2001–2010 гг.) – это этап активного демократического обновления и модернизации страны.

Важнейшими программными задачами данного этапа были определены – «...дальнейшая демократизация и либерализация всех сторон политической и экономической жизни, государственного и общественного строительства, укрепление независимой судебной системы, защита прав и свобод человека, повышение политической, экономической активности граждан, формирование основ гражданского общества».

На основе решения, принятого народом на референдуме от 27 января 2002 года, были сформированы конституционные основы к переходу к двухпалатной парламентской системе. В начале 2005 года был сформирован двухпалатный Олий Мажлис Республики Узбекистан, нижняя – Законодательная палата которого формировалась на постоянной профессиональной основе, а верхняя палата – Сенат, стал представительным органом, объединяющим в своем составе депутатов местных Кенгашей народных депутатов.



Курс на усиление роли и самостоятельности Правительства Республики Узбекистан в решении вопросов государственного и социально-экономического развития, углубления проводимых в стране реформ, обусловил принятие в 2003 году поправок к Конституции Республики Узбекистан и на их основе – новой редакции закона «О Кабинете Министров Республики Узбекистан. Важным шагом на пути модернизации исполнительной власти стало упразднение должности Председателя Кабинета Министров, которую ранее занимал Президент Республики Узбекистан. В соответствии с конституционным законом от 11 апреля 2007 года из Конституции была исключена норма о том, что глава государства является одновременно главой исполнительной власти. Ныне ст. 89 Конституции определяет, что «Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

С учетом требований обеспечения системы сдержек и противовесов изменился порядок назначения на должность Премьер-министра. Так, прежде Президент Республики Узбекистан назначал и освобождал от должности Премьер-министра, первого заместителя, заместителей Премьер-министра, членов Кабинета Министров Республики Узбекистан с последующим утверждением указов о назначении Олий Мажлисом. В соответствии с изменениями в законодательстве рассмотрение и утверждение кандидатуры Премьер-министра стало полномочием обеих палат Олий Мажлиса, а Президент лишь вносит представление в парламент по кандидатуре Премьер-министра.

Третий этап (2010–2016 г.г.). Обнародование 12 ноября 2010 года «Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» положило начало отсчета данного этапа развития системы государственной власти и управления.

Весной 2011 года были внесены поправки в Конституцию Республики Узбекистан, направленные на дальнейшую демократизацию государственной власти и управления, в том числе дальнейшую модернизацию исполнительной власти. В обновленной статье 93 Конституции Республики Узбекистан из полномочий Президента было исключено право на формирование аппарата исполнительной власти и руководство им, а также право назначения и освобождения от должности заместителей Генерального прокурора. Согласно поправкам, Президент назначает и освобождает от должности хокимов областей и города Ташкента по представлению Премьер-министра. Кроме того, в полномочия главы государства было включено назначение и освобождение от должности председателя Счетной палаты.

Определен новый порядок выдвижения и утверждения кандидатуры Премьер-министра, согласно которому кандидатура выдвигается политиче-

ской партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест в Законодательной палате, или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест. Президент после рассмотрения представленной кандидатуры в 10-дневный срок предлагает её на рассмотрение и утверждение палатами Олий Мажлиса. Кандидатура Премьер-министра считается утверждённой, если за неё будет подано более половины голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената. Введен новый демократический институт – выражение вотума недоверия Премьер-министру Республики Узбекистан.

16 апреля 2014 года внесены изменения и дополнения в статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117 Конституции Республики Узбекистан. В результате этих изменений институты общественного и парламентского контроля получили конституционное закрепление. Поправки в статью 93 совершенствуют механизм обеспечения конституционного принципа разделения властей и их эффективного взаимодействия. Так, теперь решения по образованию и упразднению министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение палат Олий Мажлиса будут приниматься Президентом только по представлению Кабинета Министров Республики Узбекистан.

В целях усиления ответственности Кабинета Министров, а также конкретизации сфер его деятельности, конституционно закреплена норма о возложении на правительство ответственности за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, разработку и реализацию программ по развитию науки, культуры, образования, здравоохранения и других отраслей экономики и социальной сферы. Кабинет Министров координирует и направляет работу органов государственного и хозяйственного управления, обеспечивает контроль за их деятельностью.

Также включена норма о том, что кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в парламенте представляет программу действий правительства на ближайшую и долгосрочную перспективу.

Внесенные в статью 117 дополнения направлены на конституционное закрепление независимой системы демократического формирования Центральной избирательной комиссии и основных принципов её деятельности, обеспечение полной реализации избирательных прав граждан, а также гарантий права на свободное волеизъявление.

Четвертый этап (начинается с 2017 года) – реализация «Стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан», утвержденной Указом Президента Республики Узбекистан Ш.М. Мирзиёевым от 7 февраля

2017 года. Этот уникальный по своей значимости и масштабности документ предусматривает реализацию в 2017–2021 годах целого комплекса мероприятий по следующим пяти приоритетным направлениям:

- совершенствованию государственного и общественного строительства;
- обеспечению верховенства закона и дальнейшему реформированию судебной-правовой системы;
- развитию и либерализации экономики;
- развитию социальной сферы;
- обеспечению безопасности, межнационального согласия и религиозной толерантности, осуществлению взвешенной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики.

С учетом объективной оценки пройденного пути и накопленного опыта, анализа достигнутых успехов за годы независимости и исходя из требований современности, были определены важнейшие приоритеты и чёткие ориентиры дальнейшего углубления демократических реформ и ускоренного развития страны.

Данный указ Президента Республики Узбекистан утвердил также Государственную программу по реализации Стратегии действий в «Год диалога с народом и интересов человека», т.е. в 2017 году.

Целью Стратегии действий являются коренное повышение эффективности проводимых реформ, создание условий для обеспечения всестороннего и ускоренного развития государства и общества, модернизация страны и либерализация всех сфер жизни.

В марте 2017 года принят закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнения в Конституцию Республики Узбекистан», содержащий принципиальные положения, направленные на реализацию стратегических задач развития страны. Поправки в Основной закон страны учитывают положения указов Президента Республики Узбекистан от 21 октября 2016 года «О мерах по дальнейшему реформированию судебной-правовой системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан» и от 21 февраля 2017 года «О мерах по коренному совершенствованию структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан».

Законом внесены изменения и дополнения в статьи 80, 81, 83, 93, 107, 110, 111, 112 Конституции Республики Узбекистан. В соответствии с указанными поправками Высший хозяйственный суд и Верховный суд объединены в единый высший орган судебной власти в сфере гражданского, уголовного, административного и экономического судопроизводства – Верховный суд Республики Узбекистан. Наличие двух высших органов судебной власти приводило прежде к дублированию функций управления судебной систе-

мой, а действующая структура не обеспечивала единую судебную практику, рациональное распределение служебной нагрузки.

В соответствии с указанными конституционными поправками, в судебной системе образованы экономические и административные суды. Ожидается, что образование административных судов различного уровня, к компетенции которых отнесено рассмотрение административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений, в том числе жалоб и обращений граждан, субъектов предпринимательства на действия или бездействия, решения государственных органов, кардинально повысит эффективность судебной защиты законных прав и свобод, интересов людей, юридических лиц.

В соответствии с изменениями, внесёнными в Основной закон, в судебно-правовую систему введен новый институт – Высший судейский совет Республики Узбекистан. Этот Совет заменил ранее действующую Высшую квалификационную комиссию по отбору и рекомендации на должности судей при Президенте Республики Узбекистан, поскольку эта комиссия не обладала необходимым конституционным статусом, достаточными полномочиями, что сказывалось на эффективности работы по формированию действенного судейского корпуса.

Конституция наделила Высший судейский совет широкими полномочиями, в числе которых представление Президенту Республики Узбекистан кандидатур на должности председателей и заместителей председателей судов областей и города Ташкента, председателя Военного суда Республики Узбекистан. При этом Совет по согласованию с Президентом Республики Узбекистан самостоятельно назначает и освобождает от должности судей военных судов, судов областей и города Ташкента, председателей и судей межрайонных, районных, городских судов. Следует отметить, что ранее эти судьи непосредственно назначались главой государства.

31 мая 2017 года принят Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений в отдельные статьи Конституции Республики Узбекистан (статьи 80, 93, 108 и 109)». Закон направлен на реализацию задач, намеченных в Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах по реформированию судебно-правовой сферы, расширению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан, повышению уровня их доступа к правосудию, эффективности и качества судопроизводства, дальнейшему совершенствованию системы отбора кандидатов и назначения на должности судей, а также усилению мер по обеспечению охраны природы и экологической безопасности.

Так, Указом Президента Республики Узбекистан от 21 апреля 2017 года «О совершенствовании системы государственного управления в сфере экологии и охраны окружающей среды» Государственный комитет по охране при-

роды преобразован в Государственный комитет Республики Узбекистан по экологии и охране окружающей среды, подотчётный Кабинету Министров Республики Узбекистан.

В соответствии с поправкой, внесённой в статью 93 Конституции Республики Узбекистан, члены Конституционного суда избираются Сенатом Олий Мажлиса по представлению Президента Республики Узбекистан из числа лиц, рекомендованных Высшим судебным советом, включая представителя от Республики Каракалпакстан. Расширены полномочия Конституционного суда в части проверки соответствия Конституции конституционных законов, законов о ратификации международных договоров до их подписания, рассмотрения обращений Верховного суда, инициированных судами, о соответствии Конституции нормативно-правовых актов, подлежащих применению судами в конкретном деле, а также ежегодного представления палатам Олий Мажлиса и Президенту Республики Узбекистан информации о конституционной законности в стране.

Проводимые реформы уже дают первые плоды. Так, для обеспечения открытости деятельности государственных органов и совершенствования системы оказания государственных услуг созданы электронные порталы и базы данных. В частности, для упрощения получения разрешительных документов и лицензий создан веб-сайт [www.license.gov.uz](http://www.license.gov.uz), для обеспечения оказания государственных услуг по принципу «одно окно» – [birdarcha.uz](http://birdarcha.uz). В результате пересмотра и оптимизации государственных услуг количество процедур для регистрации субъекта предпринимательства сократилось в 4 раза, а время, необходимое для регистрации, – до 30 минут.

Успешная реализация широкомасштабных реформ на современном этапе развития страны потребовали создания совершенно новой, эффективной системы государственного управления. В этой связи 8 сентября 2017 года глава государства принял указ № УП-5185, поставивший задачу кардинального совершенствования и модернизации системы государственного управления. Данным указом утверждены «Концепция административной реформы в Республике Узбекистан», а также «дорожная карта» по ее реализации.

Проведенный анализ и объективная оценка деятельности органов государственного управления, открытого и прямого диалога с населением выявили следующие проблемы и недостатки, нуждающиеся в устранении:

- декларативный характер задач ряда ведомств и недостаточность организационно-правовых механизмов их реализации;
- неэффективная система оценки деятельности, сводящаяся лишь к констатации фактов и сбору статистики и зачастую не отражающая фактического положения дел на местах;

- чрезмерная централизация государственных функций, снижающая роль местных органов власти в формировании программ развития территорий, решении насущных проблем населения;
- низкий уровень инновационного развития, приводящий к бюрократизации и высоким издержкам;
- совмещение органами хозяйственного управления государственных регулятивных и хозяйственных функций, практика выборочного предоставления льгот и преференций, сдерживающих развитие здоровой конкурентной среды;
- отсутствие должной ответственности и инициативности у отдельных руководителей, отрицательно сказывающееся на развитии территорий.

## **Основные направления реформирования системы государственного управления**

Концепция административной реформы в Республике Узбекистан дает начало новому этапу реформы государства и общества. В Концепции определены шесть основных направлений коренного реформирования системы государственного управления.

Первое направление, имеющее целью совершенствование институциональных и организационно-правовых основ деятельности органов исполнительной власти, включает реализацию следующих мер:

- внедрение четких критериев и процедур создания и упразднения органов исполнительной власти;
- оптимизация органов исполнительной власти на основе рационального использования кадровых и материальных ресурсов;
- повышение самостоятельности органов исполнительной власти и совершенствование механизмов их взаимодействия с Кабинетом Министров;
- последовательное совершенствование системы оказания государственных услуг и дальнейшее внедрение системы «Электронное правительство»;
- развитие административной юстиции и внедрение коллегиального заслушивания обращений.

Второе направление, охватывающее конкретизацию задач органов исполнительной власти, механизмов их реализации, а также уточнения сфер ответственности, содержит меры по:

- повышению инициативности и роли территориальных органов исполнительной власти при формировании программ развития;

- внедрению принципиально новой системы оценки деятельности органов исполнительной власти всех уровней и их руководителей, основанной на достижении целевых индикаторов;
- использованию современных методов организации работы, успешно применяемых в международной практике, в том числе менеджмента качества, индикативного планирования, аутсорсинга, краудсорсинга;
- внедрению современных форм взаимодействия с общественностью при разработке программ развития и мониторинга их реализации.

Третье направление касается сокращения административного воздействия на отрасли экономики и расширения рыночных механизмов управления. В данном направлении планируется:

- ограничение создания коммерческих организаций с участием государства и реорганизация действующих государственных предприятий в сферах, где эффективно действует частный сектор;
- выработка четких рыночных механизмов участия государства в экономической деятельности;
- совершенствование правовой и институциональной базы социального и государственно-частного партнерства для решения социально-экономических вопросов;
- передача отдельных государственных функций в частный сектор.

Четвертое направление посвящено совершенствованию механизмов вертикальной системы управления и взаимодействия органов исполнительной власти, и предусматривает следующие меры:

- поэтапная децентрализация государственного управления;
- расширение финансовых возможностей органов государственной власти на местах, повышение их роли и ответственности;
- усиление полномочий органов государственной власти на местах в вопросах подбора и расстановки руководящих кадров территориальных органов.

Пятое направление включает в себя меры по внедрению в систему государственного управления современных форм стратегического планирования, инновационных идей, разработок и технологий. Среди данных мер следует отметить:

- внедрение инновационных форм государственного управления, обеспечивающих оптимизацию и упрощение процедур оказания государственных услуг;
- активное привлечение инвестиций в разработку инновационных идей и технологий;

- создание развитой инфраструктуры, необходимой для успешного внедрения современных научно-исследовательских и инновационных достижений;
- широкое внедрение природоохранных, ресурсо- и энергосберегающих технологий.

Шестое направление предусматривает формирование эффективной системы профессиональной государственной службы, а также формирование действенных механизмов противодействия коррупции, в том числе:

- обеспечение прозрачности и открытости государственной службы, внедрение новых механизмов налаживания открытого диалога с населением;
- повышение производительности труда государственных служащих с введением современной системы оплаты их труда и социального обеспечения.

Утвержденная Указом «Дорожная карта», содержит более 40 конкретных мероприятий по практической реализации положений Концепции административной реформы в Республике Узбекистан.

Для практического осуществления задач Концепции специально образована Комиссия по реализации Концепции административной реформы в Республике Узбекистан, а также сформированы рабочие группы по изучению и подготовке предложений по коренному реформированию системы государственного управления.

На Комиссию возложена организация качественной разработки рабочими группами соответствующих проектов нормативно-правовых актов, а также осуществление контроля за полной, своевременной и качественной реализацией Концепции административной реформы и «Дорожной карты». На основе критического изучения и подготовки предложений по коренному реформированию системы государственного управления планируется пересмотреть деятельность более 100 органов государственного и хозяйственного управления.

Реализация административной реформы нацелена на достижение следующих результатов:

1. Создание отвечающей общемировым тенденциям инновационного развития системы государственного управления, способной обеспечить полноценную реализацию намеченных реформ, своевременно выявлять и эффективно решать проблемы общественно-политического и социально-экономического развития, в том числе путем:
  - оптимизации и децентрализации системы государственного управления за счет устранения избыточных и несвойственных задач, функций и полномочий, ликвидации дублирования и параллелизма;



- дебиюрократизации и снижения издержек государственного управления, повышения эффективности деятельности и прозрачности системы принятия управленческих решений;
  - внедрения системы стратегического планирования, инновационных идей, разработок и технологий;
  - дальнейшего сокращения административного воздействия на отрасли экономики и расширения рыночных механизмов управления, направленного на развитие здоровой конкурентной среды, повышения инвестиционной привлекательности страны и деловой активности населения;
  - формирования эффективных форм общественного и парламентского контроля, направленных, прежде всего, на предупреждение коррупционных проявлений.
2. Создание действенных механизмов обеспечения прав и свобод граждан, дальнейшее повышение их благосостояния и уровня удовлетворенности деятельностью органов исполнительной власти, в том числе путем:
- совершенствования административных процедур, направленных на четкую регламентацию правовых отношений государственных органов с физическими и юридическими лицами;
  - развития системы административной юстиции, предусматривающей совершенствование порядка обжалования решений и действий органов исполнительной власти, внедрение механизмов коллегиального заслушивания обращений физических и юридических лиц;
  - повышения эффективности оказания государственных услуг посредством совершенствования системы «Электронное правительство»;
  - обеспечения верховенства закона, укрепления законности и правопорядка в обществе.

Одной из основополагающих задач административной реформы является устранение совмещения функций (например, управленческих и хозяйственных, контрольных и государственных услуг). Так, наблюдается существенное изменение структуры органов исполнительной власти, реализуется организационное разделение их полномочий, ликвидируются органы, совмещающие полномочия.

Оценивая перспективу реализации предусмотренных в Концепции административной реформы в Республике Узбекистан мер, можно сказать, что она придаст мощный импульс модернизации системы государственного управления с учетом современных тенденций инновационного развития и мировых стандартов. Главное – реализация административной реформы в Республике Узбекистан будет способствовать полноценному воплощению

в жизнь благородной идеи «Не народ должен служить государственным органам, а государственные органы должны служить народу».

Анализ Концепции административной реформы позволяет сделать вывод, что она отражает и интегрирует многие положения теории государственного управления, определяет парадигму партнерства между государством и обществом, способствует обеспечению открытости и прозрачности государственного управления. Реформирование административной системы основано на новом понимании роли и функций государства. При этом главным условием реформы признается доверие граждан к институтам власти, способность государства наладить диалог с обществом, отдельным человеком. Одним из критериев эффективности административной реформы может служить уровень ее поддержки гражданами страны.

В стране последовательно совершенствуется и модернизируется система оказания государственных услуг. С 2003 года регистрацию субъектов предпринимательства по принципу «одно окно» осуществляли инспекции по регистрации субъектов предпринимательства при хокимиятах районов. В 2016 году на базе Инспекций образованы Единые центры по оказанию государственных услуг субъектам предпринимательства по принципу «одно окно».

Дальнейшим шагом по развитию данной сферы стала передача с 1 февраля 2017 года Единых центров из структуры хокимиятов районов в ведение Министерства юстиции Республики Узбекистан, что позволило сформировать вертикаль управления, организовать их эффективную деятельность. В результате количество оказываемых Едиными центрами государственных услуг увеличилось до 33. Запуск с 1 апреля 2017 года автоматизированной системы государственной регистрации субъектов предпринимательства, позволяющей сократить регистрационные процедуры до 30 минут, способствовал улучшению позиции Узбекистана по показателю «Регистрация бизнеса» в глобальном рейтинге «Doing Business 2018» с 24 до 11 места.

В развитие указанных мер Указом Президента Республики Узбекистан от 12 декабря 2017 года № УП-5278 «О мерах по коренному реформированию национальной системы оказания государственных услуг населению» было образовано Агентство государственных услуг при Министерстве юстиции Республики Узбекистан. Основной задачей Агентства установлено совершенствование порядка оказания государственных услуг за счет устранения избыточных административных процедур.

Огромное значение имеет принятие Кодекса Республики Узбекистан об административном судопроизводстве, который вступил в силу 1 апреля 2018 года и призван унифицировать порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Важным шагом в осуществлении административной реформы является принятие закона «Об административных процедурах», направленного на регулирование отношений в области осуществления административных процедур и вступающего в силу 10 января 2019 года. Разработан и проходит экспертное обсуждение проект закона о государственной службе.

Как видим, в ходе административной реформы происходят целенаправленные изменения механизма государственного управления, точнее в организационных структурах, управленческих процессах и административных процедурах, осуществляемых органами государства. Только в течение последних месяцев были кардинально реорганизованы семь республиканских органов государственного и хозяйственного управления.

Особо следует отметить, что реализация административной реформы на базе вышеупомянутой Концепции открывает уникальную возможность решить задачу оптимизации системы государственного управления на комплексной основе, в виде целостного процесса, с охватом всех элементов и уровней государственного управления.

Изложенное свидетельствует о том, что административная реформа реализуется в виде комплекса целенаправленных мер организационного и правового характера, включающих: во-первых, реформирование системы и структуры органов государственной власти (т.е. реорганизация архитектуры органов); во-вторых, пересмотр и трансформацию полномочий органов государственной власти (т.е. изменение и уточнение государственных полномочий); в-третьих – формирование системы государственной службы (пересмотр статуса и компетенций служащих).

Резюмируя, можно констатировать, что на основе демократических принципов и ценностей Узбекистан проводит модернизацию страны, стержнем которой является получившая международное признание «узбекская модель» развития. Базой модернизации системы государственного управления становится принятая Концепция административной реформы, осуществляемая посредством оптимизации и повышения эффективности деятельности государственного аппарата.

## РЕЗЮМЕ

В настоящей статье рассматривается современное состояние и перспективы развития административно-правовой реформы в Узбекистане, а также широкий спектр актуальных проблем публичного управления, путей и способов их решения. В статье нашли отражение вопросы совершенствования административно-правовых средств обеспечения прав и законных интересов субъектов административно-правовых отношений, укрепления правопорядка и законности в данной сфере.

*Omon Zakirovich Mukhamedjanov, Ilyas Tavasovich Tulteev*

## ADMINISTRATIVE REFORM IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN: EVOLUTION, CURRENT STATUS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

This article examines the current state and prospects for the development of administrative and legal reform in Uzbekistan, as well as a wide range of relevant problems of public administration, ways and methods of their solutions. The article reflects the issues of improving the administrative and legal means of ensuring the rights and legitimate interests of participants of administrative legal relations, strengthening the rule of law and legality in this area.

**KEY WORDS:** *administrative reform, public administration, administrative justice, administrative procedures, public services*

## Библиография

- Administrative Reform in the Republic of Uzbekistan: Experience and Problems of Legal Regulation: Proceedings of the International Symposium September 29–30, 2007, Tashkent 2008.*
- I.A. Karimov, *Uzbekistan: 16 years of independent development. Report of the President I.A. Karimova at a joint meeting of the Oliy Majlis, the Cabinet of Ministers, the Office of the President of the Republic of Uzbekistan, dedicated to the 16th anniversary of Uzbekistan's independence*, the Newspaper «Pravda Vostoka» of August 31, 2007.

*Наджиба Ильгар кызы Мустафаева*

## **К вопросу о реформе ООН в условиях новых вызовов XXI века**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*ООН, Совет Безопасности, реформа, мир и безопасность, права человека, ответственность по защите*

STUDIA I ANALIZY

Вопрос реформирования Организации Объединенных Наций (далее – ООН) обсуждается на протяжении существования самой ООН, назрев буквально с момента ее создания, фактически же развернувшись при Генеральных секретарях Бутросе Бутросе-Гали и Кофи Аннানে.

Призывы к реформе ООН связаны в основном с двумя ключевыми аспектами: структурными преобразованиями бюрократического аппарата, которым она «обросла» за годы своего существования, а также ролью, которую она призвана играть в современных международных отношениях.

Задаваясь вопросом о том, выполнила ли ООН, созданная в ответ на ужасы фашизма, совершенные в годы Второй мировой войны, свое основное предназначение, с сожалением приходится констатировать тот факт, что она все же не «избавила грядущие поколения от бедствий войны», что было торжественно провозглашено в ее Уставе. Агрессия против территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ суверенных государств, преступления против человечности и военные преступления, страшные последствия политики геноцида выявили фактическую несостоятельность ООН, как универсального центра международной политики, ответственного за обеспечение международного мира и безопасности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Н.И. Мустафаева, *Реформа ООН: мир, безопасность и права человека*, Москва 2017, с. 8–9.

Окончание Холодной войны породило хрупкие надежды на возможность коллективных международных действий в целях обеспечения международного мира и безопасности. Единодушное осуждение агрессии Ирака против Кувейта в 1990 г. и формирование широкой международной коалиции для осуществления военной операции под эгидой ООН стало возможным благодаря начавшемуся преодолению биполярной конфронтации<sup>2</sup>. Однако эти надежды не оправдались в случаях с операциями в Сомали, Гаити, Руанде и бывшей Югославии, вызвав осуждение мирового сообщества и критику доктрины «справедливой войны»<sup>3</sup>.

Все эти годы ООН безрезультативно пыталась повлиять на кризисные и конфликтные ситуации постфактум, т.е. уже после их возникновения. Сегодня же, как никогда ранее опасно дожидаться одной лишь запаздывающей реакции ООН, выражающейся в основном в формальном обсуждении той или иной кризисной ситуации. Необходима большая сосредоточенность ООН на нейтрализации новых вызовов и угроз, включая в том числе, разработку и применение превентивных мер<sup>4</sup>.

В своей речи на церемонии приведения к присяге при вступлении в должность Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш особо подчеркнул, что «предотвращение не является новой концепцией; это то, что основатели ООН просили нас делать. Это наилучший способ спасения жизней и уменьшения человеческих страданий. В тех ситуациях, когда предотвратить конфликты не удалось, мы должны прилагать больше усилий для их разрешения»<sup>5</sup>.

Очевидно, что успех в этом направлении лежит в плоскости реформы Совета Безопасности ООН, как главного органа, ответственного за поддержание международного мира и безопасности, небезосновательно подвергающегося критике на протяжении многих лет.

<sup>2</sup> А.В. Торкунов, А.В. Мальгин (ред.), *Современные международные отношения*, Москва 2012, с. 47.

<sup>3</sup> Н.И. Мустафаева, *«Апокалипсис» международного права в постбиполярном мире: от хаоса к ренессансу*, Russian International Affairs Council, URL: [http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/columns/global-governance/apokalipsismezhdunarodnogo-prava-v-postbipolyarnom-mire-ot-khaosa-k-renessansu/?clear\\_cache=Y](http://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/columns/global-governance/apokalipsismezhdunarodnogo-prava-v-postbipolyarnom-mire-ot-khaosa-k-renessansu/?clear_cache=Y) (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>4</sup> Ю.Н. Малеев, *Организации Объединенных Наций – 60 лет. Сколько еще?*, «Международное право» 2005, № 3 (23).

<sup>5</sup> Речь на церемонии приведения к присяге при вступлении в должность Антониу Гутерриша, Официальный сайт ООН, URL: <https://www.un.org/sg/ru/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-office-speech> (дата обращения: 12.10.2017).

## **Реформа Совета Безопасности: есть ли свет в конце туннеля?**

Проблема реформирования Совета Безопасности ООН обсуждается уже более пятнадцати лет, охватывая два основных направления ожидаемых преобразований, а именно – совершенствование структуры Совета Безопасности, преимущественно за счет расширения его членского состава, а также реформу рабочих методов, используемых Советом в своей деятельности, включая институт права вето.

Не вызывает сомнений тот факт, что изменившаяся международно-политическая обстановка актуализировала вопрос наибольшей географической представленности в главном органе ООН, ответственном за поддержание международного мира и безопасности. Более того, концепция «многополярного мира» может получить подлинное развитие при условии представительства в Совете Безопасности государств, претендующих на роль региональных лидеров или уже являющихся таковыми. Это, в свою очередь, способствовало бы укреплению роли ООН и формированию эффективной системы международной безопасности.

Наиболее активными сторонниками расширения Совета Безопасности до недавнего времени являлись Германия, Япония, Индия и Бразилия («группа четырех»), энтузиазм которых заметно угас на фоне безрезультативности предпринимаемых попыток. При этом, с учетом необходимости поддержки в этом вопросе постоянных членов Совета Безопасности, можно предположить, что скромными шансами быть представленными в Совете обладает Германия, как экономический «тягач» и бесспорный лидер ЕС<sup>6</sup>, а также крупнейший акционер Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития, вносящего вместе с Японией треть финансовых взносов в ООН. Кроме финансового аспекта, возросла роль Германии и в поддержании мира, в частности на фоне разразившегося миграционного кризиса в Европе. Шансы Германии могут заметно возрасти и вследствие Брексита, т.к. после выхода Великобритании из ЕС, в Совете Безопасности остается лишь один член Евросоюза – Франция, которая не может претендовать на ту роль, которую играет Германия в международных отношениях. При этом речь не идет о перспективе непосредственного расширения числа постоянных членов Совета Безопасности, иллюзорность которой была доказана на протяжении последних 10–15 лет. Скорей возможен формат «5+1» (США, Россия, Великобритания, Франция и Китай + Германия), задействованный

---

<sup>6</sup> З. Бжезинский, *Великая шахматная доска. Господство Америки и его геостратегические императивы*, Москва 2014, с. 57.

к примеру, в 2013 году в целях предотвращения использования иранской ядерной программы в военных целях<sup>7</sup>.

Очевидно, что структурные изменения Совета Безопасности не окажут существенного влияния на эффективность его работы, т.к. право вето по-прежнему будет использоваться каждым из его постоянных членов, увеличение числа которых еще больше усложнит вопрос достижения консенсуса. В такой ситуации создание дополнительных непостоянных мест с правом продления сроков их членства в Совете может оказаться более жизнеспособным и реалистичным нововведением для изменения практики, существующей на протяжении более 70 лет.

### Право вето vs. «консенсус минус один»

Вполне ожидаемо в контексте реформенных преобразований в ООН наиболее дискуссионным оказался вопрос права вето постоянных членов Совета Безопасности, который часто именуют «камнем преткновения» в вопросе реформы Организации. Право вето, «призванное обеспечивать сбалансированный характер принимаемых Советом Безопасности решений», нацелено на избежание принятия односторонне выгодных, не отражающих общие интересы мирового сообщества, решений<sup>8</sup>.

Однако зачастую использование права вето постоянными членами Совета было продиктовано не коллективными соображениями в целях поддержания международного мира и обеспечения безопасности, а сугубо геополитическими интересами в определенных странах и регионах мира. Наглядным тому примером служат «баталии», развернувшиеся в рамках Совета Безопасности ООН в контексте событий «арабской весны», ознаменовавшей новые сложности в работе этого органа.

А недавнее голосование по статусу Иерусалима, в ходе которого США, воспользовавшись правом вето, заблокировали проект резолюции о непризнании изменения статуса Иерусалима, подготовленный Египтом и единогласно поддержанный всеми членами Совета Безопасности<sup>9</sup>, еще раз про-

<sup>7</sup> «Реформа Совета Безопасности ООН мертва», Разговор с Ричардом Гоуэном об ООН в эпоху Трампа, Международная политика и общество, URL: <http://www.ipg-journal.io/intervju/statja/show/reforma-soveta-bezopasnosti-oon-mertva-379> (дата обращения: 17.11.2017).

<sup>8</sup> В.А. Карташкин, *Организация Объединенных Наций и международная защита прав человека в XXI веке*, Москва 2015, с. 26–27; В. Fassbender, *UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective*, Kluwer Law International 1998.

<sup>9</sup> *US outnumbered 14 to 1 as it vetoes UN vote on status of Jerusalem*, The Guardian, URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/18/us-outnumbered-14-to-1-as-it-vetoes-un-vote-on-status-of-jerusalem> (дата обращения: 21.12.2017).



демонстрировало факт необоснованного использования права вето, которое угрожает препятствием на пути справедливого урегулирования палестино-израильского конфликта и представляет новую угрозу всему ближневосточному региону.

Для искоренения подобной практики может быть задействована процедура «консенсус минус один», которая в свою очередь, потребует внесения изменений в Устав ООН, на которые вряд ли согласится «пятерка» постоянных членов Совета Безопасности.

Вместе с тем, необходимо понимать, что при оценке деятельности Совета Безопасности и принятия решения о его реформе главным критерием должен выступать не «количественный» подход, а эффективность его работы. ООН же эффективна настолько, насколько ей позволяют это государства-члены, в первую очередь, пять постоянных членов Совета Безопасности, от которых, по сути, и зависит успех ее реформы. При этом главным вопросом реформенного процесса Совета Безопасности должна быть проблематика неисполнения его резолюций, имеющих юридически обязательный характер для всех государств. Так, более 100 резолюций Совета Безопасности ООН остаются неисполненными на протяжении 50 лет, несмотря на то, что Устав ООН наделяет Совет Безопасности правом на применение временных и принудительных мер в отношении государств, игнорирующих предписания его решений<sup>10</sup>. Не вызывает сомнений тот факт, что главная причина недостаточной эффективности Совета заключается именно в его неспособности в ряде случаев обеспечить осуществление своих резолюций, что в свою очередь не только сказывается на авторитете ООН, но и представляет угрозу международному миру и безопасности.

## **Президентство Трампа и кризис в отношениях США и ООН**

Президент США Дональд Трамп неоднократно обращался с жесточайшей критикой в адрес ООН, обвиняя ее в неэффективной деятельности для разрешения глобальных проблем. После победы на выборах, новоизбранный президент обещал сфокусироваться на реформе и оптимизации расходов ООН, в связи с чем, созвал совещание «всех заинтересованных сторон» в период осенней сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2017 года, на которой состоялся его дебют. США представили на рассмо-

---

<sup>10</sup> Н.И. Мустафаева, *Санкционный механизм Совета Безопасности ООН: проблема исполнения резолюций и необходимость реформы*, [в:] *Сборник тезисов XIV Международной научно-практической конференции молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права»*, Москва 2015, с. 273.

трение политическую декларацию в поддержку реформы ООН, открытую для подписания всеми желающими государствами. В документе, который не является юридически обязывающим нормативно-правовым актом, говорится о «поддержке усилий генсека ООН Антониу Гутерриша повысить эффективность работы организации» в духе приверженности всех стран к повышению доверия к этой международной площадке, а также о «поддержке намерений Гутерриша усилить планирование бюджета, что позволит повысить предсказуемость расходов и их прозрачность»<sup>11</sup>.

Вопрос финансирования, помимо «сокращений дублирующих и частично повторяющих друг друга функций и структур ООН», является приоритетным в реформенном плане Трампа. Обращая внимание на неэффективность использования ее бюджета, Президент США предлагал сократить расходы ООН, которые, по его мнению, «совершенно вышли из-под контроля»<sup>12</sup>. «ООН обладает великим потенциалом, но сегодня является всего лишь клубом для дружеских встреч, разговоров и приятного времяпрепровождения», – писал он в своем Twitter-аккаунте<sup>13</sup>.

Кризис в отношениях США и ООН наступил после продолжения ядерных испытаний КНДР, не взирающей на санкции, предусмотренные резолюциями Совета Безопасности, апогей которого пришелся на голосование в Генеральной Ассамблее ООН по резолюции о признании не имеющим юридической силы одностороннего решения Трампа о признании Иерусалима столицей Израиля. Накануне голосования Трамп, а также постпред США в ООН Никки Хейли пригрозили сокращением финансирования государствам, которые поддержат проект резолюции, а также самой ООН. Не смотря на эти угрозы, а также громогласные заявления американской стороны «об оскорблении, которое не будет забыто» применительно к вышеупомянутой резолюции Совета Безопасности, заблокированной США<sup>14</sup>, за резолюцию Генеральной Ассамблеи проголосовали 128 государств-членов организации. Ответный удар США, являющихся главным донором организации (22%

<sup>11</sup> Глава ООН рассказал о реформе ООН; Трамп выразил свою поддержку, Центр новостей ООН, URL: [http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=28574#.WncaHqhl\\_IU](http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=28574#.WncaHqhl_IU) (дата обращения: 02.10.2017).

<sup>12</sup> Декларацию Трампа о реформе ООН поддержали почти 130 стран, РБК, URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/09/2017/59bf86769a7947c575328cd2> (дата обращения: 28.12.2017).

<sup>13</sup> См.: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/813500123053490176>

<sup>14</sup> Хейли: США считают оскорблением проект резолюции СБ ООН по Иерусалиму, РИА-Новости, URL: <https://ria.ru/world/20171218/1511212996.html> (дата обращения: 21.12.2017).

основного бюджета ООН), не заставил себя долго ждать: Вашингтон намерен сократить помощь ООН на 285 миллионов долларов<sup>15</sup>.

Язык шантажа постоянного члена Совета Безопасности ООН, грозящего аннулированием сделки по ядерной программе Ирана и войной с КНДР, а также отказавшегося от Парижского соглашения по климату, является проявлением неприятия руководством США идеи коллективного решения проблем международного мира и безопасности, заложенной отцами-основателями ООН в ее Устав. Желание США «поставить» ООН на службу своим интересам «в лучших традициях» однополярного мира неизбежно сталкивается с современными реалиями многополярного мира, в котором баланс сил обеспечивается в том числе и Советом Безопасности ООН, постоянные члены которого исходят из различных представлений о мире и безопасности. Как справедливо отмечает профессор Рейн Мюллерсон, «происходит столкновение этих разных представлений о мире», в связи с чем «ООН стала менее эффективной организацией, чем в 1990-е годы, и вовсе не из-за проблем с Секретариатом или заорганизованностью», а из-за разных представлений «крупных игроков о нынешнем мире», и еще больших расхождений «в своих воззрениях на будущий, формирующийся мир»<sup>16</sup>.

## Ответственность по защите vs. «война всех против всех»

Бездействие Совета Безопасности и разногласия между его постоянными членами приводят к тому, что государства продолжают практиковать применение военной силы в одностороннем порядке зачастую под ширмой «гуманитарных целей».

Апогей доктринального интереса к проблеме гуманитарных интервенций приходится на 1950 – 80-е гг. XX века, что связано с многочисленными случаями применения военной силы государствами в одностороннем порядке, в частности в Конго, Доминиканской Республике, Восточном Тиморе, Гренаде и др.<sup>17</sup> В первой половине 90-х гг. интерес к этой проблеме возрос и был связан с вышеупомянутой военной операцией Объединенных воору-

---

<sup>15</sup> *Ambassador Haley on the United States Negotiating a Significant Reduction in the UN Budget*, United States Mission to the United Nations, URL: <https://usun.state.gov/remarks/8243> (дата обращения: 28.12.2017).

<sup>16</sup> Р. Мюллерсон, *Реформа и проблема завышенных ожиданий*, «Валдай», Международный дискуссионный клуб, URL: <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/reforma-oon-problema-zavyshennykh-ozhidaniy/> (дата обращения: 20.12.2017).

<sup>17</sup> Т. Герард, *Гуманитарная интервенция и гуманитарная помощь: эхо прошлого и перспективы*, «Белорусский журнал международного права и международных отношений» URL: <http://evolutio.info/content/view/193/49/> (дата обращения: 16.09.2017).

женных сил в Ираке и действиями, направленными на защиту гражданского населения после нападения Ирака на Кувейт, которая на время породила надежду на возможность объединения коллективных усилий государств под эгидой ООН в целях ответа на агрессию и массовые нарушения прав человека. Однако операции в Сомали, Гаити, Руанде и бывшей Югославии не оправдали этих надежд и вызвали критику так называемой «гуманитарной интервенции».

Как отмечают Гэрет Эванс и Мохамед Сахнун, сопредседатели Комиссии по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, «для одних этот новый вид активности был весьма запоздавшим проявлением интернационализации человеческой совести, для других – вызывающим тревогу нарушением международного государственного правопорядка, основанного на суверенитете государств и неприкосновенности их территории»<sup>18</sup>.

Вопрос правомерности так называемой «гуманитарной интервенции» актуализировал дискуссию о балансе двух императивных принципов международного права (*jus cogens*) – государственного суверенитета и защиты прав человека. Суть дискуссии сводилась к тому, «обладают ли государства безусловным суверенитетом во внутренних делах», и «уполномочено ли международное сообщество реализовывать военное вмешательство на территории суверенных государств в гуманитарных целях».

Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета, созданная правительством Канады, подготовила доклад, озаглавленный «Ответственность по защите» (от англ. *the responsibility to protect/R2P*), в котором указывалось, что «суверенитет не только предоставляет государствам право контролировать свои внутренние дела, но также налагает непосредственную ответственность по защите людей, проживающих в пределах границ этих государств». В соответствии с положениями документа, «в случае неспособности государства (ввиду отсутствия возможностей либо воли) защитить людей, предлагается передать ответственность по их защите международному сообществу»<sup>19</sup>.

Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам среди основных критериев, призванных легитимировать применение Советом Безопасности ООН применения военной силы в случаях совершения международных преступлений, предотвратить которые государства не смогли или не пожелали, закрепляет «серьезность угрозы, «факт того, что применяемая

<sup>18</sup> *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, URL: [responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf](http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf) (дата обращения: 12.12.2017).

<sup>19</sup> Там же.

мера является «крайним средством», а также «пропорциональность ответных мер»<sup>20</sup>.

В Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года государства-члены ООН официально признали «принцип ответственности каждого государства защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности». В документе, в частности, указывается, что международное сообщество, действуя через ООН, обязано также «использовать соответствующие дипломатические, гуманитарные и другие мирные средства в соответствии с главами VI и VIII Устава для того, чтобы содействовать защите населения от этих преступлений. Впоследствии, если такие меры окажутся недостаточными и если национальные власти явно не в состоянии защитить свое население от этих преступлений, международное сообщество готово предпринять коллективные действия своевременным и решительным образом – через Совет Безопасности ООН и в соответствии с главой VII Устава ООН, с учетом конкретных обстоятельств и в сотрудничестве с соответствующими региональными организациями»<sup>21</sup>.

В свете последних событий международной жизни, в частности, «арабской весны», можно говорить о новом вызове системе глобального управления в рамках ООН, последствия которой, как уже было отмечено, ознаменовали новые сложности в работе Совета Безопасности, связанные, в том числе с доктриной «ответственности по защите» (R2P). Главная сложность заключается в различной правовой интерпретации новой концепции со стороны «пятерки» постоянных членов в контексте примата прав человека (США, Франция и Великобритания) в противовес государственному суверенитету (Россия, Китай). Суть расхождений – возможность реализации военных операций в соответствии с третьим ключом концепции «ответственности по защите», когда действующее национальное правительство расценивается как «неспособное защищать свой народ от массовых преступных нарушений прав человека».

В таких условиях концепция R2P, которая могла бы стать основой реформенного процесса в ООН, не будет эффективной и в итоге, может использоваться в целях произвольных военных интервенций, практику которых она была нацелена искоренить.

---

<sup>20</sup> *Более безопасный мир: наша общая ответственность. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам*, URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/33/PDF/N0460233.pdf?OpenElement> (дата обращения: 23.11.2017).

<sup>21</sup> *Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года*, Организация Объединенных Наций, URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/outcome2005.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/outcome2005.shtml) (дата обращения: 23.11.2017).

Более того, концепция «ответственности по защите» оказывает влияние и на международное уголовное правосудие, в частности в вопросах привлечения к международной уголовной ответственности физических лиц, виновных в совершении международных преступлений.

В этой связи, необходимо напомнить, что в 2002 году вступил в силу Статут Международного уголовного суда, обладающий юрисдикцией в отношении «лиц, ответственных за вызывающие озабоченность всего международного сообщества преступления». К таким преступлениям Статут относит преступления геноцида, преступления против человечности, военные преступления и преступление агрессии. Как и в практике послевоенных трибуналов (Нюрнбергский и Токийский трибуналы) и судов *ad hoc* (по бывшей Югославии и Руанде), иммунитет должностного лица, принадлежащий ему в соответствии с национальным или международным правом, не может быть препятствием для привлечения его к уголовной ответственности<sup>22</sup>. Необходимо особо подчеркнуть тот факт, что практика международных уголовных судов обеспечила возможность преследования за международные преступления, а также привлечения к международной уголовной ответственности физических лиц, непосредственно на основе международного права. Вместе с тем, эффективность деятельности Суда во многом обусловлена решительностью государств сотрудничать в этой сфере, в связи с чем, политически мотивированные решения государств об уклонении от сотрудничества с МУС могут негативно сказаться на его эффективности.

## Реформа ООН – безопасное будущее человечества

Мир меняется, и ООН необходимо совершенствоваться так, чтобы соответствовать задачам, которые стоят сегодня перед человечеством. Вопрос реформы ООН актуален как никогда ранее, и прежде всего для того, чтобы своевременно и эффективно реагировать не только на происходящее, но и на причины их возникновения.

При этом не представляются целесообразными призывы к отказу от ООН и замены ее новыми международными институтами (к примеру, «Союз демократий»). Безусловно, сегодняшний мир нуждается в новом универсальном центре международной политики. И этот центр – обновленная, реформированная ООН, а не новая международная организация, которая может рас-

<sup>22</sup> Rome Statute of the International Criminal Court, URL: [https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome\\_statute\\_english.pdf](https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf) (дата обращения: 07.12.2017).

колоть существующий мировой порядок и привести к полному нарушению баланса сил в международных отношениях.

Таким образом, в ходе принятия реформенных решений следует исходить из необходимости сохранения международного статуса этой организации. Достижение этой цели возможно при обеспечении максимально широкого согласия среди государств-членов по всем направлениям намеченных преобразований, которым при этом необходимо проявить политическую волю и приложить максимум усилий для претворения в жизнь этой судьбоносной миссии.

## **РЕЗЮМЕ**

В постбиполярном стремительно глобализирующемся мире ООН продолжает оставаться универсальным центром международной политики. Изменившийся после распада Ялтинско-Потсдамской системы международных отношений международно-политический ландшафт, во многом является причиной того, что Совет Безопасности ООН, как главный международный орган, ответственный за поддержание международного мира и безопасности, не отражает соотношение сил на международной арене и не соответствует задачам, продиктованным новыми вызовами и угрозами XXI столетия. Совет Безопасности ООН (как и другие международные институты) своевременно не принимает эффективных решений по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, более того зачастую оказывается и вовсе парализованным, в частности, в тех случаях, когда обсуждаемая проблематика затрагивает интересы «пятерки» его постоянных членов. В таких условиях вопрос реформы ООН приобретает новую актуальность, от успеха которой зависит будущее самого человечества.

*Najiba Ilgar kizi Mustafayeva*

## **THE REFORM OF THE UNITED NATIONS IN THE CONTEXT OF NEW CHALLENGES OF THE XXI CENTURY**

The United Nations remains to be a universal international platform for a cooperation of sovereign states in the post-bipolar globalizing world. The collapse of the Yalta-Potsdam system of international relations led to the reality that the UN Security Council, as a main international body responsible for maintaining international peace and security, doesn't reflect the current balance of force, as well as doesn't meet the tasks dictated by the new

challenges and threats of the XXI century. The UN Security Council is often paralyzed when the issues discussed affect the interest of the permanent states of the Council. Thus, the reform of the United Nations acquires a new urgency, the success of which may determine a safe future of the mankind.

**KEY WORDS:** *United Nations, reform, peace and security, human rights, the responsibility to protect*

## Библиография

- Z. Brzezinski, *The Great Chessboard. America's Dominance and its Geostrategic Imperatives*, Moscow 2014.
- B. Fassbender, *UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective*, Kluwer Law International 1998.
- T. Gerard, *Humanitarian Intervention and Humanitarian Aid: Echo of the Past and Prospects*, «Belarusian Journal of International Law and International Relations» 1998, No. 4.
- V.A. Kartashkin, *United Nations Organization and International Protection of Human Rights*, Moscow 2015.
- Yu. N. Maleev, *The United Nations – 60 years. How much longer?*, «International Law» 2005, No. 3 (23).
- Modern International Relations* / ed. A.V. Torkunova, A.V. Malgina. Moscow 2012.
- N.I. Mustafayeva, *UN Reform: Peace, Security and Human Rights*, Moscow 2017.
- N.I. Mustafayeva, *Sanction Mechanism of the UN Security Council: the Problems of the Implementation of Resolutions and the Need for Reform*, [in:] *Collected Theses of the XIV International Scientific and Practical Conference of Young Scientists*, “Traditions and Innovations in the System of Modern Russian Law”, Moscow 2015.



*Анатолий Александрович Петрацук*

## **Развитие стратегии Украины в отношении СНГ за период 2010–2017 гг.**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*стратегия, политика многовекторности, интеграция,  
постсоветское пространство, товарооборот,  
предвыборная программа*

### **Введение**

Содружество Независимых Государств (СНГ) было образовано 8 декабря 1991 г. главами России, Украины и Беларуси посредством подписания «Соглашения о создании Содружества Независимых Государств». В преамбуле этого соглашения констатировалось прекращение существования Союза Советских Социалистических Республик (СССР) как субъекта международного права и геополитической реальности. Стороны договорились координировать свою внешнеполитическую деятельность, сотрудничать в вопросе формирования общего экономического пространства, в вопросах миграционной политики и в других вопросах политического, экономического, гуманитарного и экологического характера<sup>1</sup>. Формирование СНГ было завершено в январе 1993 г., когда был принят Устав Содружества Независимых Государств. Единственными странами, которые отказались от любой формы сотрудничества в рамках СНГ, были три бывшие прибалтийские республики – Литва, Латвия и Эстония.

<sup>1</sup> «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств», 1991 г., Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств, <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=1> (дата обращения: 15.11.2017).

Устав СНГ не был ратифицирован в Украине, однако, де-факто страна принимала участие в развитии данного интеграционного проекта. В 2003–2004 гг. Президент Украины Л.Д. Кучма даже занимал пост Председателя Совета глав государств (высший орган СНГ). Жёсткая критика СНГ со стороны украинских властей началась в период правления президента В.А. Ющенко, который неоднократно высказывал мнение о том, что формат СНГ потерял свою актуальность. В.А. Ющенко отдавал предпочтение сближению со странами Евросоюза (ЕС) и НАТО, одновременно ухудшая отношения с Российской Федерацией. Продолжительные газовые споры и однозначная поддержка Украиной Грузии во время вооружённого конфликта в Южной Осетии в 2008 г. привели к ухудшению украинско-российских отношений и сокращению торговых оборотов между двумя странами. По состоянию на 2009 г. объёмы внешней торговли Украины со странами-участниками СНГ сократились на 42%<sup>2</sup>.

### **Внешнеполитические аспекты в программах кандидатов в президенты Украины на выборах 2010 г.**

В преддверии президентских выборов в Украине 2010 г. главные кандидаты в президенты Украины – В.Ф. Янукович и Ю.В. Тимошенко опубликовали свои предвыборные программы.

В программе В.Ф. Януковича «Украина для людей» внешнеполитические планы кандидата комментируются следующим образом: «Восстановлю дружеские и взаимовыгодные отношения с Российской Федерацией, странами СНГ, обеспечу стратегическое партнерство с США, ЕС, странами „большой двадцатки”»<sup>3</sup>. Из данного пункта следует, что В.Ф. Янукович планировал нормализовать отношения с постсоветскими странами, одновременно создавая стратегическое партнерство с западными странами. Фактически это означает, что В.Ф. Янукович стремился реанимировать политику многовекторности, которая хорошо зарекомендовала себя во времена правления Л.Д. Кучмы.

Теперь рассмотрим внешнеполитические аспекты программы «Украина победит. Украина – это ты» Ю.В. Тимошенко. В программе содержится следующая информация: «Когда мы построим Европу в Украине, Украина ста-

<sup>2</sup> *Внешнеторговые отношения государств-участников СНГ в 2009 году (аналитическая информация)*, Официальный сайт Исполнительного Комитета СНГ, <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=17196> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>3</sup> *Предвыборная программа В. Януковича*, <http://vibori.in.ua/kandidaty/predvibornie-programy/427-predvibornaya-programa-yanukovicha.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

нет членом Европейского Союза. В основу дружеских отношений с Россией и другими странами СНГ положим потенциал существующей кооперации и взаимовыгодного экономического сотрудничества»<sup>4</sup>. Ю.В. Тимошенко более явно обозначила свои предпочтения на внешнеполитической арене, однако, как и В.Ф. Янукович, стремилась поддерживать со странами СНГ дружеские и взаимовыгодные отношения.

## **Украина и СНГ в период правления президента В.Ф. Януковича**

После победы В. Ф. Януковича на президентских выборах в феврале 2010 г. произошло существенное улучшение украинско-российских отношений. В апреле 2010 г. были подписаны Харьковские соглашения, которые дали возможность Черноморскому флоту находиться на территории Украины до 2042 г. Эти соглашения имели также «газовую» составляющую<sup>5</sup>.

В 2010 г. произошёл значимый рост внешнеторгового оборота Украины со странами СНГ до 45,5 млрд долл. (137% по отношению к товарообороту в 2009 г.)<sup>6</sup>. Следует отметить, что товарооборот с Россией за этот же период времени увеличился на 63,9% (до 35,63 млрд долл.)<sup>7</sup>. Таким образом, объем товарооборота Украины и России в 2010 г. составил 78,3% от украинского товарооборота со странами СНГ.

Комментируя позицию Украины по отношению к СНГ, В.Ф. Янукович отметил, что Украина очень заинтересована в расширении сотрудничества с бывшими советскими республиками и поддерживает создание зоны свободной торговли на постсоветском пространстве. Особое внимание Президент Украины уделил отношениям с Россией. «За короткий срок нам уже удалось кардинально оздоровить общую атмосферу украинско-российских отношений и вернуть их на уровень настоящего стратегического партнер-

---

<sup>4</sup> *Предвыборная программа Ю. Тимошенко*, <http://vibori.in.ua/kandidaty/predvibornie-programy/441-predvibornaia-programatimoshenko.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>5</sup> Так называемую "скидку" (100 долларов с каждой тысячи кубометров газа, если цена этой тысячи кубометров составляет 330 \$ и более, или 30% стоимости, если эта цена меньше 330 \$) эксперты определяют не как скидку, а как часть арендной платы за пребывание Черноморского флота на территории Украины. *Соглашение по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины*, <http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/2010sogl.htm>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>6</sup> *Внешнеторговые отношения государств-участников СНГ в 2010 году*, <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=18936>, 2011 (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>7</sup> *Торгово-экономическое сотрудничество между Украиной и Россией, Посольство Украины в Российской Федерации*, <http://russia.mfa.gov.ua/ru/ukraine-ru/trade> (дата обращения: 15.11.2017).

ства. Показательным является прогресс в торгово-экономической сфере»<sup>8</sup> – подчеркнул В.Ф. Янукович.

Заметим, что украинский президент рассматривал восстановление хороших отношений с Россией и странами СНГ как тактический ход. «Очевидно, что нормализация наших отношений с Российской Федерацией не только не мешает процессу европейской интеграции, а, напротив, способствует ему»<sup>9</sup>, – прокомментировал В.Ф. Янукович. Это также свидетельствует о том, что президент намеревался получать выгоду от нескольких интеграционных проектов и старался сохранять поле для политического манёвра в условиях стремительно сужающихся возможностей, осознавая внутреннюю неоднородность украинского общества<sup>10</sup>.

Важным шагом в процессе интеграции постсоветских стран стало создание Зоны свободной торговли СНГ (ЗСТ СНГ). Договор о зоне свободной торговли был подписан главами правительств стран-членов СНГ в октябре 2011 г. Данный договор предусматривал ликвидацию импортных тарифов и количественных ограничений в торговле. По словам премьер-министра Украины Н.Я. Азарова, подписание соглашений о ЗСТ с СНГ и ЗСТ с ЕС «это пункты одного плана расширения возможностей Украины на внешних рынках»<sup>11</sup>.

Большинство украинских политологов дали позитивную оценку подписанному договору. По мнению В.В. Фесенко, Т.В. Березовца, Д.И. Выдрина, это соглашение отвечало интересам Украины, поскольку его реализация увеличит объемы внешней торговли страны и будет способствовать росту валового внутреннего продукта (ВВП) Украины. Эксперты также подчёркивали, что зона свободной торговли с СНГ не помешает дальнейшей интеграции Украины с Европейским Союзом, которая является более приоритетной для Киева<sup>12</sup>.

Вторая группа экспертов, в которой можно выделить М.Б. Погребинского, В.В. Корнилова, В.И. Суслова, В.И. Мунтияна, также поддерживала создание

<sup>8</sup> *Украина и СНГ: приоритет экономики над политикой*, <https://www.golos-ameriki.ru/a/customs-union-ukraine-alliance-2010-12-24-111891419/191344.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>9</sup> *Нормализация отношений с РФ способствует евроинтеграции – Янукович*, <http://rian.com.ua/politics/20100824/78484567.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>10</sup> Н.Г. Капитоненко, *Сценарии российско-украинской дружбы*, «Россия в глобальной политике» 2013, <http://www.globalaffairs.ru/global-processes/Stcenarii-rossiisko-ukrainskoi-druzhby-16284> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>11</sup> *Украина рассчитывает, что соглашение о ЗСТ в СНГ заработает с января 2012 г.*, <https://regnum.ru/news/1457293.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>12</sup> *Соглашение о ЗСТ в СНГ значительно расширяет возможности Украины – эксперты*, <https://economics.unian.net/finance/560616-soglashenie-o-zst-v-sng-znachitelno-rasshiryaet-vozmojnosti-ukrainyi-ekspertyi.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

ЗСТ с СНГ. В отличие от первой группы экспертов, ЗСТ воспринималась ими как первый шаг на пути к более тесной интеграции с постсоветскими странами. Эксперты отмечали, что страны СНГ являются крупнейшими торговыми партнёрами Украины. Согласно статистическим данным, украинский товарооборот с одной только Россией, превышал товарооборот с 27-ю странами ЕС вместе взятыми (31,4% с РФ и 28,6% с ЕС в 2010 г.)<sup>13</sup>. Эксперты также подчёркивали, что в ЕС Украина экспортировала преимущественно сырьевую продукцию, импортируя готовую. В торговле со странами СНГ ситуация выглядела противоположным образом<sup>14</sup>. От вступления Украины в формирующийся Таможенный Союз ЕАЭС (ТС Евразийского экономического союза) выиграют, прежде всего, производители товаров конечного потребления (машиностроение, авиастроение, энергетика, судостроение и прочие наукоёмкие отрасли украинской экономики). Дополнительным плюсом от вхождения в ТС была возможность получения дешёвых энерго-ресурсов от РФ.

Некоторые эксперты считали, что ЗСТ с СНГ является первым шагом к утрате украинской независимости. Подобные опасения выражали, например, политолог В.Ю. Карасёв и экс-президент Украины В.А. Ющенко. По мнению В.А. Ющенко, войдя в ЗСТ с СНГ, Украина закрыла для себя возможность войти в торговый союз с ЕС. Политик опасался, что сотрудничество в рамках СНГ вовлечёт страну в новый СССР<sup>15</sup>.

## **Вопрос вступления Украины в Таможенный Союз ЕАЭС**

После ратификации соглашения о ЗСТ с СНГ Украина могла войти в ТС, который являлся вариантом более тесного экономического сотрудничества. Этот союз был создан в 2010 г. и первоначально состоял из трёх стран – России, Беларуси и Казахстана. Одной из главных целей ТС было формирование Единого экономического пространства, предусматривающего, в частности, единый таможенный тариф в отношении третьих стран. Граждане стран ТС могли работать на территории любой входящий в союз страны без необходимости получения патента на работу.

---

<sup>13</sup> *Евроинтеграция: возможные варианты*, Интернет-портал СНГ, <http://www.e-cis.info/page.php?id=19635> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>14</sup> *Виктор Суслов: в ЗСТ Россия окончательно становится сырьевым придатком Украины*, [https://delo.ua/ukraine/viktorsuslov-v-zst-rossija-okonchatelno-stanovitsja-syrevym-pri-183387/?supdated\\_new=1511108098](https://delo.ua/ukraine/viktorsuslov-v-zst-rossija-okonchatelno-stanovitsja-syrevym-priidatkom-ukrainy-183387/?supdated_new=1511108098), (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>15</sup> *Ющенко расстроил договор с СНГ*, <http://news.liga.net/news/politics/548480-yushchenko-rasstroil-dogovor-s-sng.htm>, (дата обращения: 15.11.2017).

Вопрос потенциально возможного вступления Украины в состав ТС был чрезвычайно политизирован. Президент В.Ф. Янукович старался лавировать между двумя возможными вариантами интеграции (вхождение в ТС или подписание Соглашения об ассоциации с ЕС). Президент постоянно подчёркивал, что курс Украины на евроинтеграцию не подлежит никаким сомнениям<sup>16</sup>. Велась интенсивная работа по согласованию Соглашения об ассоциации с ЕС, которое было парафировано в 2012 г. Профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте РФ А.Н. Михайленко, отмечал: «В украинском информационном поле делается всё возможное, чтобы представить в образе России и ТС прошлое, а ЕС презентовать как будущее Украины». Украинские власти не информировали население о выгодах вступления в состав ТС, крайне односторонне подавая информацию и «фактически вводя собственный народ в заблуждение»<sup>17</sup>.

По мнению доцента Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского Д.А. Белашенко, В.Ф. Янукович стремился добиться успехов на международной арене, чтобы усилить свои позиции на следующих выборах 2015 г. Подписание Соглашения с ЕС могло увеличить его электорат в центральных и западных регионах. Активная политика на постсоветском пространстве не принесла бы ему подобной выгоды<sup>18</sup>.

Участникам ТС В.Ф. Янукович предлагал сотрудничество в формате «3+1». Этот вариант предполагал выборочную кооперацию Украины со странами ТС, которая не мешала бы сотрудничеству Украины с ЕС. «Мы не хотим, и никогда не будем противопоставлять интеграционные процессы с Западом и Востоком. Мы хотим их объединить», – отмечал В. Янукович<sup>19</sup>. В 2013 г. Украина получила статус наблюдателя в ТС, что дало возможность украинскому представителю присутствовать на заседаниях Высшего евразийского экономического совета. Подобная реализация формата «3+1» имела чисто символическое значение, потому что статус наблюдателя не давал Киеву реальных возможностей влиять на процесс принятия решений в рамках ТС.

<sup>16</sup> Янукович: Курс Украины на евроинтеграцию неоспоримый и никаким сомнениям не подлежит, <https://www.segodnya.ua/politics/pnews/YAnukovich-Kurs-Ukrainy-na-evrointegraciyu-neosporimyyu-i-nikakim-somneniyam-ne-podlezhit-457131.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>17</sup> А.Н. Михайленко, *Украина между Таможенным Союзом и Европейским Союзом: попытки балансирования*, [в:] *Материалы II Международной научно-практической конференции 14-15 ноября 2013 г.*, Москва 2014.

<sup>18</sup> Д.А. Белашенко, *Политика Украины на постсоветском пространстве: основные векторы и приоритеты*, Нижний Новгород 2013, с. 18.

<sup>19</sup> *Украина находится между двумя монстрами, – Янукович*, [http://www.2000.ua/novosti/ukraina\\_novosti/ukraina-nakhoditsja-mezhdu-dvumja-monstrami---janukovich\\_arhiv.htm](http://www.2000.ua/novosti/ukraina_novosti/ukraina-nakhoditsja-mezhdu-dvumja-monstrami---janukovich_arhiv.htm) (дата обращения: 15.11.2017).

Обратим внимание на социологические опросы, исследовавшие позицию украинских граждан в отношении интеграции с ТС и ЕС. Проведённое Центром «Социальный мониторинг» исследование в 2012 г. показало, что 46% украинцев поддерживало вступление Украины в ТС, но в то же время 35% украинских граждан высказались за экономическую и политическую интеграцию с ЕС<sup>20</sup>. По данным опроса, проведённого GfK Ukraine совместно с Center for Insights in Survey Research в 2012 г., 43% опрошенных выступили за ТС и 36% за ЕС<sup>21</sup>. Согласно опросам, большинство сторонников ТС проживали в юго-восточных регионах Украины. В западном и центральном регионе существенно преобладали сторонники евроинтеграции.

Следует отметить, что результаты опросов 2013 г. выявили заметные изменения в предпочтениях украинских граждан. Социологическое исследование, проведённое Киевским международным институтом социологии (КМИС) показало, что 39% опрошенных поддерживали интеграцию с ЕС, а 37% выступали в поддержку ТС<sup>22</sup>. Другие опросы также подтвердили падение поддержки ТС среди украинцев.

Профессор кафедры политологии Национального университета «Киево-Могилянская академия» А.В. Гарань считает, что до конца 2013 г. украинцам была присуща геополитическая амбивалентность. Часть украинцев не понимали, что одновременная интеграция в обоих направлениях – ЕС и ТС была невозможной. Половина украинцев поддерживали интеграцию в ТС, а другая половина выступала за ЕС<sup>23</sup>.

Среди важнейших факторов, снизивших поддержку ТС в Украине, можно выделить: 1. Влияние проправительственных СМИ, которые активно популяризировали идею европейского выбора Украины. 2. Введение Российской Федерацией экспортной блокады Украины (с июля 2013 г.). Под усиление процедур таможенного контроля попала вся украинская продукция. В результате на украинско-российской границе в сторону РФ образовались огромные очереди из фур. В этих условиях ряд украинских компаний полностью приостановили экспорт в Россию.

---

<sup>20</sup> 46% населения Украины – за таможенный союз, <https://www.unian.net/politics/730346-46-naseleniya-ukrainiyi-za-tamojennyiy-soyuz-opros.html> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>21</sup> ЕС или Таможенный союз: как изменились настроения украинцев, <https://ru.tsn.ua/politika/es-ili-tamozhennyiy-soyuz-kak-izmenilis-nastroeniya-ukraincev-otnositelno-vstupleniya-v-evropeyskiy-soyuz-opros-918462.html> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>22</sup> Мнения украинцев относительно вступления в ЕС или ТС разделились практически поровну – опрос КМИС, <http://interfax.com.ua/news/general/176870.html> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>23</sup> А.В. Гарань, *Коллапс «евразийского вектора» в Украине и нарастание пронатовских настроений*, «Понарс Евразия» 2017, № 458, с. 2.

Советник президента России С.Ю. Глазьев прокомментировал торговый конфликт следующим образом: «Это всего лишь подготовка к изменению таможенного режима»<sup>24</sup>. С.Ю. Глазьев также отметил, что в случае подписания Украиной Соглашения об ассоциации с ЕС, на её рынке появится огромное количество европейских товаров, которые потом могут быть перепроданы в Россию. Во избежание подобной ситуации Россия оставляла за собой право ужесточения таможенного администрирования по отношению к Украине. Схожую позицию озвучил премьер-министр России Д.А. Медведев: «Мы вынуждены будем использовать все защитные процедуры, которые мы имеем право использовать в рамках нашего членства в ВТО (Всемирная торговая организация). И мы просто ограничим доступ этим товарам – и европейским, и украинским. В этом случае для Украины особый режим, партнёрский режим, который действовал до сих пор, закончится»<sup>25</sup>. Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко также предупредил Украину о возможных осложнениях в белорусско-украинской торговле вследствие подписания соглашения с ЕС. Тем не менее, Минск не присоединился к таможенным ограничениям Москвы и занял менее жёсткую позицию по отношению к европейским устремлениям Украины.

Принимая во внимание перспективу исключения Украины из зоны свободной торговли с СНГ<sup>26</sup>, а также отсутствие поддержки от ЕС в вопросе компенсации финансовых потерь, власти Украины приняли решение приостановить подготовку к подписанию соглашения об ассоциации. Премьер-министр Украины Н.Я. Азаров назвал данное решение тактическим и предостерег от скоропалительных выводов по поводу изменения стратегического курса Киева. Необходимым условием для продолжения евроинтеграции было налаживание нормальных отношений с Россией. Отметим, что подобные намерения не были реализованы из-за возникновения протестных акций в Украине, получивших название «Евромайдан» (ноябрь 2013 г. – февраль 2014 г.), в результате которых произошла смена власти. Президент, многие члены правительства и парламента были вынуждены покинуть территорию Украины. Страну ожидали внеочередные выборы: президентские и парламентские. Политика Украины на постсоветском пространстве практически сразу подверглась разительным изменениям.

<sup>24</sup> «Торговая война» России с Украиной, <https://rus.postimees.ee/1353838/torgovaya-voyna-rossii-s-ukrainoy-vsemu-vinoyzhelanie-kieva-dobitsya-beshposhlinnoy-torgovli-s-es> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>25</sup> «Сидеть на двух стульях не получится», – Медведев о евроинтеграции Украины, [https://www.youtube.com/watch?v=OIH3\\_\\_ol8mY](https://www.youtube.com/watch?v=OIH3__ol8mY) (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>26</sup> Украину исключат из зоны свободной торговли СНГ сразу после подписания ассоциации с ЕС, <http://izvestia.kiev.ua/item/show/29361/4> (дата обращения: 15.11.2017).



## **Украина и СНГ в период правления президента П.А. Порошенко**

Серьёзное ухудшение украинско-российских отношений, вызванное разной трактовкой результатов Евромайдана в Москве и Киеве и усилением центробежных тенденций в юго-восточных регионах Украины (особенно ярко выраженных в Автономной Республике Крым, Луганской и Донецкой областях), предопределило существенные изменения во внешнеполитической стратегии Украины.

В мае 2014 г. были проведены внеочередные выборы Президента Украины. Обратим внимание на предвыборную программу П.А. Порошенко «Жить по-новому!». Внешнеполитические задачи Украины в программе были сформулированы следующим образом: «К концу же срока моих полномочий рассчитываю начать переговоры о полноценном членстве Украины в Европейском Союзе. Использую в полной мере весь свой дипломатический талант, чтобы обеспечить деэскалацию конфликта (с Россией), найти приемлемые способы сотрудничества с Россией, прежде всего экономические – но с учётом необратимости нашего европейского выбора и территориальной целостности Украины»<sup>27</sup>.

Отметим отличия программы П.А. Порошенко от программы его предшественника В.Ф. Януковича. В отличие от В.Ф. Януковича, П.А. Порошенко не воспринимал постсоветское пространство, как одно из приоритетных направлений внешней политики Украины. В программе «Жить по-новому» ни разу не использовалось словосочетание «страны СНГ» или «постсоветское пространство». Единственное упоминание этого региона появилось в контексте необходимости налаживания «экономического сотрудничества с Россией» (вместо «дружеских отношений с Россией» в программе В.Ф. Януковича). Обобщив приведённую выше информацию, можно констатировать, что отказ от многовекторности и акцент на сближении с ЕС стали главными мотивами внешней политики П.А. Порошенко.

Начался процесс отдаления Украины от СНГ. В марте 2014 г. (до проведения президентских выборов) Совет национальной безопасности и обороны (СНБО) принял решение о прекращении председательства в СНГ и о начале процесса выхода Украины из СНГ. Решение о прекращении председательства было успешно реализовано, однако идею выхода из СНГ не поддержал украинский парламент. В Минэкономике Украины посчитали, что выход из

---

<sup>27</sup> *Петр Порошенко – Предвыборная программа кандидата в президенты Украины, выборы 2014*, <http://vibori.in.ua/kandidaty/predvibornie-programy/1723-poroshenko-2014.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

СНГ нецелесообразен, поскольку он может повлечь за собой потери для украинской экономики<sup>28</sup>.

Рассмотрим данные социологических исследований (табл. 1), проведённых с целью выяснения мнений украинцев по поводу возможного выхода страны из состава СНГ.

**Таблица 1. Мнение граждан Украины о возможном выходе Украины из СНГ (данные Центра Разумкова)<sup>29</sup>**

Результаты соцопроса	Период исследований по годам		
	2014 г.	2015 г.	2016 г.
«За» выход	37,4%	43,3%	36,6%
«Против» выхода	40,4%	33,8%	43,8%

Источник: составлено автором.

Результаты исследований показали, что относительное большинство украинских граждан не поддерживают выход Украины из состава Содружества. Можно предположить, что подобная позиция украинцев связана с осознанием важности рынков стран СНГ для украинской экономики. С другой стороны, соцопросы продемонстрировали кардинальное уменьшение поддержки углублённой интеграции со странами Евразийского экономического союза (сформирован 1 января 2015 г. на базе ТС и включающего в себя Россию, Беларусь, Казахстан, Армению и Киргизию). Если в 2012 г. идею интеграции в ТС поддерживали около 43% украинцев, то в 2017 г. доля сторонников вступления в ТС составила 18%.

Отметим, что при П.А. Порошенко Украина перестала принимать участие в саммитах СНГ. В 2014 г. было принято решение отозвать представителя Украины А.А. Дроня из исполнительного комитета СНГ. Такого отношения к собраниям Содружества не было даже при президенте В.А. Ющенко, который участвовал в саммитах, невзирая на свой скептицизм в отношении данного интеграционного проекта. Одной из причин подобной позиции было то, что интеграция постсоветских стран находилась в интересах России, отношения с которой серьёзно ухудшились в 2014 г.

Несмотря на осложнение отношений между Москвой и Киевом, контакты Украины со странами постсоветского региона продолжились на

<sup>28</sup> *Украина пока не выходит из СНГ*, <https://www.segodnya.ua/politics/pnews/ukraina-pokane-vyehodit-iz-sng-559158.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>29</sup> *Украинцы – за вступление в Евросоюз, против разрыва дипотношений с Россией – опрос*, <http://interfax.com.ua/news/general/372659.html>, (дата обращения: 15.11.2017).

самом высоком уровне. Место главного политического партнёра Украины (из стран Содружества) заняла Республика Беларусь. За несколько лет (начиная с 2014 г.) президент Беларуси А.Г. Лукашенко дважды посетил Киев и несколько раз принимал П.А. Порошенко в Минске. После открытия зоны свободной торговли Украины с ЕС 1 января 2016 г. Беларусь не присоединилась к решению России, отменившей торговые преференции в отношении товаров из Украины. Можно предположить, что подобная позиция Минска подтверждает эффективность политики Киева в рамках украинско-белорусских отношений. С другой стороны, Беларусь традиционно лояльно относится к Украине, сглаживая тем самым негативные эффекты от торговых ограничений России и выступая в роли посредника в политическом диалоге Киева и Москвы.

Интересно отметить тот факт, что А.Г. Лукашенко занял первое место в рейтинге симпатий украинцев к мировым лидерам (2016 г.): 63% украинцев положительно оценивали белорусского президента<sup>30</sup>.

В таблице 2 представлена динамика экономического сотрудничества Украины со странами постсоветского региона.

**Таблица 2. Удельный вес государств – участников СНГ в общем объеме экспортно-импортных операций Украины в 2013-2016 годах<sup>31</sup>**

Экспортно-импортные операции Украины	Динамика экономического сотрудничества по годам			
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Экспорт	34,9% (22,1 млрд. долл.)	27,6% (14,9 млрд. долл.)	20,5% (7,8 млрд. долл.)	16,6% (6 млрд. долл.)
Импорт	36,8% (28 млрд. долл.)	31,7% (17,8 млрд. долл.)	27,9% (10,5 млрд. долл.)	21,9% (8,6 млрд. долл.)

Источник: составлено автором.

В процентном соотношении товарооборот Украины с СНГ с 2013 г. по 2016 г. упал практически в два раза. Постсоветские страны впервые в истории Украины перестали быть главными торговыми партнёрами Киева. Первое место занял ЕС, доля которого во внешней торговле Украины выросла

<sup>30</sup> Украинцам Лукашенко нравится больше, чем Меркель – опрос, <https://ru.tsn.ua/ukrayina/ukraincam-lukashenko-nravitsyabolshe-chem-merkel-opros-576713.html> (дата обращения: 15.11.2017).

<sup>31</sup> Внешнеторговые отношения государств-участников СНГ в 2012–2016 гг., Интернет-портал СНГ, <http://e-cis.info/index.php?id=1093> (дата обращения: 15.11.2017).

до 41% (в 2017 г.). Президент П.А. Порошенко заявил, что будет стремиться увеличить этот показатель до 50%. Подобная динамика экономических отношений хорошо демонстрирует смещение приоритетов во внешней политике Украины. Важно отметить, что в абсолютных числах торговый оборот со странами ЕС также сократился: с 43,7 млрд. долл. в 2013 г. до 30,5 млрд. долл. в 2016 г. Фактически доля ЕС увеличилась только в процентном отношении, на фоне общего падения объемов внешней торговли Украины (140 млрд. долл. в 2013г.; 75,6 млрд. долл. в 2016 г.)<sup>32</sup>.

Некоторые украинские политологи и экономисты считают, что Украина совершила неправильный выбор, сделав акцент на евроинтеграции и сократив сотрудничество со странами СНГ. Данного мнения придерживаются, например, экономисты В.И. Суслев и А.А. Охрименко, политологи А.В. Золотарёв и М.Б. Погребинский. По их мнению, Украине не удалось заместить рынки России. Потеряв рынки высокотехнологичной продукции, Украина обрекла себя на деиндустриализацию и может в ближайшем будущем превратиться в сырьевой придаток западных стран. Эксперты считают, что Киев должен двигаться в направлении возобновления экономических связей с Россией, однако признают, что подобное будет возможно лишь после нормализации отношений на политическом уровне. Заметим, что в данный момент подобная позиция не разделяется большинством украинских экспертов, считающих, что постсоветский регион не является приоритетным для Украины и поддерживающих курс на сближение с западными странами.

## Выводы

Таким образом, можно заключить, что за рассматриваемый период времени (2010–2017 гг.) украинская стратегия в отношении СНГ подвергалась значительным изменениям. В период правления В.Ф. Януковича (2010–2014 гг.) Украина интенсифицировала отношения со странами Содружества и вступила в зону свободной торговли СНГ. Можно сказать, что постсоветский регион был одним из приоритетов украинских властей, несмотря на то, что Киев занимался подготовкой к стратегическому сближению с ЕС. Существовала вероятность вступления Украины в состав ТС, однако сама власть больше склонялась к выбору западного вектора развития. В результате этого уже в 2012 г. начались первые торговые конфликты между Украиной и Россией.

<sup>32</sup> *Державна служба статистики України*, <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата обращения: 15.11.2017).

В период правления президента П.А. Порошенко (с июня 2014 г.) постсоветское пространство утратило свой приоритетный статус. Киев отказался от проведения многовекторной политики и сконцентрировался на развитии отношений с ЕС. Это позволило некоторым украинским политологам заявить о «коллапсе евразийского вектора на Украине». Можно допустить, что в среднесрочной перспективе стратегия Украины в отношении СНГ вновь подвергнется изменениям. Подобное представляется возможным только после нормализации отношений с Россией, однако в данный период времени достаточных предпосылок к этому нет.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье рассматривается развитие стратегии Украины в отношении СНГ за период с 2010 г. по 2017 гг. В данном процессе автор выделяет два периода: каденция В.Ф. Януковича (2010–2014 гг.) и президентура П.А. Порошенко (с 2014 г.). В выводах констатируется, что за рассматриваемый промежуток времени постсоветский регион утратил свою приоритетность для Украины. Такой результат был достигнут посредством отказа Украины от проведения политики балансирования между ЕС и постсоветскими странами.

*Anatolii Aleksandrovich Petrashchuk*

## **DEVELOPMENT OF UKRAINE'S STRATEGY TOWARDS THE CIS FOR PERIOD 2010–2017**

The article considers the development of Ukraine's strategy towards the CIS for the period from 2010 to 2017. In this process, author identifies two periods: the cadenza of V.F. Yanukovich (2010–2014) and the presidency of P.O. Poroshenko (since 2014). In the conclusions it is ascertained that during the considered period of time the post-Soviet region lost its priority for Ukraine. Such a result was achieved through Ukraine's refusal to pursue a policy of balancing between the EU and post-Soviet countries.

**KEY WORDS:** *strategy, multi-vector policy, integration, post-Soviet space, commodity turnover, pre-election program*

## Библиография

- D.A. Belashchenko, *The Politics of Ukraine in the Post-Soviet Space: Key Vectors and Priorities*, Nizhny Novgorod 2013.
- AV Garan, *Collapse of the “Eurasian vector” in Ukraine and the growth of pro-NATO sentiments*, «Ponars Eurasia» 2017, No. 458.
- AN Mikhaylenko, *Ukraine between the Customs Union and the European Union: balancing attempts*, [in:] *Materials of the II International Scientific and Practical Conference on November 14–15, 2013*, Moscow 2014.

*Victor Cherepanov*

## **On a Direct Action of the Russian Constitution and Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation: Problems and Seeking Their Solutions**

**KEY WORDS:**

*direct action of the Constitution and decisions of the Constitutional Court, nullification of federal legislation, legal positions of the Constitutional Court, differentiated restriction of passive electoral rights, message of the Constitutional Court*

STUDIA I ANALIZY

A direct action of the Russian Constitution (hereinafter – the Constitution) and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation (hereinafter – the Constitutional Court) as interconnected foundations of the practice of the enforcement of law despite its evidence under careful consideration prove to be connected with some problems which are investigated in the article<sup>1</sup>.

*Let us start with a direct action of the Constitution* which we understand as “its direct regulating impact on social relations, realization of its prescriptions in the good behavior of all subjects of law”<sup>2</sup>. At first glance there exist no problems with it at all. The Constitution has the supreme juridical force, direct action and is used on the whole territory of the Russian Federation, and laws and other legal acts adopted in the Russian Federation do not contradict the Constitution (article 15 of the Constitution). The rights and freedoms of man and citizen shall operate directly (article 18 of the Constitution).

<sup>1</sup> As is known, two forms of a direct action of the Constitution are distinguished in the Russian theory of constitutionalism: *immediate* and *mediate* (See, for instance: B.S. Ebzeev, *Individual and State in Russia: Mutual Responsibility and Constitutional duties*, Moscow 2007, p. 282). In this article we will discuss a direct *immediate* action of the Constitution and decisions of the Constitutional Court.

<sup>2</sup> N.E. Taeva, *The Rules of Constitutional Law in the System of Legal Regulation of the Russian Federation*, Moscow 2015, p. 70.

Concerning this matter, many noted Russian scientists have expressed their opinion clearly and unambiguously. According to B.S. Ebzeev, “immediate action of constitutional provisions is typical of all forms of state activity – legislative, executive and judicial, as well as for the implementation by citizens of their rights, freedoms and obligations”<sup>3</sup>. Putting the accent on a direct action of the Constitution in real life V.O. Luchin remarks, “A direct action of the Constitution allows a citizen to require from the state to secure their opportunity of to use the constitutional provisions, and the state is obliged to fulfill this requirement”<sup>4</sup>. A.B. Vengerov thinks it is very pragmatic for everyone to carry the Constitution in their own pocket, which becomes an important juridical support for a citizen in everyday or official *extreme* cases<sup>5</sup>. All seems to be clear and understandable. However, let us refer to a concrete case from the constitutional practice in which I happened to be an immediate participant.

According to the Constitution:

- everyone shall be obliged to pay the legally established taxes and dues (article 57);
- federal taxes and dues are included in the jurisdiction of the Russian Federation (article 71);
- the system of taxes paid to the federal budget and the general principles of taxation and dues in the Russian Federation shall be established by federal law (article 75);
- federal laws adopted by the State Duma on the federal taxes and dues shall be liable to obligatory consideration by the Council of the Federation (article 106).

Interpretation of these constitutional provisions in their *system interconnection* allows to arrive at the conclusion that the federal taxes and dues should be reckoned as “*legally established*” when they are established by federal laws. Hence, an obligation of everyone to pay the federal taxes and dues itself is referred to those which are established by federal laws. Thus, based on a direct action of the constitutional provisions, if the federal taxes and dues are not established by federal laws, the obligation to pay them does not appear.

But contrary to these constitutional provisions in 1995 five federal dues on alcoholic production were established by the Decision of the Government of the Russian Federation (hereinafter – the Government)<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> B.S. Ebzeev, *Constitution. Law-governed State. Constitutional Court*, Moscow 1997, p. 60.

<sup>4</sup> V.O. Luchin, *Constitution of the Russian Federation. Problems of Realization*, Moscow 2002, p. 66.

<sup>5</sup> A.B. Vengerov, *Theory of State and Law*, Moscow 2004, pp. 509–510.

<sup>6</sup> The Decision of the Government of the Russian Federation dated 28.02.1995 No. 197 “On the introduction of fees for issuing licenses for production, bottling, storage and wholesale of alcoholic production”.



At the time referred to I was a deputy of the State Duma of the Stavropol Territory and I directly dealt with issues connected with the impact of its decision on wine-making in the Stavropol Territory. It should be noted that this impact was really disastrous.

Besides the contradiction to the Constitution, the Decision of the Government established exorbitant dimensions of these dues which wine-making factories could not really pay. All the wine-making business in the Stavropol Territory was on the verge of bankruptcy. It was awful!

Considering wine-making as the national wealth and a part of the Russian culture, the State Duma of the Stavropol Territory adopted the special Decision on this matter which included the following actions:

- to make a request to the President of the Russian Federation (hereinafter – the President) with the proposition to abolish the aforementioned Decision of the Government;
- to make a request to the Constitutional Court about its contradiction to the Constitution (the deputies trusted me to represent the interests of the Stavropol Territory in the Constitutional Court);
- to reckon that the aforementioned Decision of the Government was not liable to realize in the Stavropol Territory until its consideration by the President and the Constitutional Court<sup>7</sup>.

Why did we go and do such a thing? Because the constitutional provisions shall have the supreme juridical force, direct action and shall be used on the whole territory of the Russian Federation. Hence, in our opinion the norms of the aforementioned Decision of the Government which contradicted the Constitution did not cause an obligation of the taxpayer to pay these dues. The deputies as representatives of the people of the Stavropol Territory could not look quietly at how the Government tried to destroy our wine-making. Had it not been for the deputies who stopped the Decision of the Government, the people might have talked about our wine-making only in a past tense.

President Yeltsin did not make any steps to settle this conflicting situation; moreover, our request to him remained without any response. But the Constitutional Court agreed with our arguments and declared the Decision of the Government contradicted the Constitution and was accordingly invalid<sup>8</sup>. Thereby, the Stavropol Territory preserved the existing situation in wine-making and defended its economy from illegal encroachment of federal authorities. Then maybe for the

---

<sup>7</sup> The Decision of the State Duma of the Stavropol Territory dated 13.06.1995 No. 233-17 GDSK “On the Critical Financial Condition of the Wine-making Branch in the Stavropol Territory”.

<sup>8</sup> The Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 18.02.1997 No. 3-P.

first time the Government was shown that its powers were not boundless, but are located strictly within the limits determined by the Constitution.

In my opinion, this case is a concrete and very successful example of a direct action of the constitutional provisions in real life. I can anticipate some objections of my possible opponents that nullification of the Decision of the Government which was put into practice by the State Duma of the Stavropol Territory contradicts the Constitution itself: as the Decision of the Government shall be obligatory for fulfillment in the Russian Federation (article 115 of the Constitution), so its norms should be applied until they are declared invalid by the Constitutional Court.

Responding to such objections it is necessary, firstly, to remark that the issue of nullification of federal normative acts is ambiguous enough and might be treated differently in the theory of constitutional law.

According to B.S. Ebzeev, nullification of federal normative acts by subjects of the Russian Federation might undermine the federative system of Russia which in this case risks to be transformed from a state-legal formation into an international legal association. In those cases when federal authorities, from the federal subject's point of view, exceed the bounds of their jurisdiction it is necessary to make a request to the President who may use conciliatory procedures, or to the Constitutional Court capable of nullifying any normative act unbecomable of the Constitution<sup>9</sup>.

The regional deputies, taking into account the above, held another point of view according to which by virtue of the supreme juridical force and direct action of the Constitution on the whole territory of our country the State Duma of the Stavropol Territory lawfully used the constitutional provisions in its activity. At any rate, in considering this case, the Constitutional Court did not discover any violations in the actions of the regional Duma.

Secondly, if we proceed from the logic of the opponents, then any normative act (from federal law to the decision of the regional Governor and the head of the village administration) should be executed, even if its clear contradiction to the Constitution is really observed. In this approach, the real juridical force does not have the constitutional provisions but (*contrary to them*) the provisions of another normative act, which is absolutely unjustified, in my opinion. Let us illustrate this with one more example from my juridical practice.

In 1994 the rate of the profit tax channeled to the regional budget was increased by the Decision of the Head of administration of the Stavropol Territory, which was not even officially published for general knowledge<sup>10</sup>. Then,

---

<sup>9</sup> B.S. Ebzeev, *Constitution. Law-governed State. Constitutional Court*, Moscow 1997, pp. 34–35.

<sup>10</sup> The Decision of the Head of administration of the Stavropol Territory dated 20.01.1994 No. 20 "On temporary quotas of deductions from taxes".

businessmen, without any request to the courts, refused to execute this decision and they published in the media an open letter titled “YOU COMMAND, US – NOT TO AGREE”, addressed to the Head of the administration of the Stavropol Territory, the regional Prosecutor and the Chief of the regional tax service. On the wave of such disturbance and rejections to execute this obviously unconstitutional normative act the tax authorities did not forcibly collect the profit tax at the higher rate, which was increased illegally, and in the end the regional authorities were forced to cancel this decision<sup>11</sup>.

With that said, we reckon that any reasoning according to which the provisions of the normative act contradicting the Constitution should not be executed until this fact is recognized by the Constitutional Court, does not correspond to the Constitution itself. To think differently means to believe that the provisions of the Constitution are of a purely declarative nature, they have no direct action on the territory of the Russian Federation and are addressed not to the citizens of our country, but only to the courts.

A direct action of the Constitution, as rightly noted in the scientific literature, enshrined in the Fundamentals of the constitutional system, refers to the basic principles of the state structure, which gives the Russian Federation the nature of a law-governed, constitutional State<sup>12</sup>.

Hence, I will allow myself to make a highly seditious conclusion that any subject of law, not only the public authority but also each citizen of our country under a collision of the constitutional provisions and norms of any other normative act is obliged to apply the constitutional provisions, but not the norms of the normative act contradicting the Constitution.

The constitutional principle of a direct action of the Constitution is also embodied in the disposition on a direct action of the decisions of the Constitutional Court, which is also included in the title of this article. Looking at it, everything seems to be clear and understandable. Normative acts or their provisions recognized as unconstitutional shall become invalid (article 125 of the Constitution). The decisions of the Constitutional Court shall be obligatory and directly applicable throughout the territory of the Russian Federation for all bodies of power, organizations and citizens. Decisions of courts and other bodies based on acts or individual provisions thereof found to be unconstitutional by the judgment of the Constitutional Court shall not be executed (article 6, 79 of the Federal constitutional law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”).

But what to do in the case when the Federal legislator has not brought the law into conformity with the decision of the Constitutional Court? Such cases have

---

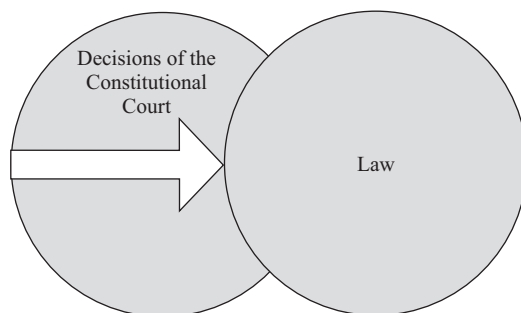
<sup>11</sup> In detail, see: V.A. Cherepanov, *Business and Politics*, Stavropol 1997, pp. 26–32.

<sup>12</sup> N.E. Taeva, *The Rules of Constitutional Law...*, p. 79.

occurred, and we all know about them. In 2004 at the National conference on the monitoring of legal space and legal enforcement practice B.S. Ebzeev, as a judge of the Constitutional Court, spoke about eight decisions of the Constitutional Court not executed by the Federal legislator. Let me quote his words, which as always are significant, imaginative and convincing. So, at that conference, he said the following: “The Fathers of the Legislation make this sphere of relations regulated, as a result of your Silence either forms an inadmissible lacuna and in essence the Constitution does not act in some part, or there is a situation that cannot be endurable”<sup>13</sup>.

Since that time many years have passed, but the situation concerning the execution of the decisions of the Constitutional Court has not changed for the better<sup>14</sup>. Moreover, this situation gets aggravated because of the recent legislative innovations (2016) about the juridical force of decisions of the Constitutional Court, according to which is not allowed to enforce a normative act in the interpretation diverging from its interpretation given by the Constitutional Court (part 5 of the article 79 of the Federal constitutional law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”). Thereby, the interpretation of the law by the Constitutional Court is as though “fused” into the content of the legislative norms and becomes an integral part of them, which can be represented as the following scheme.

**Scheme 1.** The implantation of the legal positions of the Constitutional Court in the content of legislation



<sup>13</sup> *Proceedings of the II all-Russian scientific-practical conference “Monitoring of legal space and legal enforcement practice”, Moscow 2005, p. 69.*

<sup>14</sup> So, as of April 15, 2015 according to the Secretariat of the Constitutional Court, 36 decisions of the Constitutional Court had not be executed by the Federal legislator // Information-analytical report “On execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation adopted in the implementation of the constitutional proceedings in 2014” placed in the information system “Consultant Plus”.

This scheme clearly shows that the legal position of the Constitutional Court as “normative-interpretative provisions”<sup>15</sup> constitute together with the legislative norms a single normative complex that regulates appropriate social relations. And any law-enforcement subject, in the event of such collision, should follow the decision of the Constitutional Court, but not the normative act contradictory to this Decision.

In this connection, in some acute problem situations are likely to appear in law enforcement, such as in the case with the Federal law dated 02.05.2012 No. 40-FZ, which established the limits of passive electoral rights, according to which all the citizens condemned to imprisonment for committing a grave or especially grave crimes at any time in the past had no right to be elected.

The Constitutional Court, checking its constitutionality, came to the conclusion that in itself the legislative restriction on passive electoral rights on the basis of previous conviction does not contradict the Constitution. However, these restrictions are disproportionate to the constitutionally significant purposes and do not correspond to the Constitution because it has established termless and undifferentiated restrictions of passive electoral rights<sup>16</sup>.

In order to implement this Decision, some changes were introduced in the Federal legislation according to which the termless, i.e. lifelong deprivation of the passive electoral rights was replaced by its restriction on a certain period (the term of the criminal record plus some period of time after cancellation of conviction or its withdrawal)<sup>17</sup>.

However, the Federal legislator has fulfilled only one part of the Judgment, abolishing the perpetuity of deprivation of the right to be elected. The other part, concerning the elimination of undifferentiated restrictions of passive electoral rights has not been implemented, although in the opinion of the Constitutional Court, restriction of passive electoral rights on the basis of a criminal record should be differentiated depending on the nature and degree of social danger of the crime and the personality of the convict. It should also be taken into account what penalty was imposed – a real incarceration or only probation, and for what period of time the citizen was deprived of liberty.

Thus, there is a very sharp, and not only legal but also political situation when election commissions, who are under a duty to apply the law only in its interpretation given by the Constitutional Court, will have to make decisions for themselves about the differentiated admission to the election of persons who have committed grave and especially grave crimes, depending on the social danger of these actions

---

<sup>15</sup> L.V. Lazarev, *Legal positions of the Constitutional Court of Russia*, Moscow 2003, p. 74.

<sup>16</sup> The Judgment of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 10.10.2013 No. 20-P.

<sup>17</sup> Federal law dated 21.02.2014 No. 19-FZ.

and the personality of the convict. Take, for example, the presidential elections in Russia. With that said, it turns out that the Central Election Commission of the Russian Federation may, in its discretion, admit one of the people convicted of these crimes to the elections, and deny others in their registration depending on the assigned punishment. Imagine a hypothetical situation when a person serving suspended sentence with not extinguished criminal record for a heavy crime submits documents for the registration as a Presidential candidate.

It is obvious that any decision of the Central Election Commission (positive or negative) taken in such a situation will be challenged by the other, dissenting party. Under this perspective, our arguments do not already seem to be abstract scientific theorization, but they move into the sphere of making concrete political decisions which will be discussed not only in the Russian Federation but throughout the world community.

In this particular case, it appears that it is necessary to adjust the existing criminal record qualification by setting its differentiated application depending on the type and size of the punishment: for example, to establish that under suspended sentence this restriction on passive electoral rights only covers the period until cancellation of conviction or its withdrawal.

Of course, other options are also possible to differentiate restrictions of passive electoral rights on the basis of a criminal record, but under any of them such legislative changes must be taken promptly in order to prevent the occurrence of an acute political situation when the public authorities will “stumble out of the blue”, and insufficiently thoughtful decisions can lead to mass protests, which are quite predictable in such situations.

With this particular case everything seems to be clear. But the fundamental solution to such problems requires a radical enhancement of the role of the Constitutional Court in strengthening the constitutional legality. Let me explain what I mean. The Supreme Court of the Russian Federation to ensure uniform application of the legislation of the Russian Federation shall be entitled to give clarifications on issues of judicial practice on the basis of studying them and generalization (part 7 of the article 2 of the Federal constitutional law “On the Supreme Court of the Russian Federation”).

In the activity of the Constitutional Court the situation is absolutely different. Consideration of matters in the Constitutional Court is of a declaratory nature, the powers of generalization and explanation of the judicial practice on its own initiative are not fixed. The Constitutional Court shall consider cases only on the basis of concrete requests or complaints and in this regard could not initiate a judicial review selecting at its discretion matters for the constitutional judicial proceedings.

“Because of the rigor of these requirements”, stressed O.V. Romanova, “the contribution of the Constitutional Court in improving the state rule-making is

not systematic and regular, but occasional, and depends not on the needs of the State, but on whether the subjects having the right to initiate proceedings in the Constitutional Court of the Russian Federation will can realize the need for this improvement”<sup>18</sup>.

In this regard, the peculiar constitutional and legal reality has occurred when the Constitutional Court actually keeps the silence about the non-execution of its decisions. As a result of such silence some invalid problem situations are formed, which entails the violation of the constitutional provisions. A periodic transmission of informational materials (from the Constitutional Court to the Federal legislator) on the execution, or rather non-execution of the court decisions does not fundamentally change the status quo, since such materials do not force anyone to do anything.

In our opinion, the radical enhancement of the role of the Constitutional Court in strengthening the constitutional legality is possible through an active usage, or rather a “Renaissance” of the legal institution (hereinafter – the Institution) of the message of the Constitutional Court, as many times mentioned in the scientific literature<sup>19</sup>.

The Institution of the message of the Constitutional Court, for the consideration of which both chambers of the Federal Assembly may hold joint sittings (article 100 of the Constitution), has not been made concrete in the Federal constitutional law “On the Constitutional Court of the Russian Federation”.

In the former Rules of the Constitutional Court, adopted in 1995, it was established that “the Constitutional Court basing on the results of its activities shall address the Federal Assembly on the situation of the constitutional legality in the Russian Federation at least once a year” (§ 46 of the Rules). However, this requirement has not been implemented in the constitutional practice. In the existing Rules of the Constitutional Court, adopted in 2011, it is only said that a decision about sending the message of the Constitutional Court shall be passed in its session, and drafting of the message of the Constitutional Court shall be fulfilled by the Commission from among the judges, to ensure the operation of which the working group may be formed.

---

<sup>18</sup> O.V. Romanova, *Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation according to the problem of the legal regulation of the issues under the joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects*, «Law and legislation» 2002, № 2, pp. 22–23.

<sup>19</sup> For example: M.A. Mityukov, *Methodology of research of the problem of the message of the Constitutional Court of the Russian Federation*, «Constitutional and Municipal Law» 2010, № 12; O.V. Brezhnev, *Institute of the message of the Constitutional Court to the legislative authority: problems of theory and practice*, «Russian Justice» 2014, № 9; S.A. Tatarinov, *Some issues of modernization of the organization and activities of the Constitutional Court of the Russian Federation*, «Constitutional and Municipal Law» 2012, № 9.

As is known, the Constitutional Court addressed the Supreme Soviet of the Russian Federation with the Message “On the situation in the constitutional legality in the Russian Federation” in 1993. Then, the Constitutional Court has never used this Institution in his activities, which is therefore turned into a “dormant” constitutional provision.

In my opinion, the solution of different problems emerging in the constitutional practice as raised in this article and many others is feasible just with the help of the message of the Constitutional Court addressed to the Federal Assembly. We believe that the real “Renaissance” of this Institution should be put into practice by its detailed legal regulation, and not in the Rules of the Constitutional Court but just in the Federal constitutional law “On the Constitutional Court of the Russian Federation” itself.

The message of the Constitutional Court, for example, may be taken at its plenary session in the form of a judgement binding on all the public authorities, citizens and officials. Such an annual message addressed to the Federal Assembly might hold the generalization of judicial practice and on this basis – the formulation of generalized legal positions, the analysis of unexecuted decisions with specific injunctions to the legislator, establishment of “normative-interpretative provisions” on application of the legislation in situations where there are collisions between the decisions of the Constitutional Court and the normative acts not brought into accordance with them.

Moreover, it is in this way that the problem with the Federal constitutional law on the Constitutional Assembly, which is directly named in the Constitution, but has so far not been adopted in our country, might be eventually decided. A draft of such a law has been made by Professor S. A. Avakian and put up for public discussion on the website of the Law Faculty of Lomonosov Moscow State University<sup>20</sup>. It is hoped that due to the active role of the Constitutional Court through its annual message it will be able to stimulate the Federal legislator to draft and adopt this Federal constitutional law defining the procedure of the revision of the Basic Law, as it should be in a democratic law-governed state, which was declared by the Russian Federation in the very first article of its Constitution.

## RÉSUMÉ

A direct action of the Russian Constitution and decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation as interconnected foundations of the practice of the enforcement

---

<sup>20</sup> URL: <http://www.law.msu.ru/node/21199> (accessed: 07.12.2017).



of law are considered from the point of view of their immediate regulating impact on social relations. On the basis of the analysis of concrete cases and legal positions of the Constitutional Court some problems are marked, and possible ways of their solution are proposed. The author arrives at the conclusion that any subject of law in case of a collision between constitutional provisions and rules of any normative act must apply the Constitution but not the rules of this normative act even if this fact has not yet determined by the Constitutional Court. In an effort to solve problems arising during the direct action of the Constitution and decisions of the Constitutional Court active application of messages of the Constitutional Court is proposed which is marked in the Constitution but does not apply in the constitutional practice and is needed in detailed legal regulations.

## **Bibliography**

- O.V. Brezhnev, *Institute of the message of the Constitutional Court to the legislative authority: problems of theory and practice*, «Russian Justice» 2014, № 9.
- V.A. Cherepanov, *Business and Politics*, Stavropol 1997.
- B.S. Ebzeev, *Constitution. Law-governed State. Constitutional Court*, Moscow 1997.
- B.S. Ebzeev, *Individual and State in Russia: Mutual Responsibility and Constitutional duties*, Moscow 2007.
- L.V. Lazarev, *Legal positions of the Constitutional Court of Russia*, Moscow 2003.
- V.O. Luchin, *Constitution of the Russian Federation. Problems of Realization*, Moscow 2002.
- M.A. Mityukov, *Methodology of research of the problem of the message of the Constitutional Court of the Russian Federation*, «Constitutional and Municipal Law» 2010, № 12.
- O.V. Romanova, *Legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation according to the problem of the legal regulation of the issues under the joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects*, «Law and legislation» 2002, № 2.
- N.E. Taeva, *The Rules of Constitutional Law in the System of Legal Regulation of the Russian Federation*, Moscow 2015.
- S.A. Tatarinov, *Some issues of modernization of the organization and activities of the Constitutional Court of the Russian Federation*, «Constitutional and Municipal Law» 2012, № 9.
- A.B. Vengerov, *Theory of State and Law*, Moscow 2004.

*Victor Cherepanov*

## **Is it Possible to Abolish the Serf Suffrage in Russia?**

**KEY WORDS:**

*active electoral right, place of residence, place of temporary stay,  
federal, regional and municipal elections, the people,  
constitutive power of the people, territorial public collective*

### **Introduction**

In May 2017 two new federal laws, which broadened territorial opportunities of realizing the active electoral right, were adopted in the Russian Federation<sup>1</sup>. These laws, in the figurative expression of the Chairman of the Central Election Commission E.A. Pamfilova, allow “to bring people out of this, so to speak, serf suffrage” (emphasis mine – V.Ch.)<sup>2</sup>. However, even after their entry into force, many Russians did not get the opportunity to participate in the elections because of the existing electoral qualification of residence<sup>3</sup>. In this article we attempt to state and investigate this problem of the territorial serfdom of the voters and also consider some possible ways of its solution.

---

<sup>1</sup> Federal law dated 01.06.2017 No. 103-FZ; Federal law dated 01.06.2017 No. 104-FZ.

<sup>2</sup> The Shorthand Transcript of the plenary session of the State Duma, May 19, 2017. URL: <http://cir.duma.gov.ru/docs/duma/302/2783907?QueryID=6971745&HighlightQuery=6971745> (accessed: 21.12.2017).

<sup>3</sup> The electoral qualification of residence is considered as the limitation of electoral rights of the citizens related to the registration at their place of residence.

## **Statement of problem**

The point is that the Russian citizens (hereinafter – citizens) under a *general rule* have an active electoral right in the territory of the electoral district where they are registered by place of residence. Due to the fact that the territory of the electoral district is divided into some electoral precincts, the district “attachment” of the citizens is supplemented by their “attachment” to a particular precinct at which they are included in the list of voters.

Thus, everyone shall possess their active right exactly within the electoral district where they are registered by place of residence, and if on the voting day they are outside the electoral precinct in which they are included in the lists of voters, but within the limits of this district or even outside the district, they should be given the opportunity to vote in this election (let us call it a general norm).

Previously this opportunity was provided by early voting or using absentee certificates. Now, after adopting the new laws, in two types of elections – presidential and regional ones – those voters who are on the voting day within the territory of the electoral district where they are registered by place of residence, but outside their electoral precinct, have a right to vote at their location according to the procedure established by the Central Electoral Commission.

This mechanism, replacing early voting and absentee certificates, as noted, is already installed in the presidential elections, and for its application in elections of the regional authorities (hereinafter – regional elections) it is necessary to make changes in the laws of the subjects of the Russian Federation (hereinafter – regional laws). Consider what is changing in the way these types of elections are carried out in connection with adopting the new laws.

Presidential elections shall be conducted in one federal electoral district comprising the entire territory of the Russian Federation. Voters living abroad shall be regarded as being included in the federal electoral district. In this connection, the Russian citizens who are not limited to other election qualifications shall be entitled to participate in presidential elections and now can vote at any electoral precinct at their location. This means that if on the voting day our citizens are out of their registration place of residence, they might come to any electoral precinct in any settlement of Russia and use their constitutional right to participate in the elections of the Head of the State without early voting or using absentee certificates. With that said it is possible to believe that in the presidential elections the territorial serfdom is really eliminated completely.

The use of such a mechanism in the regional elections (after it is established by the regional laws) will also allow the people to vote at any electoral precinct, of course, subject to their presence in the territory of the electoral

district<sup>4</sup>. Thereby, and in the regional elections the conditions for “precinct emancipation” of voters within the electoral district at the place of residence are really created.

However, if citizens live factually outside the electoral district where they are registered at the place of residence, the legislative innovations for the implementation of their active electoral right shall not be applied. According to the above *general rule* they shall possess an active electoral right on the registration place of residence and have the opportunity to vote there when in that territory the regional and municipal elections are conducted.

In this connection let us ask a question whether these citizens have the opportunity to participate in the elections conducted in the territory where they in fact live. This question seems to be a serious matter because a significant number of people live factually not where they are registered at the place of residence. Therefore, they study and work, participate in public life and pay taxes in other federal subjects and municipalities which are often located at a considerable distance from the registration place of residence. Their number, according to the calculations by the Central Election Commission ranges from 5 to 15 million people<sup>5</sup>, and an active electoral right might be provided to them in the territory of their factual residence by laws governing concrete elections: the federal laws – for federal elections; the regional laws – for regional and municipal elections (let us call it a special norm). Consider how these provisions are applied in different types of elections.

Let us start with the federal elections of the President and deputies of the State Duma. In the presidential elections, as noted, the general norm is applied, and the special norm does not extend onto them. Elections of deputies of the State Duma are conducted according to a mixed electoral system (225 deputies are elected by a majority system with forming single-mandate districts and 225 members – by the proportional system with forming a federal electoral district). Citizens are included into the voter list automatically when their place of residence is within a particular electoral precinct or at their personal application subject to their registration at place of temporary stay in the territory of this precinct not less than three months before the voting day. Thus both general and special norms determining the territorial limits of an active electoral right are applied in these elections.

In this connection, all the citizens registered at the place of residence or place of temporary stay within the concrete electoral precinct have the opportunity to take part in the vote on the elections of deputies to the State Duma. However,

---

<sup>4</sup> It is obvious that, for example, in Moscow, the inhabitants of other regions will not be able to participate in the elections of their regional Governor.

<sup>5</sup> URL: <http://cikrf.ru/news/cec/2017/04/26/03.html>; <http://www.lpgzt.ru/article/62188.html> (accessed: 21.12.2017).

those citizens who have not passed any registration in the territory where they live factually are not entitled to vote there. And there are a lot of such people in Russia due to the significant internal migration of citizens and because many of them, for instance carrying out their labor activity outside their place of residence, do not pass the registration where they live factually for various reasons.

A peculiar and not simple situation has emerged in the regional and municipal elections, because when they are conducted, an active election right, as mentioned, might be provided (by regional laws) to citizens whose registration of the place of residence is located outside the electoral district. Such a model of legal regulation based on juridical permission does not constitute the duty of the regional legislator to do so. For this reason, an active electoral right in said elections might be given to these citizens depending on the will of the regional legislator. Thus, a solution to the issue of one of the most important constitutional rights, guaranteed by the Basic Law of the Country, is left to the discretion of federal subjects not all of which have used such powers. In some regions the laws stipulate the possibility of including in the voter lists some categories of citizens whose registration of the place of residence is located outside the electoral district, while in others – they are not admitted to.

So, in the Stavropol Territory a rigorous electoral qualification of residence has been established: only the voters who are registered at the place of residence in its territory might participate in regional elections, and all the others do not possess this opportunity.

In the Altai Territory while conducting regional and municipal elections an active election right was given to the citizens whose registration of the place of residence is located within the electoral district. However, apart from this, the fact of temporary stay of a citizen in the territory of this precinct might be considered as the basis for including citizens in the voter lists. In this connection in the regional elections (elections of the Legislative Assembly and the Governor of the Altai Territory) the students enrolled in full-time education and registered at the place of stay in the hostel or at the location of the educational institution are included in the voter lists.

Consider on this example the student participation in voting. In doing so it is necessary to highlight among all the students those who are registered at the place of residence in the city where the higher education institution is located and those who are registered at the place of residence in other localities. Such nonresident students, on the other hand, can be divided into three groups:

- registered at the place of temporary stay in hostels;
- registered at the place of temporary stay in rented apartments;
- not at all registered at the place of temporary stay in the city where the higher education institution is located.

With respect to nonresident students there occur at least two problematic issues. The first is that in the regional elections only those nonresident students who are registered by the place of temporary stay in hostels might vote, while other categories of nonresident students are not given this opportunity. The second issue is that non-resident students who are registered at the place of temporary stay in hostels might be included in the voter lists only in regional elections. In the municipal elections such possibility has not been provided for, and all non-resident students are not entitled to participate.

In Moscow in conducting regional and municipal elections an active election right has been also given to the citizens whose registration of the place of residence is within the electoral district. Students studying full-time might be included in the voter lists only upon their registration at the place of residence in the hostels (at the location of educational institutions), although the order of registration established in our country stipulates their registration in the hostels at the place of temporary stay.

There are a huge number of Russian citizens from all parts of our country who live factually in Moscow without registration at the place of residence in its territory and because of it they are not be entitled to participate in elections of the Mayor of Moscow, municipal deputies and deputies of the Moscow Duma.

These are migrant workers (from among Russian citizens) and nonresident students, as well as many other Russians. They include even those people who believe themselves Muscovites and who work and are constantly situated in Moscow, but are registered at the place of residence in the Moscow Region.

All of them take part in industrial, cultural and psychological relations, uniting the inhabitants of Moscow into a single socio-territorial community. However, despite all the involvement in this collective association, they are excluded from the formation of elected bodies of its power. Such a situation takes place not only in Moscow but also in other regions of our country. Of particular concern is the fact that thousands of nonresident students who acquiring an active election right upon attaining the age of majority far away from home, have no real opportunity to participate in municipal and regional elections. This “ousting” of the students from participation in managing the state affairs creates real conditions for the emergence of the electoral absenteeism, which has been so much discussed lately.

The list of such examples could go on. However, it is clear that the existing electoral qualification of residence leads to a situation when a significant number of citizens living not where they are registered at the place of residence have no opportunity to exercise their active election right in different types of elections conducted in the territory where they live factually. Moreover, in connection with the remoteness from the registration place of residence many of them are unlikely, at least for financial reasons, to decide to go there to vote in the regional

or municipal elections. As a result, such voters for reasons beyond their control have no real opportunity to participate in voting, although the State guarantees the equality of their rights regardless of their place of residence (part 2 article 19 of the Constitution).

With that said, we reckon it possible to believe that the sharp contradiction between the constitutional guarantees of the right of Russian citizens to elect their representatives to the public authorities and the impossibility of its implementation for many of them in connection with the existing electoral qualification of residence has arisen in our country. This contradiction constitutes the problem of the territorial serfdom of the voters, which has not been solved completely by new federal laws<sup>6</sup>.

### **Seeking solutions to the problem**

Let us start with considering the constitutional model of democracy, revealing the origin and functioning of all the public authority in our country in its relationship with the Russian people. This constitutional model, as known, is based on the principle of “people’s power”, according to which the bearer of sovereignty and the only source of power in the Russian Federation is its multinational people (hereinafter – the people, the Russian people). The people shall exercise their power directly, and also through the bodies of state power and local self-government. The supreme direct expression of the power of the people shall be the referendum and free elections (article 3 of the Constitution).

In the doctrinal interpretation of the constitutional model of democracy made in our research it is justified that some theoretical provisions need further scientific discussion in the framework of this article, which include the following<sup>7</sup>.

1. The source of public power is a subject of law possessing the legal possibilities to constitute as all the system of public power itself through adopting the constituent document (Constitution, Charter), and concrete bodies of public power through elections.

---

<sup>6</sup> In the theory of social cognition the problem is understood as some contradiction requiring its solution; the problem is regarded as its special form. See: A.G. Zdravomyslov, *Methodology and procedure of sociological research*, Moscow 1969, p. 36; V.A. Yadov, *Strategy of sociological research*, Moscow 1998, pp. 71–74; *The hand book of sociologist*, Moscow 2015, pp. 112,113.

<sup>7</sup> V.A. Cherepanov, *Source of state power of a subject of the Russian Federation: the problem and seeking of its solution*, «Comparative Constitutional Review» 2015, № 6 (109); V.A. Cherepanov, *On people power in Russia: continuation of discussion*, «State and Law» 2014, № 1; V.A. Cherepanov, *The reform of the state power in the subjects of the Russian Federation*, «Law and Legislation» 2005, № 4.

2. The source of power of the Russian State as a whole (source of federal power) are all the Russian people, the source of power of a subject of the Russian Federation (source of regional power) – the people of the subject of the Russian Federation as a part of the Russian people and the source of municipal power – the population of the municipality just as a part of the Russian people.
3. The constitutive power of the people consists in people making direct decisions on the most important issues of the state life. These decisions are binding, they do not require any additional approval or further legitimization, while the basic forms of the constitutive power are referendum and free elections.
4. The people exercising constitutive power act as a single holistic social organism, some kind of a juridical person (juridical creature) that enters into general legal relations on constituting all the system of public power by referendum, and concrete bodies of public power through elections. Based on these general legal relations there appear concrete legal relations concerning participation in the referendum and elections, the subjects of which are concrete citizens, forming in their totality all the Russian people or part of them, living in a certain area.

When considering selected provisions in their systematic interconnection, it is possible to believe that the citizens have the right to elect their representatives in bodies of public power solely because of their belonging to the Russian people, the only who possess the constitutive power. Here, the idea might be helpful of the people as a public territorial collective (association) being a source of power of the corresponding publicly-legal formation which was developed by V.E. Chirkin<sup>8</sup>.

Then the citizens have the right to elect in connection with their involvement in the concrete public territorial collective. Thus, an active electoral right of the individual citizen is derived from the constitutive power of the people as a whole, and a citizen has an active electoral right, not as a separate single physical entity, but only as a member of the territorial public collective, which, being the source of power of the relevant publicly-legal formation, constitutes its own elected bodies of power.

From this it follows the important methodological conclusion that an active electoral right consists in the juridical possibility of members of the territorial public collective to constitute elected bodies of his power.

---

<sup>8</sup> V.E. Chirkin, *Publicly-legal formation*, Moscow 2013, pp. 13–50; V.E. Chirkin, *Territorial organization of public power*, Moscow 2017, pp. 42–59.



Then in any elections an active electoral right should be given to all the members of the relevant territorial public collective who are not limited by other electoral qualifications. Moreover, the State, guaranteeing its citizens the exercise of this constitutional law, is obliged to create conditions for its implementation regardless of where they are on the voting day and in what territory their registration place of residence or temporary stay was.

If our arguments are valid (and against them there are no visible principal objections), then to solve the problem of the territorial serfdom it is necessary:

- at first to determine a set of clearly and unambiguously fixed indicators under which we can reasonably claim that the citizens belong to the concrete public territorial collective;
- subsequently – to give the active electoral right to those who comply with such benchmark indicators.

Let us try to gain an understanding of these not simple matters.

In sociological science, as known, the people is regarded as a socio-territorial community united by sustainable economic, political and psychological connections and relations<sup>9</sup>. Therefore, participation in such social relations that bind people together in a holistic social organism might testify to their belonging to this community. At the same time, the empirical indicators of the involvement in the abovementioned collective association could not be the same in different publicly-legal formations.

So, when considering the whole Russian country as a publicly-legal formation, and all the Russian people as a public collective, which is the only source of power, we ought to consider the participation of citizenship of the Russian Federation in legal relations, i.e. the juristic fact of the Russian citizenship, as a benchmark indicator of the involvement of anyone person in such public collective.

Then in all federal elections an active electoral right should be given to all the Russian citizens who form in their entirety the public collective called the Russian people. And it must be done regardless of their presence in any part of the Earth where they are on the voting day and their registration at the place of residence or temporary stay. In the presidential elections, as noted, with the adopted new laws the territorial serfdom is really eliminated completely. To overcome it in the elections of deputies of the State Duma we consider it is necessary, as was done with respect to the presidential elections, to provide an opportunity to all the Russian citizens to decide themselves and at their own discretion where they might exercise their active electoral right, and, in this respect, to legislate the order

---

<sup>9</sup> G.V.Osipov, L.N. Moskvichev (eds.), *Sociology. The Foundations of the General Theory: the Textbook for high schools*, Moscow 2002, pp. 298–305.

according to which Russian citizens are included in the voter list automatically when their registration place of residence is within a particular electoral precinct or at their personal application at any electoral precinct at their location on the voting day.

In the regional and municipal elections the situation is quite different because the fact itself of finding everyone on the voting day in the territory of the particular federal subject or municipality is not yet the evidence of their belonging to the appropriate regional or municipal public collective. As criteria of such membership (in addition to the juristic facts of the registration of residence or temporary stay) it is possible to consider their involvement in industrial relations in the territory of the appropriate publicly-legal formation because such relations, as a basic kind of strategic relationships, bring people together in a coherent territorial community. Among them, first and foremost, it is necessary to allocate labor relations and relations in the sphere of education (educational relations).

In this connection, we believe it is necessary to set at the regional and municipal elections such an legal order according to which Russian citizens are included in the voter list automatically when finding their registration place of residence within a particular electoral precinct or at their personal application at the electoral precinct where are their place of temporary stay, working or location of the educational institution where the voters receive full-time education. In our opinion, such a legal order should be established not by regional but only by federal law.

## **Conclusion**

In summary, we note that a conceptual approach proposed in this article allows to look at the formulated problem somewhat differently, since according to the author's concept, the citizens have an active electoral right only as members of the territorial public collective, which, being the source of power of the publicly-legal formation, constitute their own elected bodies. Then enrolment in the number of voters is determined by the involvement in public relations on the territory of the elections and the territorial localization of a citizen is only one of the possible indicators of such involvement, and in some cases not the most important of them.

The legislative embodiment of these proposals, in our opinion, will contribute to creating a legal foundation for the free implementation of the citizens' active electoral right regardless of their territorial localization and thereby it will allow to solve the problem of territorial serfdom of the voters completely.

## RÉSUMÉ

In May 2017 two new federal laws, which broadened territorial opportunities of realization of an active electoral right, were adopted in the Russian Federation. However, these laws did not solve completely the problem of the territorial serfdom of the voters, because a significant number of Russians who are not living where they are registered do not possess an active electoral right in the territory of their factual living. Many of them do not also have any opportunity to participate in regional and municipal elections in the registration place of residence because of its remoteness from the place of their factual living. As a result, a real contradiction between the constitutional guarantees of the right of Russian citizens to elect their representatives to the public authorities and the impossibility of its implementation for many of them in connection with the existing electoral qualification of residence has arisen. This problem is stated and investigated, and some possible ways of its solution are considered in the article.

## Bibliography

- V.A. Cherepanov, *Source of state power of a subject of the Russian Federation: the problem and seeking of its solution*, «Comparative Constitutional Review» 2015, № 6 (109).
- V.A. Cherepanov, *On people power in Russia: continuation of discussion*, «State and Law» 2014, № 1.
- V.A. Cherepanov, *The reform of the state power in the subjects of the Russian Federation*, «Law and Legislation» 2005, № 4.
- V.E. Chirkin, *Publicly-legal formation*, Moscow 2013.
- V.E. Chirkin, *Territorial organization of public power*, Moscow 2017.
- G.V. Osipov, L.N. Moskvichev (eds.), *Sociology. The Foundations of the General Theory: the Textbook for high schools*, Moscow 2002.
- A.G. Zdravomyslov, *Methodology and procedure of sociological research*, Moscow 1969.
- V.A. Yadov, *Strategy of sociological research*, Moscow 1998.

*Olga Nadszakula-Kaczmarczyk*

## **From political apathy to mobilization – the sources, dynamics and structure of protests in contemporary Russia<sup>1</sup>**

**KEY WORDS:**

*apathy, corruption, protests, society, Vladimir Putin*

The anti-corruption protests of 2017 raise questions regarding the proactiveness of Russian society, its civic maturity and readiness for political change. In attempting to answer these questions it would be of value to remember how the demands of citizens vis-à-vis those in power have evolved since the end of the 1990s up to the present time. We shall also describe the nature of the protests in the past and now, investigate their scale, and on this basis determine the potential of the protest movement in Russia. In enquiring whether the protest situation in Russia is likely to develop we should refer to the view shared by many sociologists and political scientists<sup>2</sup> that Russian society is apathetic. It is worth looking at this closely, and then pointing to those factors that prompt a society which is considered to be apathetic to overcome its passivity and conformist tendencies.

<sup>1</sup> The article was written with financial support National Center of Science in Poland. Grant no 2015/19/B/HS5/02516, «Współczesna Rosja: między autorytaryzmem a totalitaryzmem».

<sup>2</sup> А. Макаркин, А. Кынев, Д. Волков, Т. Малева, *Почему российской власти выгодна апатия в обществе*, <http://www.dw.com/ru/почему-российской-власти-выгодна-апатия-в-обществе/a-19566316> (accessed: 10.07.2017).

## **The apathy of Russian society**

On an axis with the binary opposites “apathy vs. political activity”, Russian society is definitely closer to political apathy, which expresses itself through passive acceptance of the policies of the ruling elite and a general unwillingness to involve itself in the country’s socio-political affairs. The apathy of Russian society is strengthened by Russia’s authoritarian political system and, on the other hand, an authoritarian political system increases the apathy of society. The strong position of the president and, at the same time, depriving parliament of the possibility of making key decisions play a direct role in making the society apathetic, a society that prefers passive approval of the will of the ruling elite.

When describing the regime Karin Kleman uses the term “imposed power”<sup>3</sup>, which refers to power based on coercion, intimidation and the co-optation of those who demonstrate their loyalty. This is a type of power “over”, rather than “with” citizens, a power which strengthens the strong political alienation of society. “Ordinary people do not believe that they can somehow influence those in power, but on the other hand they have the deep conviction that those in power should not interfere in their private lives”<sup>4</sup>. It became clear very quickly that the collapse of the USSR and the coming to power of “a new democratic elite” did not change very much as far as the role and significance of society and its influence on the authorities were concerned. According to Kleman, the society very quickly lost the power of social protest. Disillusioned by the ineffectiveness of their protests they returned to their private lives, to the problems of everyday survival<sup>5</sup>. In 1997, of those who “found their level of poverty unbearable” 46 percent were prepared to take part in protests. More than half of the most frustrated would not take part in a protest as a means of attempting to solve their everyday problems. The most important reason was neither health problems nor age, but a lack of trust in the effectiveness of this type of initiative<sup>6</sup>. When asked if they would wish to take

---

<sup>3</sup> К. Клеман, *Подъем гражданских протестных движений в закрытой политической системе: потенциальный вызов господствующим властным отношениям?*, [http://www.isras.ru/files/File/publ/Vyzov\\_vlast\\_otnosch\\_Kleman.pdf](http://www.isras.ru/files/File/publ/Vyzov_vlast_otnosch_Kleman.pdf), p. 5, (accessed: 14.06.2017). See also A. Oleinik, *A Taxonomy of Power Relationships and its Applications to the Russian Case*, a paper from the meeting of the International Network of Experts on the Issues of Administrative Reform in Post-Soviet Countries, Memorial University of Newfoundland, 26–29 August 2006.

<sup>4</sup> К. Клеман, *Подъем гражданских...*

<sup>5</sup> See more: K. Clément, *L’action politique à la base au travers des manifestations à Moscou de 1987 à nos jours. Mémoire de DEA, sous la direction de M. Wiewiorka*, EHESS 1994, p. 150.

<sup>6</sup> В.А. Ядов, С.Г. Климова, И.А. Халий, И.А. Климов, А.В. Кинсбургский, М.Н. Топалов, К.М. Клемент, *Социальная база поддержки реформ и потенциал массового протеста*, [в:] М.К. Горшков (ред.), *Россия в глобальных процессах: поиски перспек-*

action if their material status deteriorated, 49 percent of respondents answered that they would look for additional work, 21 percent responded that they would obtain a loan and 13 percent said that they would take part in a protest. The prevalence of the inclination to adapt rather than protest was characteristic of the 1990s, when the majority of Russians were focused on the question of survival in difficult economic circumstances<sup>7</sup>.

Sociologists who work on Russian society refer to so-called informal contacts, or ties that hold together a group of “one’s own people”, or a micro-group based on mutual trust. Interpersonal solidarity wins out against so-called “common issues”, ignoring the existence of good citizens’ attitudes, or general respect for state institutions and the dominant norms because the leader of the group frequently imposes their own unofficial laws and principles<sup>8</sup>. Micro-networks or micro-groups help to solve individual problems of members of the group, although these are very different from public issues or problems, and are often incompatible with the so-called common good. One should add that group-internal solidarity makes the development of associations difficult and minimizes the likelihood of members becoming involved with voluntary organizations. “So this type of solidarity, writes Karin Kleman, prevents people not only from taking collective action, but also from implementing their rights and responsibilities as Russian citizens acting, even to a small degree, as good Russian citizens”<sup>9</sup>.

This view is also shared by the director of the Levada Center, Lev Gudkov, who writes that “the apathy of citizens and their lack of involvement in politics stems from the fact that civil society is not developing quickly enough, from the acceptance of civil practices, laws and freedoms, from the creation of opportunities to join associations, and also from the emotional alienation of voters from those in power”<sup>10</sup>. The so-called *culture of non-participation* is reinforced by the Kremlin, which successfully blocks the appearance of a grassroots civil society through (i) repressive laws which target non-governmental organizations or those citizens who wish to demonstrate, (ii) depriving inhabitants who request to hold referenda of the opportunity to do so, (iii) increasing control over mass media, (iv) „concreting over” the political scene, thereby making it impossible to fill it with new actors, and also (v) by creating an “official civil society”, in which a key role will be played by the Civic Chamber of the Russian Federation. Despite the

---

*тивы*, Москва 2008, с. 98, [http://www.isras.ru/files/File/publ/global/Socialnaya\\_baza.pdf](http://www.isras.ru/files/File/publ/global/Socialnaya_baza.pdf) (accessed: 17.08.2017).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>8</sup> К. Клеман, *Подъем гражданских...*, p. 4.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> В.А. Ядов, С.Г. Климова, И.А. Халий, И.А. Климов, А.В. Кинсбургский, М.Н. Топалов, К.М. Клемент, *Социальная база...*, pp. 85–101.

high level of dissatisfaction with the ruling elite in the Russian society, this dissatisfaction remains amorphous and diffuse. Furthermore, the repressive policies of the government aim to prevent certain groups or social ties from forming so as not to allow civil society to consolidate itself. In the case of Russia one can speak of a system with a high degree of centralization that keeps society in a state of fragmentation and atomization<sup>11</sup>.

## **The path to protests**

In their book *From Citizens to Activists: Emerging Social Movements in Contemporary Russia*<sup>12</sup>, Karin Kleman, Olga Miryasova and Andryej Demidov consider the process of change in people's ways of thinking and acting to be one of the most important elements in a citizen's transformation from citizen to activist. This process appears when a person is confronted with problems or hurdles of a collective nature, which they feel so strongly that they start to doubt whether the current order can be described as "normal". This person's opinions, ideas and values change as they attempt to solve the problem, and at the same time new ways of interacting develop. The main factors that prompt the individual to action are contact with overt injustice, the formation of a team of like-minded people, a strong emotional resonance, a change in the way one sees oneself and others, and also the initial effects of the action undertaken<sup>13</sup>.

The first step in the formation of a social movement is a feeling of being threatened, linked to one's own life circumstances (people are rarely mobilized in the name of "the good of all mankind"). In a community as far removed from politics as Russian society, collective action must take people's everyday problems into account in order to have a chance of developing and becoming attractive to a Russian citizen<sup>14</sup>. The next stage is realizing that it is impossible to solve this problem on an individual level. This is followed by a confrontation with the state and disappointment resulting from a lack of will on the part of those in power to solve the problem peacefully. Then comes the time for collective protest.

One more important factor to which Kleman pays attention is the significance of the leader who organizes collective action. Without a person with initiative,

---

<sup>11</sup> Л. Гудков, *Надежды на то, что с молодым поколением все изменится, оказались нашими иллюзиями*, <http://www.forbes.ru/mneniya/324693-lev-gudkov-nadezhdy-na-cto-s-molodym-pokoleniem-vse-izmenitsya-okazalis-nashimi-illy?page=0%2C2> (accessed: 01.09.2016).

<sup>12</sup> К. Клеман, О. Мирясова, А. Демидов, *От обывателей к активистам Зарождающиеся социальные движения в современной России*, Москва 2010.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 632.

<sup>14</sup> К. Клеман, *Подъем гражданских...*, p. 8.

a protest – even if it arises in accordance with the stages mentioned above – will remain passive. The leader plays a vital role in creating a network of contacts when the society, or specific groups of the, is first being mobilized. It is them who show that remaining within the circle of *one's own people* and submitting to the decisions of those in power is not the only course of action, and they suggest collective action as an alternative. The leader is viewed by the group as trustworthy, articulate, socially mobile, having organizational skills and a broad network of contacts, and they are fully conversant with the law. By the same token they have a considerable social capital at their disposal. This view concerning the significance of a leader who inspires people to action and is in a position to organize demonstrations with thousands of participants chimes with the words of sociologist Stephan Goncharov from the Levada Center, who writes that “a growth in the potential for protest usually occurs after the beginning of protests, when the reason for the protests has become known in the public sphere. Nobody is prepared to protest alone, but when the most pro-active people go out onto the streets the psychological barrier to taking part in the demonstrations is reduced and others join them”<sup>15</sup>.

## The protest situation in Russia

An analysis of today's protests requires a retrospective consideration of the history of demonstrations in Russia up to the present time, taking account principally of the changes which have occurred in the protest movement since the fall of the USSR. It would be fruitful to consider the views of an American political scientist, Graeme Robertson, who works on protests in Russia and compares demonstrations in the 1990s to those that have taken place since 2000. He proves that the protests of 2011/2012 were a justified continuation and expected consequence of earlier demonstrations that occurred during Vladimir Putin's first two terms in office<sup>16</sup>.

Robertson finds several factors which distinguish the Russian protests of the 1990s from those that took place in Putin's Russia. He focuses on the nature of the demands, the programme and the location of the protests.

Above all, the nature of the demands of the protesters has changed. In the 1990s, during the prolonged economic crisis, the demands of the protests con-

<sup>15</sup> Levada, *Россияне готовы протестовать только за компанию*, <https://www.levada.ru/2015/09/16/rossiyane-gotovy-prottestovat-tolko-za-kompaniyu> (accessed: 14.06.2017).

<sup>16</sup> Greene and Lankina write that the 2011/2012 protests came as a surprise for the government and the citizens themselves; S.A. Greene, *Beyond Bolotnaya: Bridging old and new in Russia's election protest movement*, «Problems of Post-Communism» 2013, № 2, p. 40–52; T. Lankina, *Daring to protest: When, why, and how Russia's citizens engage in street protest*, «PONARS Eurasia» 2014, № 333.



cerned economic issues, for example the payment of outstanding wages. As many as 72 percent of all protesters' demands concerned such unpaid wages<sup>17</sup>. Over the course of the first two terms of Putin's presidency, the demands generated by the economic crisis gave way to a significant extent (although not completely) to issues that were a consequence of growing frustration surrounding the economy and society, which were transforming rapidly. Questions of judicial and ecological reform and demands for the ruling elite to take effective action against corruption, as well as other more abstract issues concerning citizens' and workers' rights started to play a greater role. Breaches of the law and violence towards journalists and artists who criticized the Kremlin's policies contributed to this to a large extent. Only 6 per cent of demands made by protesters concerned unpaid wages. However, sociological data show that the majority of protesters support authoritarian leadership more frequently than democracy. Busygina and Filippov claim that a broad opposition coalition which supports democracy in Russia is impossible because of the citizens' fear of the unequal and dishonest redistribution of goods, which is a consequence of all political reforms<sup>18</sup>. The tendency described above regarding the development of the protest movement in Russia shows transformations in the Russian society when Putin is in power. It is possible to distinguish the effects of a social contract that relies on Russians playing a part in the redistribution of profits from the sale of oil in exchange for supporting the actions of the Kremlin and not interfering in politics. During the first two terms of Putin's presidency Russians seemed to be satisfied with their financial situation. That part of society, which in addition to an improvement in their standard of living expected Russia to be modernized and expected her citizens to be treated subjectively, attempted to express their dissatisfaction with the ruling elite through protests. At the same time, the slogans of the protesters focused mostly on a call for the rule of law, and not democratization of the country.

A key element of the 2011/2012 protests was the fraud that characterized the 2011 elections to the Duma, although according to Robertson this should be interpreted in the broader context. This is necessary in order to answer the question as to why it was not until 2011 that people began to protest against dishonest elections, while they also took place in 2003 and 2007. In elections before 2011, even though irregularities were noticed, they were interpreted as follows: "Life has got

---

<sup>17</sup> G. Robertson, *The Protesting Putinism. The Election Protests of 2011–2012 in Broader Perspective*, «Problems the Post-Communism» March-April 2013, p. 20.

<sup>18</sup> S. Rosneberg, *The "Colorless" Protests in Russia: Mixed Messages and an Uncertain Future*, (in:) E. Arbatli, D. Rosenberg (eds.), *Non-Western Social Movements and Participatory Democracy*, Springer International Publishing 2017, p. 20. See: I. Busygina, M. Filippov, *The calculus of non-protest in Russia: Redistributive expectations from political reforms*, «Europe-Asia Studies» 2015, № 2, 209–223.

better, so who cares if they are dishonest?"<sup>19</sup>. Thinking in such categories reflects a consensus between society and state described by Mirosław Marody, according to which the state has ceased to be a value in and of itself, but is perceived above all through the prism of its capability and effectiveness at solving social problems and fulfilling the needs of society<sup>20</sup>. Nevertheless, from the perspective of the Russian society this consensus ceased to be valid in 2011. The increasing pride and impunity of those in power and the objective treatment of society resulted in the electoral fraud of 2011 being interpreted as a mere drop spilling out of the Kremlin's overflowing chalice of arrogance and has ignited protests<sup>21</sup>.

As far as the location of the protests is concerned, in the 1990s they erupted in various regions, depending on the level of citizens' dissatisfaction with the social policy of the local administration or employers. During Putin's presidency, the capital has become the main location for protests against the regime as well as the creation of human capital (primarily the developing middle class, who form the basis of civil society), essential for the December protests of 2011/2012. Although these resources were not sufficient for democracy, they nonetheless constitute an essential element for future democratic development<sup>22</sup>. This shift in location and the nature of the demands has been deemed to be proof that an engaged, thinking middle class is developing who wish to be treated subjectively and are aware of their civil rights<sup>23</sup>.

The next change concerning the protests that Robertson notices is the largely symbolic nature of protests under Putin (the performance given by Pussy Riot or the protests of the Society of Blue Buckets), compared to the direct blockade-type protests and the hunger strikes etc. during Boris Yeltsin's time in office. Robertson emphasizes that this change is a consequence of the fact that, compared to the 1990s, those in power have at their disposal a greater range of means of counteracting hunger strikes, blockades and other direct protests<sup>24</sup>. The symbolic form of protest has therefore become an attempt to counteract repression on the part of defense and law enforcement institutions. It seems that this type of protest, in a situation where control over society is being increased and authoritarian rule is developing, has become the only alternative means for specific groups to fight for their political subjectivity and to gain influence over the decisions of those in power.

<sup>19</sup> G. Robertson, *The Protesting Putinism...*, p. 21.

<sup>20</sup> M. Marody, *Jednostka po nowoczesności*, Warszawa 2014.

<sup>21</sup> D. Volkov, *Protest rallies in Russian in the end of the 2011 – beginning of 2012: demands for democratization of political institutes*, «Vestnik Obshchestvennogo mneniia» 2012, Vol. 2, pp. 73–86.

<sup>22</sup> G. Robertson, *The Protesting Putinism...*, p. 21.

<sup>23</sup> A. Kolesnikov, *The Russian Middle Class in a Besieged Fortress*, <http://carnegie.ru/2015/04/06/russian-middle-class-in-besieged-fortress-pub-59655> (accessed: 13.07.2017).

<sup>24</sup> G. Robertson, *The Protesting Putinism...*, p. 18.

The period between 2012 and the anti-corruption protests of 2017 was the period that witnessed the annexation of Crimea and its consequences in the form of growing support for Putin's policies on the one hand and, on the other, sanctions imposed by the West in addition to the economic crisis. This crisis resulted from a fall in the cost of oil and countersanctions. It caused a dramatic decline in the standard of living of Russians. During that time, protests were limited to anti-war marches by the opposition, individual demonstrations in several Russian cities (in defense of a park in St. Petersburg, or independent television in Tomsk) and also a lorry drivers' strike. However, none of those protests affected the whole of Russia<sup>25</sup>. Denis Volkov stresses that in order to become mass protests there must be widespread dissatisfaction with the situation in the country and the policies of its leader. In 2005 and 2011 the situation of protest manifested itself partly through a 33 per cent drop in support for the ruling elite. In just one year, Putin's support rating fell from 86 per cent to 65 per cent (from December 2003 to January 2005). Over the period between 2008 and December 2011 the number of people who accepted President Putin's policies fell from 88 per cent to 63 per cent. This was a result of the 2008 financial crisis. Polls indicated that at that time the majority of the residents of Russia had a feeling of uncertainty, disorientation and anxiety about the future<sup>26</sup>. According to Volkov, if the Russian leader's support rating falls to a dangerous level of 60–65 per cent, this means that the many frustrated and disgruntled citizens have grown in strength and that critics of the Kremlin are being listened to willingly. When a large section of society is disgruntled, any incident may cause open opposition. On the other hand, of course, it is difficult to judge what can bring about dissatisfaction in a society. As a result of the fall in the standard of living of Russians in 2014, many journalists and commentators on Russian politics expected a fall in support for Putin's policies. However, this did not happen. Dissatisfaction with the policies of those in power can build up gradually and only when it has reached a certain level does it begin to contribute towards increasing protest sentiment.

## **Anti-corruption demonstrations – a new stage in the protest movement?**

In 2017 a film made by the Foundation Against Corruption "*Don't call him Dimon*"<sup>27</sup> turned out to be inflammatory. It shows the prime minister of Russia, Dmitri Medvedev's hidden fortune as well as corruption at the top of the Kremlin

---

<sup>25</sup> D. Volkov, *Does Russia's Protest Movement Have a Future?*, <https://imrussia.org/en/analysis/nation/2184-does-russias-protest-movement-have-a-future> (accessed: 12.06.2017).

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *On vam ne Dimon*, <http://www.imdb.com/title/tt6679360> (accessed: 21.12.2017).

elite. When analyzing the anti-corruption protests of 26<sup>th</sup> March and 12<sup>th</sup> June 2017 it is necessary to indicate the extent to which they differed from the 2011/2012 protests and the extent to which they are a natural continuation.

Certainly one of the most frequently cited arguments intended to confirm the uniqueness of the recent protest movement concerns the participation of young people. It is worth noting that as early as 2012 political scientists and sociologists drew attention to the participation of many young people in the 2011/2012 protests, who used the Internet and expressed themselves on social media<sup>28</sup>. “Hipsters—twenty-something, young, cosmopolitan urbanites”<sup>29</sup> replaced “crowds of impoverished elderly people”, who formed the core of previous Russian demonstrations<sup>30</sup>. In 2017 the participation of young people was widely written about by political scientists, sociologists and journalists. The chairman of the Supervisory Board of the Institute of Demography, Migration and Regional Development, Yuri Krupnov, acknowledges that the participation of young people in a protest march is phenomenally important, an objective trend that has matured. “The voice of the smartphone generation is being heard, this generation is growing at a time of relative stability, experiencing boredom and because of this demanding new stimulation. The drabness of life and the thirst for such stimulation has turned them towards protesting against those in power. The government only offers young people “inflated images” and “lies from morning till night”. The rather too bureaucratic format of young people’s organizations of the type “Ours”, or the “Seliger” project, has not proved to be successful, but unlike their parents young people feel that they have nothing to lose<sup>31</sup>.

After the protest of 12<sup>th</sup> June 2017 the journalist Andrey Loshak described this situation as follows: “This is a physiological protest by the young against an infirm, cynical and morally outdated state”<sup>32</sup>. He continues: “Looking at the faces of these young people who are now themselves experiencing the limits of Russian freedom, I saw that a feeling of bewilderment is giving way to outrage, and outrage to anger. This anger will grow, this is an inevitable process. It is inevitable because the current government is not capable of dialogue, modernization and

<sup>28</sup> D. Volkov, *Протестное движение в России в конце 2011–2012 гг.*, <https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193438/movementreport.pdf> (accessed: 16.08.2017), К. Бараковская, *На Чистых прудах митинговали с айпэдами в руках*, [https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2011/12/06/policiya\\_presekla\\_pohod\\_oppozicii\\_na\\_cik](https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2011/12/06/policiya_presekla_pohod_oppozicii_na_cik), (accessed: 06.12.2011); S.A. Greene, *Beyond Bolotnaya*:..., p. 48.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 48–49.

<sup>30</sup> G. Robertson, *Protesting Putinism*..., p. 17.

<sup>31</sup> DW, «Пора остановить этот сюр». Почему школьники РФ вышли на акции протеста, <http://www.dw.com/ru/пора-остановить-этот-сюр-почему-школьники-рф-вышли-на-акции-протеста/a-38157451> (accessed: 15.07.2017).

<sup>32</sup> A. Loshak, <https://www.facebook.com/andrey.loshak/posts/10155437804032094> (accessed: 13.02.2017).

showing that it is developing in other ways; it is only capable of repression and reaction. Young people look to the future and what do they see? An aging dictator, total corruption, monstrous injustice, war with the West and the country's neighbours, "traditional values", "patriotic upbringing", lies on television, fat priests, and dim-witted teachers asking "now, children, do you want things here to be like in Ukraine?" This isn't the future. This is a caricature of the past which we are all living in"<sup>33</sup>.

The role and significance of young people (aged 18 to 24) in the Russian protest movement is described in much more realistic terms by the sociologist Denis Volkov of the Levada Center<sup>34</sup>. He notes that young people are turning away from the television towards the Internet, but stresses that this tendency does not mean that they are looking at reality in an alternative way, rather it suggests a low level of awareness of what is happening around them. Only eight per cent of young Russians are interested in politics, and compared to the average Russian young people are only half as interested in such topics as the situation in Ukraine, events in Syria and the migration crisis in Europe. Because of this, he believes that young people duplicate the views of the masses and passively accept the government's policies. Young people internalize these views; if they do not hear them from television, then their parents or older friends tell them. As far as political preferences are concerned, young Russians are mostly apolitical. As many as 65 per cent find it difficult to answer a question about their political views (this is 10 to 15 percentage points lower than the average for the population). Young people are unwilling to take part in elections; 30 per cent of respondents in the youngest age group voted in the 2016 Duma elections. For the population as a whole this figure was 50 per cent, while in the oldest age group it was 70 per cent. Of the young people who went to the polls the majority voted for "One Russia" or the LDPR. According to research conducted by the Levada Center, only 10 per cent of young people are prepared to take part in protests. Volkov's main fear is that the participation of young people in protests may only be short-term. The great enthusiasm of young people to take part in new protests does not mean that this enthusiasm will last for a long time. Nevertheless, even if this eagerness to protest is short-lived, both the prospects of young people becoming politicized and their anti-Putin stance worry those in power greatly, which can be seen from the action taken by the Kremlin that is intended to steer young people away from Aleksey Navalny and his plans<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Д. Волков, *Эффект от фильма «Он вам не Димон» почти прошел*, <http://www.levada.ru/2017/05/29/effekt-ot-filma-on-vam-ne-dimon-pochti-proshel> (accessed: 18.06.2017).

<sup>35</sup> Apart from intimidating young people in schools and universities and threats to expel them from education establishments for taking part in protests, the Kremlin decided to use young

Undoubtedly, however, the role and significance of young people in the protest movement will depend to a large extent on their interest in politics, their growing awareness of the need for change in Russia and their increasing will to take part in collective action, which aims to express their opposition to the government's policies.

Another element which distinguishes anti-corruption protests from those of 2011/2012 is the geographic shift of demonstrations from the capital to the provinces. This suggests that the protests are no longer an expression of the dissatisfaction of the middle classes who are fighting for their rights (for example "for honest elections", as was the case in 2011/2012), but also an expression of the opposition of people from all over Russia to the lack of justice, and the lack of governmental will to pursue it.<sup>36</sup> This situation not only forces the decision-making elite to counteract demonstrations in the capital, but also to find a way of dealing with protests that concern almost the whole country. It is worth noting that the dispersion of protests to a large extent makes it difficult to suppress them, and also raises the question as to whether it is possible to find a uniform response to the demonstrations which is agreed upon by representatives of the regional and federal authorities.

Apart from the geographic distribution, we should also consider radicalization of the protestors. Professor Valeri Solovey from MgiMO claims that 2017, as opposed to 2011 to 2012, saw "a serious psychological change in the participants in protests; they are not as peaceable as previously. Furthermore, the protests are taking place against the backdrop of an economic crisis. [...] The presence of local problems reinforces the political effect and means that the protests are part of a wider political crisis<sup>37</sup>. Evidence of radicalization and determination of the participants in the protests is also provided by the fact that despite the protests not always being agreed to by the local administration, and despite mass arrests

---

people's heroes to mock and belittle Aleksey Navalny. Alisa Vox (a former singer in the group Leningrad) produced a short film "Kid" in which she criticizes schoolchildren who take part in protests. It soon turned out that the film was commissioned by the president's staff and that the singer received 2 million roubles for it. A short film that attacks Navalny's actions was also produced by the rapper Ptakha (Птраха). See *Алиса Вокс сняла антипротестный клип. Его заказал Кремль?*, <https://meduza.io/feature/2017/05/17/alisa-voks-snyala-antiprotestnyy-clip-ego-zakazal-kreml> (accessed: 21.12.2017). Vladimir Putin also decided to take part in a "hotline" with schoolchildren and answer their questions so as to get his message across to young people, see *Путин проведет прямую линию для школьников* <https://www.vedomosti.ru/newsline/top/politics/news/2017/07/17/724016-putin-dlya-shkolnikov> (accessed: 18.08.2017).

<sup>36</sup> Е. Винокурова, «Сегодняшние школьники умнее тогдашних взрослых», *Протесты-2017 vs Протесты-2011/12: четыре основных отличия*, [https://www.znak.com/2017-03-29/protesty\\_2017\\_vs\\_protesty\\_2011\\_12\\_chetyre\\_osnovnyh\\_otlichiya](https://www.znak.com/2017-03-29/protesty_2017_vs_protesty_2011_12_chetyre_osnovnyh_otlichiya) (accessed: 18.09.2017).

<sup>37</sup> Ibidem.

following the protests of 26<sup>th</sup> March and 12<sup>th</sup> June, protesters were not afraid to go out on to the streets to express their dissatisfaction.

Another element which distinguishes the latest demonstrations from those of 2011/2012 is the issue of the leader. Six years ago there was no single leader of the protests; currently it is Aleksey Navalny. In 2017 no political party initially supported the protests. In other words, it is Navalny who through the social media mobilized participants in the protests to go out on to the streets. On the one hand, this charismatic leader strengthens the protest movement, gives it energy and motivates it to fight for citizens' rights. On the other hand, it raises the question both of the bottom-up organizational and mobilizing capabilities of participants in the protests and of the future of the movement in a situation in which Navalny has ceased to be the inspiration for the protests.

A further factor that distinguishes the recent protests from those of 2011/2012 is the issue of anti-corruption, which became the chief cause of the 2017 demonstrations. The question is no longer one of circumstantial accusations concerning specific reform (monetization of benefits), or one of demonstrations by specific professional groups (lorry drivers), rather it is a question of serious accusations regarding corruption at the top of the ruling elite. This means that public trust not only for corrupt low-rank officials but also for the whole of the vertical power structure right up to Vladimir Putin's closest colleagues, and therefore right up to Putin himself, is being undermined. The issue of financial abuses at the top of the power pyramid means that it is not possible to present them using propaganda as an import from the West, like pro-democracy slogans. Russian citizens have always accused those in power of corruption, so the elite also marginalize or mock the demands of demonstrators who are calling for Russian politics to be cleansed of financial abuses. Corruption means that the president's last, unwritten agreement with the Russian people is challenged. It presupposes that the citizens of Russia will patiently put up with sanctions and the inconveniences associated with it, in exchange for which Putin will defend Russia and the Russians against the supposed threat from outside. In the face of corruption the logic of this agreement becomes incomprehensible: why should the average Russian tighten their belt, while top state officials are becoming richer and richer. According to Navalny this corruption is "the most important reason for the murder of citizens"<sup>38</sup>. Given the severity of the accusations it will be difficult for the government to calm the citizens' anger<sup>39</sup>. Andrey Kolesnikov is right to

---

<sup>38</sup> P. Baev, M. Omelicheva, G. Robertson, T. Lankina, A. Makarychev, *New wave of protests in Russia (the old and the new)*, <http://www.ponarseurasia.org/article/new-wave-protests-russia-old-and-new> (accessed: 20.06.2017).

<sup>39</sup> T.P. Gerber, *Russians are protesting! Part 2: Any government response will bring out more protesters*, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/31/russians->

point out that above all the most recent protests concern injustice, and therefore fall within the field of ethics<sup>40</sup>. Therefore, the ruling elite must eradicate the cause of injustice in order to win back the support of the protesters. The cause of the injustice, however, is to be found in the system itself, and so it requires reform on the level of the system.

Professor of Sociology and Russia expert Theodore P. Gerber from the University of Wisconsin believes that those in power are in an unusually difficult position, because there is no simple answer to the accusations of corruption made by society. Punishing Prime Minister Medvedev would not only mean admitting that the fact that Putin's closest colleague became richer and richer by dishonest means was accepted for a long time, but at the same time it would also confirm that protests are an effective means of putting pressure on the ruling elite and influencing internal politics. On the other hand, if those in power react aggressively they risk that the society would suddenly withdraw. Doing nothing, however, could cause the Kremlin to seem weak to the society. The authorities could arrest and intimidate the leaders of the protests, but the turn-out at anti-corruption protests shows that intimidation no longer works: dissatisfaction is sufficiently strong to prompt many to risk spending a few days under arrest in order to be able to express their dissatisfaction. This description confirms the tendency both to break with the conformism which is characteristic of Russians and, at the same time, to undermine the axionormative system on which the Russian political regime is founded. Participation in the protest movement suggests a lower level of susceptibility to pressure from the various pro-Kremlin forces (in particular the armed forces) and increased courage to express dissatisfaction with the actions of the decision-making elite and their (protesters') own expectations of the policies pursued by this elite.

## Summary

Two things give hope that the enthusiasm of those disgruntled citizens who take to the Russian streets will not wane. These are a combination of the topic of corruption, which has repercussions for the financial situation of every Russian, and the involvement of young people and the determination of a charismatic leader who consistently follows financial abuses at the top of the Kremlin pyramid. An important point regarding the recent protests is the fact that the question of

---

are-protesting-why-part-2-any-government-response-will-bring-out-more-protesters/?utm\_term=.2ac3ec138c76 (accessed: 13.06.2017).

<sup>40</sup> A. Kolesnikov, *New Protests Question Russia's Social Contract*, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71283> (accessed: 18.07.2017).



corruption combines both economic and political demands perfectly. This allows us to suppose that the protesters' wish for the Russian political scene to recover will not die down soon. On the other hand, the situation of protest has not yet reached the critical stage; we cannot see any evidence of a coordinated bottom-up initiative which would channel civil frustration, dissatisfaction and would also (in the most extreme case) impose changes on the Russian system.

In evaluating the potential of the protest movement in Russia, it is easy to come up with extreme interpretations. There is a predominance of pessimistic prognoses, which classify protests as fruitless acts of critics of the Kremlin that do not help bring about change in the regime. Some, such as Andrey Kolesnikov, see potential in the protest movement, but point out that the recent wave of demonstrations is not in a position to change the regime and that the situation in Russia cannot be identified with either a colour or a velvet revolution.

However, as Valerie Bunce and Sharon Wolchik rightly suggest in their book "Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries" successful attempts to use protests to overthrow authoritarian leaders take place in general only after a series of unsuccessful attempts<sup>41</sup>. It is also necessary to point out that one-off outbreaks of protest sentiment, which arise from circumstances peculiar to a given time, present a lesser threat for authoritarian leaders than a protest movement that forms slowly and systematically and whose members learn to come together and fight for their rights<sup>42</sup>. Referring to a claim made by Denis Volkov in 2012, we note that innumerable breaches of "the vital needs of specific people"<sup>43</sup> create an indispensable basis for building a broad coalition, capable of undermining the political domination of those in power<sup>44</sup>. It may be worth viewing the recent protests as part of a long process which consistently aims to dismantle the Russian political system.

## RÉSUMÉ

The aim of this article is to analyze the most important factors which have influenced the increased protest sentiment in Russian society since the annexation of Crimea. The author proceeds from an analysis of issues concerning the political alienation of the Russian

---

<sup>41</sup> V.J. Bunce, S.L. Wolchik, *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*, Cambridge University Press 2011.

<sup>42</sup> G. Robertson, *The Protesting Putinism...*, p. 13, cf. S.L. Wolchick, *Putinism under Siege: Can there be a Color revolution?*, «Journal of Democracy» 2012, no. 3, pp. 63–70.

<sup>43</sup> V. Havel, *The Power of the Powerless: Citizens Against the State in Central-Eastern Europe*, Sharpe 1985.

<sup>44</sup> D. Volkov, *Putinism Under siege: the Protesters and the Public.*, «Journal of Democracy» 2012, no. 3, p. 61.

society, which distances Russians from those in power and minimizes their influence on public affairs, and outlines the circumstances in which Russians are mobilized to action. One of the more important questions discussed in the article concerns the motives that prompt certain social groups to break with conformity and publicly express their dissatisfaction with and opposition to the actions of the ruling elite. It is necessary to look closely not only at the structure of the protest movement, but also its dynamics and evolution, attempting to ascertain the scale of its potential.

## Bibliography

- P. Baev, M. Omelicheva, G. Robertson, T. Lankina, A. Makarychev, *New wave of protests in Russia (the old and the new)*, <http://www.ponarseurasia.org/article/new-wave-protests-russia-old-and-new> (accessed: 21.12.2017).
- K. Barakovskaja, *На Чистых прудах митинговали с айпэдами в руках*, [https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2011/12/06/policiya\\_presekla\\_pohod\\_oppozicii\\_na\\_cik](https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2011/12/06/policiya_presekla_pohod_oppozicii_na_cik) (accessed: 21.12.2017).
- V.J. Bunce, S.L. Wolchik, *Defeating Authoritarian Leaders in Postcommunist Countries*, Cambridge University Press 2011.
- I. Busygina M. Filippov, *The calculus of non-protest in Russia: Redistributive expectations from political reforms*, «Europe-Asia Studies» 2015, № 2.
- R. Flacks, *Knowledge for What? Thoughts on the State of Social Movement Studies*, [in:] J. Goodwin, J.M. Jasper (eds.), *Rethinking Social movements. Structure, meaning and emotion*, Rowman and Littlefield Publishers 2004.
- T.P. Gerber, *Russians are protesting! Part 2: Any government response will bring out more protesters*, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/31/russians-are-protesting-why-part-2-any-government-response-will-bring-out-more-protesters/?utm\\_term=.2ac3ec138c76](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/03/31/russians-are-protesting-why-part-2-any-government-response-will-bring-out-more-protesters/?utm_term=.2ac3ec138c76) (accessed: 21.12.2017).
- K. Greene, *Opposition Party Strategy and Spatial Competition in Dominant Party Regimes. A Theory and the Case of Mexico*, «Comparative Political Studies» 2002, no. 7.
- S.A. Greene, *Beyond Bolotnaya: Bridging old and new in Russia's election protest movement*, «Problems of Post-Communism» 2013, no. 2.
- K. Kleman, *Подъем гражданских протестных движений в закрытой политической системе: потенциальный вызов господствующим властным отношениям*, [http://www.isras.ru/files/File/publ/Vyzov\\_vlast\\_otnosch\\_Kleman.pdf](http://www.isras.ru/files/File/publ/Vyzov_vlast_otnosch_Kleman.pdf) (accessed: 21.12.2017).
- K. Kleman, O. Miriasova, A. Deomidov, *От обывателей к активистам Зарождающиеся социальные движения в современной России*, Москва 2010.
- A. Kolesnikov, *The Russian Middle Class in a Besieged Fortress*, <http://carnegie.ru/2015/04/06/russian-middle-class-in-besieged-fortress-pub-59655> (accessed: 21.12.2017).
- A. Kolesnikov, *New Protests Question Russia's Social Contract*, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71283> (accessed: 21.12.2017).
- A. Makarin, A. Kynev, D. Volkov, T. Maleva, *Почему российской власти выгодна апатия в обществе*, <http://www.dw.com/ru/почему-российской-власти-выгодна-апатия-в-обществе/a-19566316>, 1 (accessed: 21.12.2017).
- A. Oberschall, *Rational Choice in Collective Protests*, «Rationality and Society» 1994, no. 6.
- A. Oleinik, *Transfer of Institutions: Actors and Constraints – The Russian Case in a Global Context*, HWWA Discussion paper, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/26333/1/dp050320.pdf> (accessed: 21.12.2017).

- G. Robertson, *The Protesting Putinism. The Election Protests of 2011–2012 in Broader Perspective*, «Problems of Post-Communism» 2013, March-April.
- S. Rosneberg, *The “Colorless” Protests in Russia: Mixed Messages and an Uncertain Future*, [in:] E. Arbatli, D. Rosenberg (eds.), *Non-Western Social Movements and Participatory Democracy*, Springer International Publishing 2017.
- R. Smyth, I. Sobolewa, *Navalny’s Gamesters: Protest, Opposition Innovation, and Authoritarian Stability in Russia*, «Russian Politics» 2016, no. 1.
- S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge University Press 1994.
- S.L. Wolchick, *Putinism under Siege: Can there be a Color revolution?*, «Journal of Democracy» 2012, no. 3.
- E. Vinokurova, *Сегодняшние школьники умнее тогдашних взрослых», Протесты-2017 vs Протесты-2011/12: четыре основных отличия*, <https://www.znak.com/2017-03> (accessed: 21.12.2017).
- D. Volkov, *Protest rallies in Russian in the end of the 2011 – beginning of 2012: demands for democratization of political institutes*, «Vestnik Obshchestvennogo mneniia» 2012, Vol. 2.
- D. Volkov, *Putinism Under siege: the Protesters and the Public*, «Journal of Democracy» 2012, no. 3.
- D. Volkov, *Протестное движение в России в конце 2011–2012 гг.*, <https://www.hse.ru/data/2012/11/03/1249193438/movementreport.pdf> (accessed: 21.12.2017).
- D. Volkov, *Эффект от фильма «Он вам не Димон» почти прошел*, <http://www.levada.ru/2017/05/29/effekt-ot-filma-on-vam-ne-dimon-pochti-proshel> (accessed: 18.06.2017).

*Vladimir Yurievich Dunaev,  
Valentina Dmitriyevna Kurganskaya,  
Mukhtarbek Seid-Aliyevich Shaikemelev*

## **Integration of scientific and educational space in the Republic of Kazakhstan**

**KEY WORDS:**

*autonomy, academic freedom, the state, civil society, market, education,  
research, scientific and educational complex*

### **Introduction**

The president and government of the Republic of Kazakhstan have been paying serious attention to the development of the national system of education and science, including the development and implementation of policies, programmes, concepts, their interaction, financial support for research and education, and infrastructure upgrades. One of the most important strategic goals of the reforms is the integration of research and education infrastructure, through the formation of a unified scientific and educational complex. The 'Kazakhstan – 2050' strategy emphasizes that 'institutions of higher education should not be limited to an educational function. They need to create and develop applied and research divisions. Higher education, which we guarantee academic autonomy, should not be limited to the improvement of its educational programs and it should actively develop its research activities'<sup>1</sup>.

The development of Kazakhstan's educational research complexes is a strategic goal achievable through the integration of the national education system and the network of institutions conducting basic and applied research. This is a model frequently employed for developing the infrastructure of reproduction and use

<sup>1</sup> N. Nazarbayev, *Message from the President of the Republic of Kazakhstan – The Leader of the Nation NA Nazarbayev to the People of Kazakhstan. Strategy 'Kazakhstan–2050'. The New Political Course Held by the State, Kazakhstan Pravda*, December 15, 2012.

of intellectual resources in countries that are global scientific leaders. However, the creation of educational and scientific complexes cannot solve the problem of the real integration of science and education if their organizational forms and management structures are linear and mechanical.

Intrinsically, the essential link between science and education is undeniable. The underlying principle of higher education is the inseparability of research and teaching, as was fully justified by Von Humboldt and Leibniz. Universities inherently have an indivisible unity of teaching and research, interacting on the model of ‘communicating vessels’. Meanwhile, the line between teaching and research cannot be completely erased, ignoring the differences between scientific research and the educational process. The interaction of science and education functions to—mostly indirectly, but also directly—preserve the specific characteristics of scientific and educational processes<sup>2</sup>.

A variety of institutional forms for integration of science have been adopted as priorities for further restructuring of the research/education sphere of the republic. A strategic priority, however, for all concepts and reform programmes of Kazakhstan’s scientific and educational infrastructure is the imperative autonomy of academic science and teaching. In a market economy, ‘knowledge-based’ systems featuring production agility, flexibility, quick response to the emergence of new risks and threats, and constant work to stay ahead are crucial to the success of research and education centers.

## **Methods**

Methodologically, the main problem of research is the comparative analysis of international experience of integration of University education and research activities and evaluation of its applicability in Kazakhstan.

Comparative studies use a variety of models and typologies of education systems. Given the fundamental cultural and civilization differences, it is logical, following Nathalie Bulle<sup>3</sup>, to identify five ‘ideal–typical’ or generic educational

---

<sup>2</sup> 1. For example, Hessen in his 1923 work *Fundamentals of pedagogy. Introduction to Applied Philosophy* – one of the deepest in the world literature on the philosophy of education – wrote: ‘Professor, that [devotes] too much time and energy to teaching – a bad professor’ (Hessen [1923] 1995, 311). Thus, the professor will rob his research work by orienting himself too completely towards teaching. On the other hand, the world – and in particular the American – experience in the development of research and educational facilities shows that an overemphasis on university R&D can lead to skimping on the direct duties of the teacher, especially at the undergraduate level.

<sup>3</sup> N. Bulle, *Comparing OECD Educational Models through the Prism of PISA*, «Comparative Education» 2011, Vol. 4, p. 506.

models: Northern (Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden); Anglo-Saxon (Australia, Canada, Ireland, New Zealand, the United Kingdom, the United States); Latin (France, Greece, Italy, Spain); Germanic (Austria, Belgium, Germany, the Netherlands, Switzerland); and East-Asian (Japan, South Korea). However, the purpose of this article is not so much to weigh the considerations for the selection of ideal–typical models of higher education systems as to introduce more specific criteria: characteristics or structure of relationships of public administration authorities, market mechanisms and university management. The use of these criteria in the analysis and assessment of national education systems in terms of methodology will help avoid the ‘methodological nationalism’<sup>4</sup> inherent in comparative studies of traditional education systems, based on evaluation of the cultural and civilizational types of these systems.

### **Public management in science and education**

The influence of new political and economic mechanisms for education in the modern world leads not only to changes in the functional and organizational principles of the education system. According to Stephen J. Ball, this impact ‘also changes the meaning of education and what it means to be educated and what it means to learn’<sup>5</sup>. Yet, the education system has no less of a reverse impact on the transformation of social, economic and political structures of modern society. These mutually conditioned processes largely determine the dynamics of development in the Kazakh society of today. Reforming the research complex and the higher education system of Kazakhstan takes into account the priority of strengthening the interaction of science and education. It includes the establishment of a modern scientific and educational complex that is aimed, ultimately, at the modernization of society through the formation of a qualitatively new scientific and educational space.

The system of internal and external management of science and education is undergoing substantial transformation. The Science Committee of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan has a number of administrative functions. The Graduate Science and Technology Commission (HSTC) under the national government of the Republic of Kazakhstan was created specifically to determine the priorities of state policy on scientific and technological development in the country. The HSTC International Expert Council conducts examina-

---

<sup>4</sup> B. Lingard, S. Rawolle, *New Scalar Politics: Implications for Education Policy*, «Comparative Education» 2011, Vol. 4, p. 489.

<sup>5</sup> S. Ball, *Big Policies. Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy*, «Comparative Education» 1998, Vol. 2, p. 128.

tion of scientific and technical programmes. Since 2011, new specialized scientific councils have been created in connection with the cancellation of the previous system of training, the protection of theses and the transition to an all-European system of training and certification of scientific and pedagogical workers. The government is taking measures to diversify the sources of funding of research and education activities.

Stephen J. Ball points out that ‘the new rules of wealth creation are replacing the logic of Fordist mass production with new “knowledge-based” systems of flexible production’<sup>6</sup>. Without autonomy and a wide degree of independence for universities and scientific institutions, the central government’s task of adhering to the new rules of wealth creation will be impossible to achieve.

The tradition of academic autonomy has long and strong cultural and historical roots. Medieval universities were endowed with ‘privileges’ legislating their autonomy (their own court and management, the right to award academic degrees and release students from military service, etc.). Academic freedoms were first constitutionally fixed in Germany in the second half of the 19<sup>th</sup> century and included three main types of university freedoms: freedom of teaching, freedom of learning and freedom of research.

In the 21<sup>st</sup> century, the tendency is towards increased autonomy for universities. Academic autonomy is a prerequisite for the ability of universities to respond to rapid changes in education and research, with the prompt adoption of institutional measures to support innovative research promising the significant theoretical and practical results that have become vital in today’s mobile and fiercely competitive world. Michael Shattok notes that ‘both Oxford and Cambridge retain minimal lay representation in their governance but remain the two highest-ranked universities in the UK system and undeniably world-class institutions’<sup>7</sup>.

The Magna Charta Universitatum declares that ‘the independence and autonomy of universities provide assurance that the system of higher education and research will continuously adapt to changing needs, the demands of society and to the need for the development of scientific knowledge’<sup>8</sup>. Full independence of university research and education activities includes the choice of directions, themes, methods of research activities and evaluation of results. It should involve the most talented and promising professionally trained scientists and researchers, employ them through an open and transparent competitive process, and guarantee the opportunity for professional growth and career justice.

---

<sup>6</sup> Ibidem, p. 120.

<sup>7</sup> M. Shattok, *UK University Governance under Stress*, «International Higher Education» 2010, Vol. 59, p. 23.

<sup>8</sup> Great Charter of Universities (Magna Charta Universitatum) 1988, <http://flot2017.com/item/file/26808> (accessed: 21.12.2017).

In recognizing the universal validity of the principle of autonomy and academic freedom, it is necessary to take into account the concrete historical conditioning that underlies it. During the Enlightenment, there was no institutionalized system of social organization of knowledge, which ensured a certain autonomy to agents of spiritual and intellectual production. But the situation radically changed with the transformation of the ontological foundations for the organization of social interactions, with the main mechanism of regulation being directed influence on individual and mass consciousness. The transition to manipulative techniques of regulation of social behaviour and the exercise of political power demanded the creation of ‘liberal professions’ institutes: special ‘consciousness industry’ factories whereby a symbolic universe could be introduced into the mass consciousness. In the 20<sup>th</sup> century, instead of free scientific inquiry we have seen the rise of the ‘science policy’ of the nation state, which becomes a form of planning for science, and its subordination to ‘national interests’. Science is now subject to state or social control on the basis of formal hierarchy and impersonal rules that form characteristics of social division: ‘Today, science is *Gemeinschaft*, and *Gesellschaft*. There is a scientific community, the system recognition of the authority of outstanding discoveries that have charismatic qualities of creative endeavors and meet the standards of impartial knowledge. But there is a “professional society” – a large-scale economic structure, whose norm is the “net output” for the society or enterprise (non-profit or profit-oriented), and which is becoming more and more threatening to engulf the scientific community”<sup>9</sup>.

The degradation of science and education threatens to undermine the very basis of the viability of modern society. Thus, the willingness and ability of authorities to create the necessary social, economic, legal, organizational, etc. conditions for the functioning of science and education systems becomes the criterion for professional suitability, competence and solvency of the government itself.

Government intervention in research is inevitable and necessary. Equally necessary is the freedom of scientific research. The challenge is to find the optimal mechanism – in the particular circumstances – to reconcile these principles. State policy in the field of science (as well as the arts, culture and education) tends to follow one of three basic models or concepts: 1) providing ‘full front’ research; 2) supporting research priorities; and 3) the market orientation of science.

---

<sup>9</sup> D. Bell, *The Coming of Postindustrial Society. Experience in Social Forecasting*, Moscow 2004, p. 512. Much the same situation exists in the field of education, as for example was clearly demonstrated in the Bologna process. The principle of autonomy and academic freedom runs through the entire text of the Magna Charta Universitatum, accepted and signed by the rectors of European universities. The Bologna declaration strongly accented principles of uniformity, unification of common rules, standards and criteria to be adopted by the respective Ministers of Education.



The concept of ‘full front’ research is almost unanimously supported by representatives of the scientific community, which is understandable in itself, taking into account the corporate ideology. This approach assumes that science should serve only as knowledge or truth – no staining the ‘white robes’ of pure scientific mind with considerations of public benefit. Thus, the State refrains from exerting administrative and political control over any scientific definition of objectives and priorities, and serves only to allocate a certain budget to be distributed by scientists at their own discretion to finance various research activities.

In the second model, supporting research priorities is justified by the impossibility of a full-scale (primarily financial) support of science in our time because of limited budgetary possibilities. The main proponent of this model is the scientific bureaucracy, which controls science through administrative approval and prioritizing the areas of research.

Finally, the concept of market orientation of science, based on the ideology of market liberalism, asserts that the sole criterion for conservation of a particular scientific field or school is neither the real social needs nor the needs of the internal development of science, but the mechanism of market competition. Responsibility for science funding is transferred from the State to the scientific community itself, led by the demands of a specific market. In harmony with this approach, an analysis of major social and political documents shows that government officials in Kazakhstan believe scientists and teachers are required to ensure the development of science and education in the country – and at the same time to earn a living – through ‘market entry’ scientific and educational services.

In practice, though, none of these models can be realized in a unilateral abstraction. In Kazakhstan, the state policy on science (as well as education, education, the arts, engineering and technical creativity, health, etc.) is constructed – and in the foreseeable future will continue to be built – on a combination of the second and third models. To create a better balance and mitigate the potential adverse effects of this more pragmatic approach, the hybrid model might do well to ensure the involvement of scientists themselves (the arts, culture, education, engineering and technical specialists) in developing programmes and strategies for their respective spheres of intellectual and spiritual activities; and to look towards a situation in which the State becomes a universal client and the purchaser of the results of intellectual labour at market prices.

In most scientifically leading countries of the world, science has been concentrated at university research and development centers and laboratories. Universities and public research institutions implement the most fundamental and socially meaningful research and a substantial part of applied research and experimental development. Higher education as a whole must be a scientific and educational

complex, in which the training is based on the involvement of the entire cohort of students in a self-sufficient research and development task.

The integration of scientific and educational space is a major trend in countries of the world community. On 12 March 2010, at the Budapest Forum of Ministers of Education of European countries – participants in the Bologna process – Kazakhstan signed the Bologna Declaration. This meant the formal recognition of the higher education system of the Republic of Kazakhstan under European standards. The Bologna participants developed a common scientific and educational policy with a long-term restructuring plan for a pan-European system of higher education, research and innovation. This ‘Single Infrastructure’ for European scientific and educational space is rapidly and successfully developing. However, the optimistic scenario in general does not negate the existence of unsolved problems. In particular, the Communiqué of the European Commission (2003) noted a number of points on which the European system lags behind US universities. European universities attract a much smaller number of students and highly qualified scientific and pedagogical staff compared to the USA. The administration of European universities – unlike their overseas counterparts – discourages cross-border mobility and the use of foreign grants. Europeans face many unsolved problems in the creation of a single labour market for researchers. There is an issue of backwardness of the European system of education and R&D organizations which is particularly noticeable in the area of cooperation between universities, science and industry.

The world practice of management in higher education at the present stage is characterized by competition and the complex interplay of two main trends: 1) the trend towards consolidation of university autonomy and the preservation of traditional academic freedoms; and 2) the trend towards the institutionalization of external management, as opposed to the academic self-governance of universities.

In many countries, universities are given the status of state and public organizations. The state retains the task of developing and implementing the national scientific and educational policy, but the majority of operational management responsibilities are delegated directly by universities<sup>10</sup>.

---

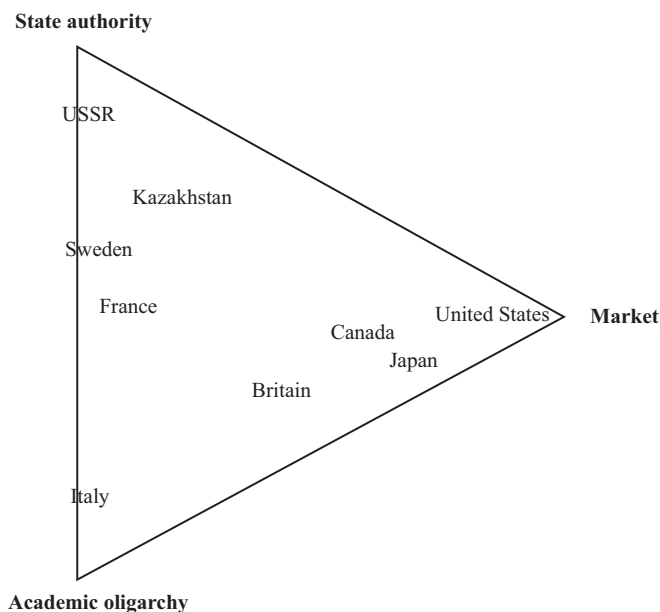
<sup>10</sup> 3. Within the framework of the general trend, models vary in distributing management authority between state structures and the administration of universities:

- a) In countries such as the UK, Australia, India, Pakistan and South Africa, special intermediary institutions have been established for the operational management of higher education.
- b) In the United States, Australia, Germany, Canada and some other countries with a federal system, many of the functions and powers to monitor the activities of universities are delegated to regional governments.
- c) In the third model the university is provided with core powers in the implementation management of education and research activities, while the national Ministry of Education retains the functions of strategic management and control.

## Models of interaction between the state and scientific and educational institutions

Graphically, the ideal–typical model of university management, established in the world practice, can be represented by a ‘triangle of influences’ developed on such basis as the distribution of the predominant influence on the organization and management of the educational process in higher education<sup>11</sup> (see Figure 1).

**Figure 1.** Distribution of predominant influence on the system of higher education (B. Clark’s “Triangle influences”)



The interpretation of this scheme is very simple: the location of the education system in the ‘triangle of influences’ determines the dominance among the poles of influence and, accordingly, places the system in one of three ideal–typical models: a) the model of greatest university dependency on state (administrative and political) power; b) the market model; c) the model of greatest academic sovereignty. We shall therefore examine each of these models more closely.

<sup>11</sup> B. Clark, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press 1983, p. 143.

## **University dependency on state power**

In countries (France, Spain, Portugal, the former USSR) where this model has been realized, universities are strictly subordinated to the centralized control system and all-enveloping state regulation. Under this model the state has the widest possible direct and indirect control over the education sector, allowing it only strictly limited areas of autonomy and self-government. Market affects the management of higher education to a small degree, and universities' own academic governance structures range between small and medium along the scale of what is possible. It is clear that the structural and functional relationships inherent in this bureaucratic–state model are typical of the higher education system in modern Kazakhstan.

## **Market model**

The market (Anglo-Saxon) model is the most consistently implemented in the US higher education system and in a number of Asian countries adhering to the ideology of neo-liberalism in the organization of higher education, and is prevalent in countries such as Australia, the UK, Denmark, Ireland, Finland and Sweden. This model is characterized by the following distribution of influence on the world of higher education:

- the crucial role of the market in determining the strategic goals of higher education institutions to develop and implement programs;
- the significant role of academic governance;
- the minor role of the state, taking on the function of the common legal regulation of education.

The organizational and legal form of US universities is that of nonprofit corporation (not-for-profit corporation or not-for-profit foundation). Universities in the USA exercise independence in decisions concerning internal management, finances, formation and implementation of policy on education and research, including exploration, expansion and other components of the research and educational process. Each university determines its own mission, goals and structure. Universities also independently determine the academic programme, set requirements for admission and selection of students, establish terms of employment, and so on.

However, a high degree of formal independence in relation to the state still does not solve the question of the substantive content of the principle of university autonomy. In this regard it should be noted that, as in the concept of Von Humboldt and in the modern interpretation of the principle of university

autonomy, participation of professors in university management is not seen as a necessary component of academic freedom. The chief editor of the magazine *International Higher Education* published by the Center for International Higher Education (CIHE), and Director of the Center for International Higher Education at Boston College (USA), world-renowned scientist Philip G. Altbach underlines that ‘academic freedom protects professorial freedom of teaching, research, and expression – and nothing else’<sup>12</sup>.

Louis M. Benedict<sup>13</sup> notes that many US universities apply the hierarchical governance model whereby the university administration makes decisions without actually listening to the opinion of the faculty. A similar pattern is typical of many universities in Kazakhstan. And in the Kazakhstan situation implementation of the principle of autonomy is complicated by the fact that the restriction of coordination and control asserted by the Ministry of Education and Science has the effect of almost automatically strengthening authoritarian tendencies in the activities of university administration. After all, public control over the education system by consumers of educational services is effective in the presence of a mature, institutionally formalized and effectively self-governing civil society. In the absence of such (or at the stage of its formation), a high degree of independence from the central-governmental administrative courts is perceived by the academic leadership of a number of higher schools not as an opportunity to choose their own means of implementation of national development goals and priorities, but as a kind of sanction for the lack of control, and permissiveness.

## **Model of greatest academic sovereignty**

This final model cedes paramount importance to the principle of academic autonomy and academic freedom of the university and self-regulation of higher education in general. This form of control dates back to the medieval collegiate management model practiced by the Sorbonne and the University of Bologna (and continued by some older universities such as Oxford and Cambridge), and resonates with the ‘Humboldt’ concept of the university. Under this framework a wide range of powers in management decisions on all aspects of research, education and development activities is provided to the academic elite — from university administration to faculty housing.

---

<sup>12</sup> P. Altbach, *Academic Freedom: A Realistic Appraisal*, «International Higher Education» 2009, Vol. 57, p. 3.

<sup>13</sup> L. Benedict, *Crossroads in the United States*, «International Higher Education» 2009, Vol. 57.

The powers exercised by other centers of influence on the education system are characterized by the following distribution: a) average or little influence of the state, regardless of whether it is a public or private institution of higher learning; and b) minimal market impact.

Here the American or Anglo-Saxon model of the university holds the position of undisputed leadership. For example, in the Shanghai ranking of top universities<sup>14</sup>, 17 US schools were among the 20 best universities in the world. The only other institutions on the list were University of Cambridge (5th position in Academic Ranking), University of Oxford (10th position) and the Swiss Federal Institute of Technology in Zurich (20th position). In the ranking published by the London edition of 'Times Higher Education'<sup>15</sup> supported by Thomson Reuters, the list of the top 20 universities included 15 American and 5 European universities (including 4 UK universities: Oxford 2nd, Cambridge 7th, Imperial College, London 8th and University College, London 17th; the only other European finalist being the Swiss Federal Institute of Technology, Zurich in 12th place). In the same rankings for 2013–2014 University College, London had slipped from the top 20, and the Canadian University of Toronto had risen to 20th position<sup>16</sup>.

The view gaining dominance among European experts is that the European scientific and educational space should shift to the Anglo-Saxon system in order not to lose ground in the global competition of institutions of higher education. This space of primacy is increasingly occupied not only by American universities but also by institutions of higher education in several countries of Southeast Asia. In this regard it should be noted that, despite the full-scale entry of Kazakhstan in the Bologna process, the founders and trustees of the flagship national school, Nazarbayev University, have chosen the Anglo-Saxon or the American model.

However, the advantages of the Anglo-Saxon model with respect to the classical university are not absolute and are hardly surviving in the present situation where the principles of the market economy are increasingly being given priority over traditional academic values. E. N. Ruzaev and P. E. Ruzaeva<sup>17</sup> claim that the 'High School, which is one of the most important links in the creation and

---

<sup>14</sup> Shanghai Jiao Tong University 2013, *Academic Ranking of World Universities 2013*, <http://www.shanghai ranking.com/ARWU2013.html> (accessed: 21.12.2017).

<sup>15</sup> *World University Rankings 2012–2013 Powered by Thomson Reuters*, <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2012-13/world-ranking> (accessed: 21.12.2017).

<sup>16</sup> *World University Rankings 2013–2014 Powered by Thomson Reuters*, <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2013-14/world-ranking> (accessed: 21.12.2017).

<sup>17</sup> E.N. Ruzaev, P.E. Ruzaeva, *Management of Quality Educational Services and Knowledge Management in High School*, <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/menedjment/420> (accessed: 21.12.2017).

management of knowledge in society, must have an analogous management system if the management system which cannot meet the latest requirements of the world market cannot effectively seek to create new knowledge and manage it'.

Most supporters of the American system of 'effective teaching management' (termed 'managerialism') would agree that the system of government based on traditional academic freedom is much more democratic and in the answer-guide spirit of classical university education. However, in a highly competitive struggle this system loses out to a clear focus on the dynamics of supply and demand.

### **Integration of science and education in the context of diversification of the higher education system of the Republic of Kazakhstan**

Each of these models has its pluses and minuses. The effectiveness of a particular model for the organization of education and research in the higher education system of each country is determined by a whole set of factors: the established traditions of university education; features of national culture and mentality; the nature of the political system and its relationship with civil society; the level of economic, scientific, technical and social development; state educational and research infrastructure; the degree of integration into the global scientific and educational space, etc.

Without dwelling on the analysis of each of these factors, we note that, given their entirety for the system of higher education of modern Kazakhstan, the current trend is towards the middle area of the 'triangle of influence'. The relative balance of centers of domination provides the greatest freedom of tactical manoeuvre and adjusts the way forward to new types of the management system in higher education to meet the challenges of integration of science and education, as well as to set the agenda for the modern era. The trend seems a reasonable compromise between the ideal of service to the fundamental values of classical university education and the reality of market relations. As evidenced by a number of official documents, the policy adopted in recent years by both the government and industry has laid the strategic course for the further reform of the national education system. In exchange for the loosening of excessive centralized control and monitoring, research and education university complexes must take full responsibility for the results of their activities in relation to society in general as well as specific consumers of educational services, development activities and research products.

Meanwhile, adopted on 18 February 2011, the Law of the Republic of Kazakhstan 'On Science' and the Law of the Republic of Kazakhstan 'On Education' lay

the foundation of a legal framework for the state policy on science and education, significantly limiting the autonomy and academic freedom of universities. In particular, although competition for scientific projects is derived from the system of public procurement, public authorities retain the right to determine who and how it will fund as the national science baseline, including the earmarking of grants. The term ‘autonomy’ is notably absent from the text of the law. It is therefore necessary to continue the legislative activity regulating science and education, focusing on principles of university autonomy and academic freedom recognized by the world community. In particular, in assessing the quality of any education system, according to Frans A. van Vught and Don F. Westerheijden, there must be an ‘independent meta-level agent’ who ‘should be the coordinator of the quality assessment system, acting independently of the government politics and policies and not having the task to impose upon the institutions an approach that the government deems to be necessary’<sup>18</sup>. Meanwhile, there must be a clear policy of quality control for education while developing according to the new model. For example, the National Education Report for 2012 specifies ‘ensuring interaction between education authorities at various levels through the creation of a single vertical line of quality education’.

The President’s decree and his Address to the Nation entitled ‘Building the Future Together’ promise to make a ‘good education[al] foundation for industrialization and innovative development of Kazakhstan’ through a holistic structural transformation of the national education system. One of the directions of this transformation is the diversification of the higher education system, addressed by the President as follows: ‘By 2020, the share of universities that have passed independent national accreditation according to international standards will be 30 percent. There will be up to a five percent increase in the share of universities implementing innovative and absorptive research results into production. At least two higher education institutions will be marked in the ranking of the best universities in the world’<sup>19</sup>.

The former Minister of Education of the Republic of Kazakhstan Bakhyt-zhan Zhumagulov said that Nazarbayev University ‘becomes a reference point for raising the level of our entire high school, for the new system of classifi-

---

<sup>18</sup> F. van Vught, D. Westerheijden, *Towards a General Model of Quality Assessment in Higher Education*, «Higher Education» 1994, Vol. 3, p. 365.

<sup>19</sup> N. Nazarbayev, *Let’s Build the Future Together! Message from the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev to the People of Kazakhstan*, January 28, 2011. <http://www.akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-28-01-2011-g> (accessed: 21.12.2017). Similar patterns of diversification of higher education systems are presented in the State Program of Education Development of the Republic of Kazakhstan for 2011–2020 (see extensive quotations from the document on page 15).



cation of universities'<sup>20</sup>. However, the process of diversification of the higher education system produces a range of issues, including legal ones. For example, in its 'Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education in the European Space' the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) argues that educational institutions must have their own policies and procedures for quality assurance and standards for ongoing programmes, and qualifications. To fulfill these recommendations and requirements the ENQA proposes a system of administrative and legal norms governing the functioning of domestic institutions of higher education, although these are clearly not ready for implementation. National legislation thus becomes an obstacle in the transition of the system of higher education of Kazakhstan up to world standards of quality scientific and educational activities. This is clearly demonstrated in the recent history of the adoption of a special law 'On the Status of "Nazarbayev University", "Nazarbayev Intellectual Schools" and "Nazarbayev Fund"'

Nazarbayev University was created and is developing as a unique institution of higher education, with the mission, goals and objectives unattainable by other universities for logistical and financial reasons, including the selection of teaching staff, etc. However, each institution should be able to create its own forms of organization for education and the research process. Of course, to solve this problem it is necessary to create appropriate conditions and prerequisites, both legal and administrative, regulating the activities of higher educational institutions. The special legal status of the flagship of higher education, Nazarbayev University, must cease to be exclusive and must become normative for the whole system of higher education. After amendments to the legislation introduced in connection with the adoption of a special law 'On the Status of "Nazarbayev University", "Nazarbayev Intellectual Schools" and "Nazarbayev Fund"'<sup>21</sup>, only

---

<sup>20</sup> B. Zhmagulov, *Modernization of Education: Time Requirement*, «Kazakhstan Pravda» 2011, November 10.

<sup>21</sup> To provide a legal framework to implement the articles of the Law of the Republic of Kazakhstan 'On the Status of "Nazarbayev University", "Nazarbayev Intellectual Schools" and "Nazarbayev Fund"', a number of changes and additions have been made, not only to the Law 'On Education', but also in the civil Budget and Tax Code of RK, the Code addressing 'On People's Health and the Health Care System' and in the Law of RK 'On Noncommercial Organizations', 'On Employment', "On Joint Stock Companies" and 'On Licensing'.

Similar problems arise in other countries. For example, in Russia a special federal law 'On the Moscow State University Named after MV University and Saint Petersburg State University' enacted on 21 October 2009 creates an exclusive legislative framework for the educational and research activities of these universities as a unique scientific and educational complex. The law also defines the structure of the complex, especially the implementation of its educational and research activities and their financing. However, other basic provisions on the activities of the University prescribe rules on the statute of the university. In addition, the Russian Federal Law 'On the Innovation Centre "Skolkovo"' of 28 September

a single institution in Kazakhstan has standards that meet the present level of legal support for innovative educational and research activities.

The State Program of Education Development of the Republic of Kazakhstan for the years 2011 through 2020 provides for the following measures to ensure the autonomy of universities:

Principles of autonomy of universities [will be developed], which is understood as autonomy in the implementation of educational, scientific, financial, international and other activities, based on the model of Nazarbayev University. Public universities will become autonomous nonprofit organizations. At the same time boards of trustees will be created, which will report to universities, as well as mechanisms for transparency of higher education institutions. For public universities there will be improved appointment of rectors. There will be created the conditions for the gradual granting of autonomy to universities of the country. Starting in 2015 autonomy will be given to national research universities, in 2016 to national institutions of higher education, and in 2018 to the rest of higher education institutions.

Our analysis provides reasonable grounds for concluding that this situation encompasses mutually exclusive demands. The diversification of higher education is incompatible with the use of a single model of university autonomy for qualitatively different types of higher education institutions. Institutions focused on mass higher education, elite universities and those set up to innovate and implement research results into production (research universities) are qualitatively different types of higher education institutions. Their learning processes are built on different bases, with different goals and objectives, with qualitatively different types of motivation and therefore different principles of formation of the student body and faculty members.

## **Conclusion**

According to the results of research the following general conclusions can be made:

1. The findings of the article based on official documents and materials suggest that the Republic of Kazakhstan's transition proceeds towards a qualitatively differentiated or diversified higher education system, in which high-status research universities focus on elite education and innovative research

---

2010 grants broad autonomous powers to this innovative complex, including in the field of education, medical and scientific activities.

and development, while other universities remain geared towards mass higher education and research of regional significance. In this situation, each higher education institution must articulate its actual capabilities and claims to a certain level (status, location) in the national system of higher education. Based on this kind of positioning it can be determined exactly which models of interaction between science and education will be established in each institution.

2. The process of diversification of the higher education system largely determines the optimal means of creating the scientific and educational complex. The process of integration of science and education should not, firstly, be considered as an end in itself, and secondly, use command-administrative methods to solve this problem. In most countries science is concentrated in university research and development centers and laboratories, or in the scientific and educational complex. However, in the present circumstances the effective integration of science and education in Kazakhstan through the merger of universities and research institutes is problematic for several reasons. Chief among them are the excessive academic workload of faculty members; inadequate funding of university research, especially in private universities; and the small number of highly qualified scientists in university departments.
3. Most appropriate for Kazakhstan in the present conditions is the integration of existing scientific and educational institutions through the pooling of resources of individual research institutions and related institutions of higher education in a common research and education centre, providing them with maximum independence. Thus, we should follow the path of entitlement by the scientific and educational organizations to decide on the appropriateness of various forms of integration on the basis of bilateral or multilateral agreements.

## **RÉSUMÉ**

This article examines the experience connected with reforming the scientific and educational infrastructure of Kazakhstan from the standpoint of compliance with the principle of autonomy of academic science and teaching. First, the authors conduct a comparative analysis of international experience of integration of university education and research models and evaluate their applicability in Kazakhstan. Second, they discuss measures taken by the authorities, aimed at the creation of Kazakhstan's shared scientific and educational space in terms of diversification of the higher education system. Third, they argue the need for strategic integration of the national education system with a network of institutions conducting basic and applied research. Finally, they suggest there is a need to combine the resources of individual research institutions and related institutions of higher education into a joint research and education center given maximum independence.

## Bibliography

- P. Altbach, *Academic Freedom: A Realistic Appraisal*, «International Higher Education» 2009, Vol. 57.
- S. Ball, *Big Policies. Small World: An Introduction to International Perspectives in Education Policy*, «Comparative Education» 1998, Vol. 2.
- D. Bell, *The Coming of Postindustrial Society. Experience in Social Forecasting*, Moscow 2004.
- L. Benedict, *Crossroads in the United States*, «International Higher Education» 2009, Vol. 57.
- N. Bulle, *Comparing OECD Educational Models through the Prism of PISA*, «Comparative Education» 2011, Vol. 4.
- B. Clark, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press 1983.
- S. Hessen, *Basics of pedagogy. Introduction to Applied Philosophy*, Moscow 1995.
- B. Lingard, S. Rawolle, *New Scalar Politics: Implications for Education Policy*, «Comparative Education» 2011, Vol. 4.
- N. Nazarbayev, *Let's Build the Future Together! Message from the President of the Republic of Kazakhstan Nursultan Nazarbayev to the People of Kazakhstan*, January 28, 2011. <http://www.akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstan-28-01-2011-g> (accessed: 21.12.2017).
- N. Nazarbayev, *Message from the President of the Republic of Kazakhstan – The Leader of the Nation NA Nazarbayev to the People of Kazakhstan. Strategy 'Kazakhstan–2050'. The New Political Course Held by the State*, *Kazakhstan Pravda*, December 15, 2012.
- E.N. Ruzaev, P.E. Ruzaeva, *Management of Quality Educational Services and Knowledge Management in High School*, <http://www.quality.edu.ru/quality/sk/menedjment/420> (accessed: 21.12.2017).
- Shanghai Jiao Tong University 2013, *Academic Ranking of World Universities 2013*, <http://www.shanghairanking.com/ARWU2013.html> (accessed: 21.12.2017).
- M. Shattok, *UK University Governance under Stress*, «International Higher Education» 2010, Vol. 59.
- F. van Vught, D. Westerheijden, *Towards a General Model of Quality Assessment in Higher Education*, «Higher Education» 1994, Vol. 3.
- World University Rankings 2012–2013 Powered by Thomson Reuters*, <http://www.timeshigher-education.co.uk/world-university-rankings/2012-13/world-ranking> (accessed: 21.12.2017).
- World University Rankings 2013–2014 Powered by Thomson Reuters*, <http://www.timeshigher-education.co.uk/world-university-rankings/2013-14/world-ranking> (accessed: 21.12.2017).
- B. Zhumagulov, *Modernization of Education: Time Requirement*, «Kazakhstan Pravda» 2011, November 10.

*Katarzyna Domagała*

## **Public Administration in the Republic of Serbia – an attempt to adapt the European Union requirements**

**KEY WORDS:**

*Republic of Serbia, European Union, public administration,  
reform, Europeanization*

In the analysis of literature regarding the subject of public administration, many definitions of it may be found. Jan Boć distinguishes the meanings of public administration embedded in context: sociological, linguistic, legal and – significant from the perspective of this paper's topic – political. J. Boć claims that it is very easy to distinguish between politics and public administration, since it is sufficient to carry out politics in a proper manner and administration in a wrong manner, or to administer properly, leaving politics an inactive sphere<sup>1</sup>.

At least ten fields may be identified in which administration may be studied in terms of political analysis, yet, in this analysis, it is crucial to pay attention to two of them. The first one is the wide range of procedures of reconstructing comprehensive and partial goals, which are considered as significant in creating the idea of the progress of functioning of a country. Moreover, it is a large number of legal provisions in terms of short- and long-term reforms in a country<sup>2</sup>. Since the beginning of the 21st century, there has been a change in the attitudes of the authorities towards the functioning of public administration in modern societies. A tendency to gradually move away from normative approach towards administrative activity, that is administration based solely on legal standards and gradually

---

<sup>1</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Poznań 2004, pp. 7–16.

<sup>2</sup> Ibidem, pp. 12–13.

embrace the idea of treating administration in a more pragmatic way<sup>3</sup>. „Good administration” is understood as effective management<sup>4</sup>.

In this paper I will attempt to analyse the long-term reform of public administration in the Republic of Serbia which was officially commenced in 2004; however, it started a little earlier. I want to answer the following research questions:

- Is the perspective of accession to the European Union the main reason for introducing reforms of public administration?
- What attitude towards the reforms planned in public administration were seen on the Serbian political scene?

In the light of the questions listed above, the following hypotheses will be verified:

- The possibility of future accession to the European Union was the main motivation for intensifying activities in order to reform the public administration.
- Originally, the attitude of Serbian politicians towards reforms of public administration was normative; however, with time, a positive change occurred, which consists in a gradual move away from approaching reforms only in the context of new legal acts towards a dynamic implementation and changes based on good practices.

The main method used in this article is the systems analysis. Based on it I will try to identify the functional and dysfunctional elements that affect the implementation of public administration reform strategy. Moreover, historical method was useful in order to briefly describe the main changes in the Serbian public administration. Among the research techniques that have proven to be helpful I can single out the legal acts analysis and the analysis of sources and monographs.

## **Internal situation in Serbia before Public Administration Reform adoption**

In 1918, the creation of the Kingdom of Serbians, Croats and Slovenians was proclaimed (SHS). The Serbian population inhabited sizeable terrains of the Kingdom, and outnumbered the remaining national groups and minorities<sup>5</sup>. This advantage manifested itself in the political and administrative areas and resulted

<sup>3</sup> S. Lilić, *Strategy of Administrative Reform in Serbia in the Context of European Integration*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2011, No. 4, p. 1108.

<sup>4</sup> N.R. Urosoiu, *Good Administration Quo Vadis. Legality or Efficiency?*, <http://www.jur.uu.se/LinkClick.aspx?fileticket=56P1HCkplIE%3D&tabid=5502&language=sv-SE>, 2011, p. 15 (accessed: 21.12.2017).

<sup>5</sup> M. Babić, *Modernizacja. Demokratyzacja. Konsolidacja. Problemy demokracji w Serbii na przestrzeni wieków*, [in:] A. Kosecki, J. Wojnicki (eds.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej 20 lat doświadczeń*, 2011, p. 241.

in conflicts between the communities inhabiting this country<sup>6</sup>. The Kingdom was characterised by national unitarisation and centralism<sup>7</sup>.

After World War II Yugoslavia managed to break from the soviet Cominform and economic sanctions were put on the country<sup>8</sup>. During Tito's era, a guerrilla movement, having power over the country, made the communist Yugoslavia a federal state, in which Serbia still played a dominant role<sup>9</sup>.

The breakdown of Yugoslavia into independent republics did upset the seemingly stable internal situation. Many factors accounted for the failure of previous reforms. One of those factors was the fact that after the break-up, when almost each federal republic managed to create states in a desired shape, only Serbia was divided, partially due to the fact that its citizens found themselves in the territories of all of the newly created entities and constituted minorities there<sup>10</sup>. Spurious presidential elections, in which Slobodan Milošević was to be elected, added fuel to the fire. Under his rule, the Serbian and Albanian conflict regarding Kosovo inflamed. It led to NATO raids on the territory of Serbia, leaving the country in ruin. Reforms of any kind regarding public administration were not on the political agenda in this period, since administration fulfilled its role effectively: it was an instrument of power in the hands of president Milošević<sup>11</sup>.

Serbia became an independent republic only in 2006 after Montenegro had separated<sup>12</sup>. As the only federal republic possessing two autonomous districts,

---

<sup>6</sup> It is worth mentioning that Belgrade, the capital of the Kingdom, was not only the main political centre but also a city with flourishing and developing cultural life. See: M. Podolak, *System polityczny Serbii*, [in:] T. Bichta, M. Podolak (eds.), *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, p. 355.

<sup>7</sup> Till the end of the second decade of the 20th century SHS was divided into 33 župas (administrative units) governed by župans (governors) appointed by the king. In 1929, the country's name was changed into the Kingdom of Yugoslavia and the previous administrative system was strengthened by liquidation of župas and a division of the territory of the Kingdom into ten banovinas with one capital district in Belgrade.

<sup>8</sup> P.S. Ramet, *Serbia i Czarnogóra po 1989 roku*, [in:] P. Ramet (ed.), *Polityka Europy środkowej i południowo-wschodniej po 1989 roku*, Warszawa 2012, p. 320.

<sup>9</sup> The financial situation of common citizens improved significantly mainly due to the construction of new factories which employed almost 1.5 million of the unemployed. The 1970s also abounded in generosity of the authorities, which, between 1974 and 1977, provided the society with 580.000 free flats. An optimistic social atmosphere was a priority for the political elite. This could be achieved only by raising salaries and improving the standard of living. Significantly, Yugoslavia's foreign debt amounted to 16.4 billion dollars then.

<sup>10</sup> M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbia pod rządami Slobodana Miloševicia*, Kraków 2008, pp. 190–192.

<sup>11</sup> J. Džinić, *Public Administration Reform in Serbia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2011, No. 04, p. 1078.

<sup>12</sup> Between 2003 and 2006, Serbia and Montenegro made up a dualistic structure. It was a loose federation of two republics with a common federal parliament.

Serbia faced a challenge of one of its districts, Kosovo, declaring independence<sup>13</sup>. The most important test for the Balkan countries was equaling the EU member states by consequently creating democratic political systems, which will influence the political, economical and social situation in a positive way<sup>14</sup>.

The Republic of Serbia started its way to access the EU in 2005, when negotiations for adopting the Stabilisation and Association Agreement (SAA) began. In 2012, Serbia gained an official status of the candidate to access the EU. The condition of membership of the Western Balkans in the EU is not only the fulfilment of Copenhagen's criteria, but also of those included in the arrangements over stabilisation and association<sup>15</sup>. Although reports of the European Commission do not contain a blatant number of limitations concerning Serbian modernisation, the undertaken activities require intensification. This related to the topic of the present paper that a well organised and competent public administration plays a key role in the process of integration. This relationship may be called mutual, since the integration appears as a catalyst of taking another steps with the aim of adjusting the Serbian administrative practice to *acquis communautaire*<sup>16</sup>.

## Adoption of PAR Strategy in the Republic of Serbia

The government, elected in March 2004, presented a strategic approach to reforms and discussed the adoption of the Public Administration Reform Strategy (PAR) and Action Plan 2004–2008 already in November of the same year<sup>17</sup>. The main goal of the PAR was the creation of a democratic state of law in which the functioning public administration would be oriented first and foremost on its citizens and the growing private sector offering high quality services<sup>18</sup>. Moreover, as the reason for the adoption of the PAR the legislator states, on the one hand, the need to raise qualifications of administration workers, and, on the other

<sup>13</sup> The other autonomic district inhabited in majority by a Hungarian minority is Vojvodina.

<sup>14</sup> B. Jagusiak, *Korzyści i ryzyka państw bałkańskich w Unii Europejskiej*, [in:] M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska (ed.), *Balkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji*, Warszawa 2014, p. 131.

<sup>15</sup> *Balkany Zachodnie*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej Parlamentu Europejskiego, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_6.5.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_6.5.2.pdf), p. 1–3 (accessed: 21.06.2017).

<sup>16</sup> Action Plan for Serbian Public Administration Reform Implementation 2004–2008. Government of the Republic of Serbia 2004, p. 3.

<sup>17</sup> J. Džinić, *Public Administration Reform in Serbia...*, p. 1078.

<sup>18</sup> O. Lukashenko, *Towards Effective Public Administration. Methodology for Functional Analysis*, UNDP Paper, [http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP\\_SRB\\_Towards\\_Effective\\_Public\\_Administration\\_-\\_Methodology\\_for\\_Functional\\_Analysis.pdf](http://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Towards_Effective_Public_Administration_-_Methodology_for_Functional_Analysis.pdf), 2009, p. 8 (accessed: 21.12.2017).



hand, to limit the costs of keeping public administration by a substantial reduction of the employed in this sector. The legislator stresses that the changes will first and foremost regard decentralization, professionalisation and depoliticisation, rationalisation, coordination of public policies, control mechanisms and modernisation of public administration. Six main scopes of reforms may be distinguished: decentralisation; fiscal decentralisation; building a professional civil service; new organisational and management framework as a basis for rationalisation of public administration; introduction of information technology, and control mechanisms of public administration<sup>19</sup>. Based on the prepared strategy, the Law on State Administration (LSA), including 94 articles, was adopted in September 2005.

## **Decentralization**

In accordance with the Constitution, the citizens have a right to the autonomy of *pocrainas* (administrative units) and of local government, which they can execute by agencies of representatives elected in free elections<sup>20</sup>. Moreover, the legislator divided competences into *pocrainas* and the units of local government and added that the government of the Republic of Serbia may cede its particular tasks by an act of law<sup>21</sup>. According to the highest legal act, enterprises, institutions, organisations and units may be entrusted with particular public competences in order to rationally execute law and citizens' obligations through the act<sup>22</sup>. The Autonomous Province of Vojvodina and The Autonomous Province of Kosovo and Metohija are, in accordance with the Constitution of 2006, included in the territory of the Republic of Serbia. The situation of Kosovo seems to be particularly problematic. In 2008, it unilaterally declared independence, although Serbian politicians considers the declaration of independence unlawful.

The basic question that should be asked is whether Serbia is really a strongly centralised state. What kind of criteria may measure the level of decentralisation and centralisation? Veran Stančetić indicates that one of the factors which determine decentralisation is the amount of funds allocated from the state budget for entrusting lower levels of authority with central competences<sup>23</sup>. Analysing

---

<sup>19</sup> J. Džinić, *Public Administration Reform in Serbia...*, p. 1079.

<sup>20</sup> Art. 176 of the Constitution of the Republic of Serbia, 2006, Official Gazette of the Republic of Serbia no. 98/2006.

<sup>21</sup> E. Bujwid-Kurek, *Konstytucyjne uwarunkowania integralności terytorialnej Republiki Serbii w początkach XXI wieku*, [in:] M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska (eds.), *Balkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji*, Warszawa 2012, pp. 176–177.

<sup>22</sup> Art. 137 of the Constitution...

<sup>23</sup> V. Stančetić, *Decentralization as an Aspect of Governance Reform in Serbia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2012, no. 3, pp. 772–773.

European countries, it may be stated that Serbia belongs to the group of the most centralised ones<sup>24</sup>. The income of Serbian municipalities comes from four sources: income tax on the central level, money transfers from the central level, taxes and other local fees<sup>25</sup> (Serbia: Municipal, 2013, p. 4). Between 2007 and 2009, the government allocated only 1.7% of Serbian GDP for the development of local authorities. However, experts notice that in the following years, the amount of central funds dropped to 1% of GDP<sup>26</sup>. In 2009, 10% of the central budget was transferred to lower levels, and gminas (communes) and towns received only 6% of the budget<sup>27</sup>.

In order to ensure an effective mechanism for coordination of the decentralisation process, the government appointed the National Council for Decentralization<sup>28</sup>, which, together with the Ministry for State Administration and Self-Government, is responsible for the process. However, it should be noted that the success is dependent not only on good functioning of the two above mentioned institutions, but also on other ministries and all the politicians, since the transfer of entitlements should be done in every area which is subordinate to the central government.

## Rationalisation

According to the State Administration Act, the State Administration shall consist of ministries, administrative authorities within ministries and special organization<sup>29</sup>. Rationalisation of public administration was a crucial point in the PAR Strategy. The reform focuses on liquidating redundant vacancies, thus limiting the number of public employees. Also, the importance of rationalisation should be stressed as it directly affects another reform – depolitisation of public administration<sup>30</sup>. As a result, the government of the Republic of Serbia undertook activities

<sup>24</sup> A given country may be classified into one of four groups. This division is presented from the most centralised states (group 1) to states characterised by far-reaching decentralisation (group 4). According to the data of 2011, Serbia was in group 1 together with Croatia, Bulgaria, Albania, Greece, Romania and Portugal.

<sup>25</sup> *Serbia: Municipal Finance and Expenditure Review*, Document of the World Bank, <http://www-wds.worldbank.org> (accessed: 21.12.2017).

<sup>26</sup> *Serbia: Municipal Finance and Expenditure Review*, Document of the World Bank, <http://www-wds.worldbank.org/>, p. 17, (2013).

<sup>27</sup> V. Stančetić, *Decentralization...*, p. 775.

<sup>28</sup> *Action Plan for Serbian Public Administration...*

<sup>29</sup> Art. 1 of the State Administration Act, Official Bulletin of the Republic of Serbia 2005.

<sup>30</sup> Action Plan for Serbian Public Administration...

aiming at limiting the number of people employed in public administration to approximately 24 thousand (the plan was to limit the number by over 11%)<sup>31</sup>.

The Serbian public administration underwent certain rationalisation and it seemed that the reform would become a stable practice. Unfortunately, in 2006, when the dualistic form of Serbia and Montenegro broke, an administrative chaos appeared in the two countries. In 2007, the Law on Ministers was adopted and on its basis the number of ministries increased by 30%. Since then, the number of the employed in public administration systematically grew and in 2009 it amounted to 34 thousand, of which 11% was employed for a fixed term<sup>32</sup>. In order to prevent further growth of employment, the Act of Defining the Maximum Number of Public Administration Employees (ADMP) was adopted in the same year. It reduced the number of people employed for full time and for an unfixed term to 28 thousand. The number of people employed for a fixed term cannot exceed 10% of the number of people employed for full time<sup>33</sup>.

In 2010, the government of Serbia was obliged to immediately dismiss 8.500 public administration employees. This condition was stated by the International Monetary Fund (IMF) in order for Belgrade to receive another tranche of credit in the amount of 380 million Euro<sup>34</sup>. In the following years, Serbian politicians attempted to limit public administration with no success so far. At the beginning of 2015, the Serbian Minister of Public Administration and Local Government, Kori Udovički, announced that cuts in the public sector will amount from 7.000 to 15.000 employees of civil service, since it is difficult to calculate activities undertaken on such a great scale<sup>35</sup>. Eventually, Udovički confirmed that, by the end of 2015, about 9.000 people would have been dismissed. In accordance with the agreement between Serbia and IMF, by the end of 2018, public administration will have dismissed 70.000 employees<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Z. Lončar, D. Vučetić, *European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia*, Conference Proceedings, 16th Toulon-Verona Conference “Excellence in Service”, Slovenia, August 2013.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Art. 2–3 of the Defining the Maximum Number of Public Administration Employees, Official Bulletin of the Republic of Serbia 2009, no. 104/09.

<sup>34</sup> *Serbia musi zwolnić 8,5 tys. urzędników, żeby dostać środki z MFW*, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,7946723,Serbia\\_musi\\_zwolnic\\_8\\_5\\_tys\\_urzednikow\\_zeby\\_dostac.html#ixzz3uDaBIwWY](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,7946723,Serbia_musi_zwolnic_8_5_tys_urzednikow_zeby_dostac.html#ixzz3uDaBIwWY) (accessed: 28.05.2010).

<sup>35</sup> *Serbia w tym roku zwolni nawet 15 tys. pracowników sektora publicznego!*, <http://wmeritum.pl/serbia-w-tym-roku-zwolni-nawet-15-tys-pracownikow-sektora-publicznego> (accessed: 23.03.2015).

<sup>36</sup> S. Dragojlo, *Serbian Parliament Mulls Public Sector Layoffs*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-adopting-a-law-on-cutting-public-sector> (accessed: 21.12.2017).

## Access to Information

Serbia is a country in which free access to public information is one of the issues guaranteed by the Constitution. Besides constitutional records, proper reforms were implemented in order to establish conveniences for the citizens desiring to access public information.

The first draft version of the document on the free access to public information was prepared in 1998 by Belgrade Centre of Human Rights. It was called "Model Law on Public Information". In 2001, a non-governmental organisation, the Center for Advanced Legal Studies, took another legal initiative. The proposal was approved by the government and particularly by the then Deputy Prime Minister Žarko Korać<sup>37</sup>. In 2003, the National Assembly adopted the Law on Free Access to Information on Public Importance<sup>38</sup>. This document is a legal foundation of the discussed issue. Thanks to it, a sense of real influence on unlawful behaviour of political officials often concentrating on corruption activity was created. Importantly, in the case of Serbia, the democratic system is still in the process of creation: the lack of transparency of administrative activities constitutes a serious obstacle in creating a democratic state of law.

Since its adoption in 2004, the act in question was amended several times<sup>39</sup>. This was a consequence of citizen initiatives related to the issue discussed and a growing demand for access to information by the Serbian society<sup>40</sup>. It must be stressed that the Serbian public opinion was dissatisfied with the legislative solutions in 2011. Nevertheless, despite certain doubts about the generality of certain records and a lack of enthusiasm among the society, Serbia's Law on Free Access to Information of Public Importance was recognised by a group of international experts as one of the best prepared legal acts in this field already a year later<sup>41</sup>. The evaluation criteria included the right to access, sending response procedures, exemptions, rejections, appeals, penalties and promotion of the law<sup>42</sup>. However,

<sup>37</sup> V.V. Vodinečić, *Free Access to Information Legislation in Serbia*, Paper prepared for presentation at the Conference Security Sector Reform and the Media, Serbia & Montenegro 2003, p. 2.

<sup>38</sup> GRS (2004) Law on Free Access to Information of Public Importance.

<sup>39</sup> J. Džinić, *Public Administration Reform in Serbia...*, p. 1097.

<sup>40</sup> Approximately one thousand applications for the access to public information on various levels, from central to local, are submitted in Serbia every day.

<sup>41</sup> Evaluation of Serbian law regarding free access to public information was conducted by experts from Spanish Access Info Organisation in cooperation with members of the American Centre of Law and Democracy Organisation. Serbia achieved 135 of 150 points in the ranking.

<sup>42</sup> B. Barlovac, *Serbia's Public Information Act Tops Global Ranking*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-tops-global-ranking-of-public-information-act> (accessed: 22.02.2012).

Marko Milošević from the Belgrade Centre of Security Policy states that not all the state bodies comply with the adopted regulations. He notices a tendency that the lower the level of the administrative body, the more inconsistencies may be found<sup>43</sup>.

## **Public Administration Reform evaluated by the European Union**

The Republic of Serbia is one of the Balkan countries striving for the integration with the EU. The diplomatic post of the European Commission has been active in Belgrade since 1981<sup>44</sup>. Although the EU presented the Process of Stabilisation and Assembly for five countries of South-Eastern Europe in 1999, official negotiations over the adoption of the document did not start until 2005. Serbia received the status of the candidate state in 2010.

The European Commission systematically makes reports regarding the progress made by countries using European funds (also the pre-accession ones). These reports have been published for Serbia since 2005, the date when the negotiations started. In the document, prepared then for Serbia and Montenegro, evaluators stated that the process of constructing democratic institutions and a state of law started in both of the republics; yet, it was very slow and still had signs of the previous regime. The initiative of conducting a complex administrative reform was assessed positively; yet, it was stressed that it was only in its initial phase. Nevertheless, the European Commission appreciated the activities undertaken by Serbia to further integrate with the EU, stressing the measurable effects of the twinning projects launched in 2003<sup>45</sup>. The adoption of the Constitution in 2006 was a crucial moment for the Serbian political system. Satisfying effects were noted in the field of privatisation and administration. Attention was paid to the implemented reforms and institutional potential of the core of Serbian public administration<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Although the agreement on the cooperation between The European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia signed in 1980 expired after the break of Yugoslavia, the diplomatic post of the European Commission in Belgrade did not stop functioning, since the expiry of the agreement did not mean the lack of engagement of the Community in activities in the Western Balkans.

<sup>45</sup> The twinning projects consist in sending groups of experts across member states to countries using the pre-accession aid in order to improve the functioning of administration and public institutions. Between 2003 and 2005 more than 40 such projects were carried out in the Western Balkans – first and foremost in Croatia and Serbia. See: K. Domagała, *Polska polityka zagraniczna wobec starań...*, p. 85 and *Serbia and Montenegro*, 2005 Progress Report, SEC (2005) 1428.

<sup>46</sup> Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007, COM (2006) 649, pp. 14–15.

In January 2006, the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) was launched. Its aim was to, together with TAIEX<sup>47</sup>, strengthen transformation opportunities by supporting the construction of political institutions and practices of good government. The EU institutions expected the participating countries to help in the development of a conscious citizen society which would have an influence on political processes. The document regarding the development assessed that Belgrade's capabilities in terms of public administration were good. The creation of Ombudsman's office, whose task will be to take care of observance of human rights and close cooperation with the government in this field, was evaluated positively<sup>48</sup>.

The Report on Progress in Serbia of 2009 seems to be unfavourable for the country<sup>49</sup>. Serbian politicians were charged with a lack of consistency in the functioning of the most important institutions such as the parliament. Even earlier, the documents had negative comments indicating the lack of post-election cooperation between political parties, which significantly delayed the start of legislature and executive power activities. The adoption of the Law on Civil Servants in 2008 and obligations stemming from the agreements between Serbia and IMF, which included a requirement of reduction of employment and employment salaries in the public sector, were noted as a partial success. Above all, Serbia needed a strict anti-corruption law, since corruption present on all the levels of government was the main obstacle of the initiated reforms<sup>50</sup>.

In the following years, EU officials held the same position as the above. The reports reveal that public administration reforms were still not conducted dynamically. The creation of other legal acts and strategies was essential; however, practical activities should follow it<sup>51</sup>. The lack of effective implementation of legal acts and their execution influenced negatively the evaluation of Serbia by some European institutions<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> TAIEX – Technical Assistance and Information Exchange, an instrument of the European Commission. TAIEX supports public administration with regard to the approximation, application and enforcement of EU legislation as well as facilitation of sharing of EU best practices.

<sup>48</sup> Communication From The Commission To The European Parliament and The Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008, COM (2007) 663.

<sup>49</sup> Commission Staff Working Document, Serbia 2009 Progress Report, COM (2009) 1339.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Importantly, the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection continues his active involvement and his term of office was extended; however, the progress of legislative works is still not satisfactory. This leads to a lack of possibility to continue initiatives taken by him. See: Commission Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report, COM (2012) 600.

<sup>52</sup> Commission Staff Working Document, Serbia 2012 Progress Report, COM (2012) 600 and Commission Staff Working Document, Serbia 2010 Progress Report, COM (2010) 660.

The year 2015 appeared to be ground-breaking in the process of Serbia's integration with the EU. In the Report published in that year, in the part titled „Public administration reform,” the European Commission states: „Serbia is moderately prepared with the reform of its public administration. However, Serbia now needs to ensure that the ambitious reform plans and the legal framework are implemented. Strong political will remains essential to professionalise and depoliticise the administration and make recruitment and dismissal procedures more transparent, especially for senior management positions”<sup>53</sup>. At the same time, the assessors stress that this does not mean the end of reforms, since Serbia still faces significant challenges, such as strengthening the role and authority of leading public institutions responsible for shaping politics, implementing a consolidated planning and monitoring system, and guaranteeing continuity, neutrality, and transparency of public administration<sup>54</sup>.

The above mentioned EU's documents indicate that Serbia has gone a long way to equal the European democratic standards. Brussels' agreement to open the accession discussions is a crowning achievement of Serbia's efforts on the one hand, and the beginning of the way to be accepted as an EU member on the other hand.

## **Conclusions**

Serbian politics has significantly changed in terms of organisation and functioning of public administration: it moved from fragmentary and temporary approach to long-term planning. In the Yugoslavian period, politics served mainly for power concentration and was an instrument to execute the authorities' orders. In the Republic of Serbia, the authorities serve mainly the citizens. The new law concerning complex regulation of issues of particular fields of public life started to be created in relation to the adoption of the PAR Strategy in 2004. Unfortunately, the limited scope of the PAR and ineffective execution of its resolutions accounted for the fact that new legal acts were unclear, since the normative aspect of the reform did not harmonise with the politicians' pragmatism. Loopholes in the law created a fertile ground for new agencies and organs and the criteria for their growth were opaque. The Serbian public administration became a complex structure. It was supposed to undergo formalisation in order to be closer to citizens and the number of the employed in public service was to drastically decrease. These demands were executed only partially. The reduction of the number of

---

<sup>53</sup> Commission Staff Working Document, Serbia 2015 Progress Report, COM (2015) 611.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

administrative employees is far from the initial guidelines. Activities not proceeded by a proper analysis and not based on a solid method led to the paradox of dismissing many people and liquidating jobs in institutions where they were needed and leaving an excessive number of employees in many other institutions which should undergo reductions. Many a time, this led to overload of administrative structures and to a failure to expose them to crucial modernisation. Moreover, the formalisation of the administration activity required the adoption of proper control criteria. The Serbian legislator did not pay enough attention to this.

However, the consequences of shortcomings in the reforms are not substantial, and, therefore, they do not block further development of a democratic country. It is noteworthy that the Republic of Serbia is a direct heir of the Yugoslavian legacy. The Yugoslavian political arena had to deal with the remnants of the communist regime first and, additionally, change the awareness of the society which was used to previous practices. Undoubtedly, the possible accession to the EU is an attractive goal motivating the rulers to make the adopted legal acts effective. The success of initiating official accession discussions is satisfactory, since it shows that the promises made by Brussels are not empty.

It is also worth stressing that the reports on Serbia's progress in reforms prepared by the European Commission unambiguously indicate that the approach towards the functioning of public administration has changed. Initially, the focus was on legislative works, which was not followed by pragmatism. It was only the successive leading groups which demonstrated political will to prepare other essential reforms and to simultaneously implement those which were visible only in documents. Although certain acts existed, such as anti-corruption strategies, which were based mostly on the execution of the breach of its regulations, other aspects of administration modernisation, decentralisation, for instance, required activities ceding central competences to lower levels of power.

## **RÉSUMÉ**

The prospect of the membership of the Republic of Serbia in the European Union becomes more real. It would not be possible without the necessary changes made by the ruling parties. One of the key reform was rebuilding public administration. The article is an analysis of the reorganization of the sector mentioned above, with particular emphasis on the process of Europeization, which aims to deepen integration with the EU. The aim is to present the changes that have occurred in the approach of the Serbian political scene to the functioning and organization of public administration.



## Bibliography

- M. Babić, *Modernizacja. Demokratyzacja. Konsolidacja. Problemy demokracji w Serbii na przestrzeni wieków*, [in:] A. Koseski, J. Wojnicki (eds.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej 20 lat doświadczeń*, Pułtusk 2011.
- B. Barlovac, *Serbia's Public Information Act Tops Global Ranking*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-tops-global-ranking-of-public-information-act> (accessed: 22.02.2012).
- E. Bujwid-Kurek, *Konstytucyjne uwarunkowania integralności terytorialnej Republiki Serbii w początkach XXI wieku*, [in:] M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska (eds.), *Balkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji*, Warszawa 2012.
- M. Cichosz *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [in:] A. Antoszewski (ed.), *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wrocław 2006.
- K. Domagała, *Polska polityka zagraniczna wobec starań Chorwacji i Serbii o członkostwo w Unii Europejskiej*, [in:] J. Knopek, M. Sikora-Gaca, D. Magierek (eds.), *Polska w Europie 1989–2014. 25 lat po przemianach. Wybrane aspekty transformacji politycznych*, Koszalin 2014.
- S. Dragojlo, *Serbia Readies to Open First EU Chapters*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-starts-eu-talks-challenges-lie-ahead-12-11-2015> (accessed: 12.11.2015).
- S. Dragojlo, *Serbian Parliament Mulls Public Sector Layoffs*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-adopting-a-law-on-cutting-public-sector> (accessed: 21.12.2017).
- J. Džinić, *Public Administration Reform in Serbia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2011, No. 4.
- M. Korzeniewska-Wiszniewska, *Serbia pod rządami Slobodana Miloševicia*, Kraków 2008.
- I. Krastev, *The Inflexibility Trap. Frustrated Societies, Weak States and Democracy*, UNDP Issues Paper, Bratislava 2002, <https://spacesofaid.files.wordpress.com/2014/03/inflexibility-trap-lisa-edited.pdf> (accessed: 21.12.2017).
- S. Lilić, *Strategy of Administrative Reform in Serbia in the Context of European Integration*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2011, No. 4.
- Z. Lončar, D. Vučetić, *European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia*, Conference Proceedings, 16th Toulon-Verona Conference “Excellence in Service”, Slovenia, August 2013.
- A. Nowak-Far, *Zagadnienia konstytucyjne integracji państw Balkanów Zachodnich z Unią Europejską*, [in:] A. Nowak-Far (ed.), *Integracja Balkanów Zachodnich z Unią Europejską*, Warszawa 2012.
- D. Rustow, *Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model*, «Comparative Politics» 1970, no 2.
- V. Stančetić, *Decentralization as an Aspect of Governance Reform in Serbia*, «Croatian and Comparative Public Administration» 2012, no. 3.
- N.R. Urosou, *Good Administration Quo Vadis. Legality or Efficiency?*, <http://www.jur.uu.se/LinkClick.aspx?fileticket=56P1HCkplIE%3D&tabid=5502&language=sv-SE> (accessed: 21.12.2017).
- V.V. Vodinelić, *Free Access to Information Legislation in Serbia*, Paper prepared for presentation at the Conference Security Sector Reform and the Media, Serbia & Montenegro 2003.

*Alexander Vasilevich Malko, Vladimir Vladimirovich Nyrkov*

## **Paarige Kategorien der Allgemeinen Rechtstheorie: Forschungsprobleme**

### **STICHWÖRTER:**

*die Methodologie der Rechtswissenschaft, die allgemeine Rechtstheorie, der Begriffsapparat der Rechtswissenschaft, paarige Rechtskategorien*

Moderne theoretische Rechtsforschungen leiden sehr oft wegen schwacher methodischer Ausrüstung. Die Entwicklung der Rechtsform des gesellschaftlichen Lebens, ihre zunehmende Komplexität und als Folge – die Notwendigkeit der tieferen theoretischen Kenntnisse davon, erfordern von Rechtswissenschaftlern die Anwendung geeigneter Methoden der Erkenntnis. Die Einheit und Wechselwirkung von Theorie und Methode der Rechtswissenschaft benötigen weitere Entwicklung. Ihre enge Zusammenarbeit ist auch in bestimmten wissenschaftlichen Forschungen zu widerspiegeln.

Es scheint, die allgemeine Rechtstheorie hat die Beschränktheit und die Entwicklungsgrenzen rechtlicher wissenschaftlicher Begriffe im Rahmen der formalen Logik zu beachten. Die letztere ist nicht in der Lage, eine Antwort auf die Frage zu geben, auf welche Weise das Wesen der juristischen Phänomene durch Konstruieren des Begriffes zu verstehen und im Denken zu reflektieren. Bis heute bleibt eine ungelöste schwierige logische Aufgabe – in welcher kognitiven Form könnte im Denken die Vielfalt der Wechselwirkungen von komplexen Rechtsphänomenen reflektieren, um dadurch ihr Wesen zum Ausdruck zu bringen? Aus diesem Dilemma wachsen als „Schneeball“ alle anderen Probleme der weiteren Entwicklung des rechtlichen wissenschaftlichen Begriffes.

Einen Ausweg aus ausgeprägten Sackgasse suchen seit langem die Rechtswissenschaftler, die sich auf methodische Probleme der Rechtswissenschaft spezialisieren. Es muss betont werden, dass ihre Forschungen in diesem Bereich

spürbar positive Ergebnisse gebracht haben. Ein revolutionärer Durchbruch ist vielleicht nicht passiert worden, aber es gelang den Wissenschaftlern immer noch zumindest den Weg und die Mittel zu identifizieren, um das Prozess zur Lösung solcher theoretisch-methodologischen Schwierigkeit zu beginnen. Als das wichtigste Mittel der Reflexion der dialektischen Verbindungen in der Rechtswirklichkeit werden eigene paarige Kategorien der Rechtswissenschaft aufgefordert.

Die „Zweiteilung“ der rechtlichen wissenschaftlichen Abstraktionen beachtete insbesondere A.M. Vassiljev. Er war der Autor der Idee über die Notwendigkeit, die paarigen Kategorien als eine spezifische logische Form der Erkenntnis der dialektischen Verbindungen der rechtlichen Realität zu untersuchen. Die von A.M. Vassiljev formulierten Bestimmungen über die paarigen Rechtskategorien in seinem wissenschaftlichen Werk „Die Rechtskategorien“ können als Erklärung des Problems definiert werden<sup>1</sup>. Allerdings hat die von ihm vorgeschlagene Idee bis heute ihre nötige Entwicklung nicht erhalten.

Im Moment können wir über paarige Rechtskategorien nur in Bezug auf die Erklärung des Problems sprechen, weil für seine Lösung ein noch nicht kurzer Forschungsweg nötig ist. Die logisch-philosophischen Kenntnisse stellen uns eine methodologische Grundlage für den Start der Entwicklung dieser logischen Form in der Rechtswissenschaft zur Verfügung. Für eine relativ vollständige Aufdeckung der Spezifik der paarigen wissenschaftlichen Abstraktionen in Bezug auf Rechtswissenschaft ist eine sorgfältige Forschung einer Reihe von dialektischen Verbindungen im Recht, in rechtlicher Regelung auch der Besonderheiten ihrer Fixierung in der Theorie erforderlich.

Die Schwierigkeiten beginnen bereits in der vorläufigen Suche unter den korrelierten Rechtsbegriffen – paarigen Begriffen. Es ist unmöglich mit Sicherheit zu behaupten, dass konkrete gekoppelte Abstraktionen die paarigen Rechtskategorien sind, solange es eine spezielle Forschung komplexer Wechselwirkungen der in ihnen reflektierten Rechtserscheinungen durchgeführt und solange ihre besondere dialektische Einheit nicht festgestellt werden wird. Doch eine vorläufige Absonderung der vermutlich paarigen Begriffe ist notwendig, sonst ist es unmöglich, ihre Forschung zu beginnen.

In der Begriffsreihe der allgemeinen Theorie des Rechts und der rechtlichen Regelung sind „deutlich“ entgegenstehende und aufs engste verbundene Paare von Abstraktionen zu identifizieren: „Privatrecht – öffentliches Recht“, „materielles Recht – Verfahrensrecht“, „normativ-rechtlicher Akt – rechtsanwendender Akt“, „positive juristische Verantwortung – negative juristische Verantwortung“, „rechtliche Stimulierung – rechtliche Einschränkung“, „subjektives Recht – Rechts-

---

<sup>1</sup> A.M. Vassiljev, *Die paarigen Kategorien. Methodologische Aspekte der Entwicklung des Kategoriensystems der Rechtstheorie*, Moskau 1976, S. 238–262.

pflicht“, „Spezialisierung der Gesetzgebung – Unifizierung der Gesetzgebung“, „rechtliche Förderung – rechtliche Strafe“ und andere.

Wie man sehen kann, die entgegengesetzten Phänomene ziehen die ganze rechtliche Realität durch, was im kategorischen Apparat reflektiert wird. Die Rechtswissenschaftler haben seit langem die Einheit und Wechselwirkung von vielen genannten Paaren beachtet, aber diese Paare sind speziell mit Hilfe der von uns vorgeschlagenen methodologischen Betrachtungsweise, mit wenigen Ausnahmen, nicht untersucht worden. Vom Standpunkt des Gesetzes der Einheit und des Kampfes der Gegensätze gesehen, eröffnen sich neue Möglichkeiten für die weitere theoretische Erkenntnis der dialektischen Wechselwirkung von rechtlichen Phänomenen, um damit neue Schlussfolgerungen und Merkmale einer einzigen Einheit zu produzieren. Denn für eine wissenschaftliche Theorie sind nicht die Tatsache der Erfassung von bestimmten paarigen Kategorien selbst, sondern die Erkenntnis und die Reflexion im Denken durch ihre gemeinsame Untersuchung der tatsächlichen Verbindungen und Wechselwirkungen im Recht wichtig. Selbstverständlich haben heute die Theoretiker eine bestimmte Verbindung zwischen einigen paarigen Rechtskategorien festgelegt, aber es ist nicht genug, um alle komplexen Aspekte ihrer Wechselwirkungen offen zu legen.

Es scheint, dass die Suche nach paarigen Rechtsbegriffen auch im Bereich der Diskussionsprobleme der allgemeinen Theorie des Rechts und der rechtlichen Regelung durchgeführt werden sollte. Dies gilt vor allem für Fragen, in denen die streitenden Parteien den entgegengesetzten Standpunkt über bestimmte Begriffe, rechtliche Phänomene, Prozesse verteidigen oder gegenseitige widersprüchliche Theorien vorbringen. In diesen Fällen ist es wahrscheinlich, dass zugrunde der Debatte die Komplexität der Erkenntnis der wirklichen Einheit der entgegengesetzten Erscheinungen oft wegen einseitiger Betrachtungsweise der streitenden Parteien liegt. Obwohl jede Partei auf ihre eigene Art und Weise recht hat, gelingt es ihnen nicht, die Einheit ihrer Positionen zu sehen, zu ihrer Synthese zu kommen, auf der objektiven Einheit und Wechselwirkung der Gegensätze im Recht beruhend. Dabei kann man das sogenannte Antinomie-Problem begegnen. Solche Antinomie (Widersprüche der Erkenntnis) zu lösen ermöglichen nur paarige Rechtskategorien, die zu einer dialektischen Synthese die gegensätzlichen Positionen im Laufe einer speziellen Forschung der Wechselwirkung von paarigen Erscheinungen führen.

Selbstverständlich haben nicht alle wissenschaftlichen Auseinandersetzungen als ihre verborgene Ursache die objektiven dialektischen Widersprüche – die Einheit der entgegengesetzten Rechtsphänomene. Wir meinen, dass die Analyse der Debatte mit Nutzung der logisch-philosophischen Kenntnisse die Antinomie-Probleme hervorheben und ihre Lösungswege zeigen wird. Die Synthese entgegengesetzter Begriffe, Urteile, Theorien ist eine der Aufgaben, die paarige Rechtskategorien lösen können.

Eine weitere Aufgabe der Betrachtungsweise des Begriffsapparats der Wissenschaft der allgemeinen Staats- und Rechtstheorie vom Standpunkt ihrer Paarigkeit ist die weitere Erforschung der „deutlich“ gegenüberliegenden miteinander verbundenen Phänomene der Rechtswirklichkeit. In der juristischen Literatur wird die Verbindung der meisten solcher Paare der Abstraktionen als offensichtlich hervorgehoben, die auf der Oberfläche liegt und als etwas selbstverständliches gehalten wird, deshalb erfordert sie keine besondere spezielle Forschung.

Allerdings auf logisch-philosophische Kenntnisse basierend, können wir sicher sagen, dass die oberflächliche Untersuchung der paarigen Rechtskategorien nicht genug ist, um im theoretischen Denken ganze Komplexität der realen Wechselwirkung der dialektischen Gegensätze der rechtlichen Realität zu reflektieren. Paarige wissenschaftliche Kategorien sind als eine besondere logische Form nicht einfach auf eine Tatsachenfeststellung eines Zusammenhanges zwischen bestimmten Rechtsphänomenen, sondern auf die Erkenntnis der tatsächlichen Wechselwirkung der entgegengesetzten Erscheinungen, die Offenlegung ihrer Einheit und „Selbstbewegung“ gerichtet. Ohne spezifische methodologische Betrachtungsweise bleibt das Wesen solcher Wechselwirkungen für einen Theoretiker nicht offenbar, obwohl die Existenz einer solchen Verbindung für ihn offensichtlich ist.

Unter allen Paaren der Begriffsreihe „rechtliche Stimulierung – rechtliche Einschränkung“ tritt ganz „deutlich“ eine kategorische Verbindung „subjektives Recht – Rechtspflicht“ auf. Die Paarigkeit dieser Begriffe kann als Postulat der Rechtswissenschaft betrachtet werden, das keine Beweise erfordert. Diese Verbindung stellt eine der einfachsten Wechselwirkungen von Gegensätzen der Rechtsform der Gesellschaft dar. Dieses Paar zieht sich durch den ganzen Mechanismus der rechtlichen Regelung, jedes Rechtsmittel, enthält irgendwie in seiner Basis eine Bindung „subjektives Recht – Rechtspflicht“. Die Entsprechung einer bestimmten Reihe der subjektiven Rechte einer bestimmten Gesamtheit der Rechtspflichten des Subjekts, ihre gegenseitige Korrespondenz ist die wichtigste Gesetzmäßigkeit der rechtlichen Sphäre der Existenz<sup>2</sup>. Immer und überall gelten diese Kategorien als paarige, obwohl es ihre relative Unabhängigkeit hervorgehoben und ihre volle Identifikation gerecht verweigert wird, aber sonst wäre ihre Wechselwirkung unmöglich.

Auf der Grundlage eines einfachen Gegensatzpaares „subjektives Recht – Rechtspflicht“ erscheinen und funktionieren komplexere dialektische Bezüge im Recht und in der rechtlichen Regelung. Es ist kein Zufall, dass es in der juristischen Literatur solch eine Meinung gibt, dass dieses Paar eine „Grundlage“, ein „Grundstein“ des Aufstieges vom Abstrakten zum Konkreten ist.

---

<sup>2</sup> A.A. Rudakov, *Rechte und Pflichten als paarige Rechtskategorien (theoretische Fragen)*. Dissertation des Kandidaten der Rechtswissenschaften, Krasnojarsk 2006, S. 10–11.

Die Verfügbarkeit von paarigen Kategorien in der Basis des Begriffssystems der allgemeinen Theorie des Rechts und der rechtlichen Regelung („subjektives Rechts – Rechtspflicht“) und auch auf dem höchsten Niveau („Staat – Recht“) ist eine natürliche Tatsache, die durch objektive „Zweiteilung“ der rechtsstaatlichen Realität bedingt ist. Wir werden keine andere „offensichtliche“ Paare der rechtlichen Abstraktionen betrachten und können nach A.M. Vassiljev wiederholen, dass „wahrscheinlich auch andere Kombinationen der paarigen Rechtsbegriffe, und nicht nur in der Reihe grundlegender Rechtskategorien, sondern auch in den Begriffsreihen möglich sind, die eine Zusammenfassung des Wesens des zweiten, des dritten usw. Niveaus im Recht machen“<sup>3</sup>.

Nicht weniger ausdrucksvoll repräsentiert sich auch das Paar „Förderung – Strafe“ im Rahmen des umfangsreichsten Paares – „Stimulierung – Einschränkung“. Die Kategorien „rechtliche Förderung“ und „rechtliche Strafe“ brauchen einander, sie existieren und wirken auf die Interessen und das Verhalten der Rechtssubjekte als ein Paar. Es ist ganz offensichtlich, dass sie bestimmte Ähnlichkeiten und Unterschiede haben und es eine konkrete Verbindung zwischen ihnen gibt. Allerdings sind diese Begriffe nicht nur einfach vergleichbar, sondern treten als dialektisch aufeinander bezogene – als paarige Rechtskategorien auf.

Bei näherer Untersuchung ist in erster Linie ihre enge Zusammenarbeit auf informativ-psychologischer Ebene der Rechtsauswirkung zu bemerken. Nicht umsonst schlägt eine Gruppe von Rechtswissenschaftlern vor, innerhalb des Stimulationsverfahrens die erforschenden Rechtsmittel zu kombinieren<sup>4</sup>. Deswegen haben wir auch nicht zufällig bei der Bestimmung der Abstraktionen „rechtliche Förderung“ und „rechtliche Strafe“ sie mit den Gattungsnamen – „Stimulierung“ und „Einschränkung“ verbunden. Die genannten Autoren interpretieren die Stimulierung als Mechanismus der Motivation zum rechtmäßigen Verhalten, der gegenüberliegende Werkzeuge des positiven und negativen motivationalen Einflusses vereinigt. Die früher erwähnten Juristen streben danach, im Denken die Paarigkeit der Förderung und Strafe in einem einzigen Aspekt des Motivationsprozesses der Rechtsauswirkung zu verstehen und zu reflektieren.

Zum Beispiel sieht V.M. Baranov die Situation wie folgt: „Unserer Meinung nach ist die Förderung ein Strukturelement der nach ihrem Bestand komplexeren staatlichen Methode – der Stimulierung. Ein weiterer dialektisch mit Förderung

<sup>3</sup> A.M. Vassiljev, *Das genannte Werk*, S. 258.

<sup>4</sup> V.M. Baranov, *Die Stimulierungsnormen des sowjetischen sozialistischen Rechts*, Saratov 1978, S. 5–6; V.M. Vedjachin, *Die rechtlichen Stimuli: Begriff, Arten*, «Rechtswissenschaft» 1992, № 1, S. 50–55; Ju.V. Golik, *Positive Stimuli im Strafrecht: Zusammenfassung der Dissertation des Kandidaten der Rechtswissenschaften*, Moskau 1994, S. 8–11; I.E. Svet-scharovskij, *Strafrechtliche Normen, die postkriminelles Benehmen der Person stimulieren*, Irkutsk 1991, S. 37–38; G.M. Petrov, *Die Stimulierung in der Staatsverwaltung (rechtliche Aspekte)*, Jaroslavl 1993, S. 22–25 u.a.

verbundener Stimulierungselement ist die rechtliche Verantwortung, in ihrem retrospektiven Aspekt genommen: als eine Art des staatlichen Zwangs. Auf den ersten Blick könnte es scheinen, dass die Förderung und retrospektive Verantwortung in Bezug zueinander polar sind und nicht von einem einzigen Begriff abgedeckt werden können. Aber das ist nur auf den ersten Blick<sup>5</sup>. Grundsätzlich ist es möglich, seine Position insbesondere in Bezug auf die Vereinigung von „Förderung“ und „Strafe“ mit einem Oberbegriff unter Berücksichtigung bestimmter Einwänden zu unterstützen.

Zum einen scheint es aus unserer Sicht genauer, als eine paarige Kategorie für negative (retrospektive) Verantwortung ihr Antipode – positive Verantwortung – zu betrachten. Aber für „rechtliche Förderung“ tritt als Gegenteil die Abstraktion „rechtliche Strafe“. Sonst identifizieren wir die Verantwortung mit der Strafbarkeit, was nicht richtig ist.

Zweitens kann man in juristischer Literatur schwerwiegende und recht überzeugende Argumente gegen die Fusion im Rahmen der Stimulierung von positiven und negativen Motivationsinstrumenten des Rechtslebens finden. Die oben genannten Wissenschaftler haben sicher recht, dass das Recht die Individuen zum rechtmäßigen Verhalten durch die Einrichtung und Anwendung direkt entgegengesetzten Mittel mit Plus- und Minuszeichen ermutigt. Aber es gibt hier eine gewisse Ungenauigkeit: es ist notwendig, über die positiv-negative Anregung zu sprechen, aber nicht über die Stimulierung.

Die informativ-psychologische Rechtsauswirkung „verteilt sich“ in gegensätzliche Elemente – Stimulierung und Einschränkung. Die Entfernung von einer der Seiten oder ihre Aufnahme im Rahmen der anderen führt zum einseitigen Verständnis des Prozesses der Verhaltensregelung des Subjekts. Zum Beispiel stellt es sich heraus, dass die Strafe und Förderung nur dazu gerichtet sind, die Individuen zur rechtmäßigen Handlung zu stimulieren. Aber hier kommt eine natürliche Frage: welche rechtlichen Mittel halten die Subjekte von unrechtmäßigen Handlungen und schaffen eine Gegenmotivierung für dieses Verhalten durch erforderliche Einschränkungen? In unserem Fall erhalten wir eine gewisse theoretische Verwirrung: die rechtliche Strafe kann als Stimulierungsmittel definiert werden, das die Einschränkung für eine Person wegen der Begehung einer unerlaubten Handlung verhängt.

Wir überzeugen uns davon, dass diese Betrachtungsweise der rechtlichen Stimulierung das Denken verwirren, ihn von den wesentlichen erkennbaren Phänomenen wegführen und nicht auf dem Hauptpunkt der Strafe, sondern seiner Nebenwirkung fokussieren kann. Den Täter bestrafend, entziehen wir ihn von etwas, begrenzen in etwas und nur dadurch schaffen die Bedingungen für eine

---

<sup>5</sup> V.M. Baranov, Das genannte Werk, S. 6.

negative Stimulierung (oder besser zu sagen: Anregung) zu seinem späteren rechtmäßigen Verhalten. Basierend auf dem guten Wunsch, die Verbindung und die Einheit von Förderung und Strafe im Recht zu betonen, haben die Wissenschaftler sie im Rahmen der Stimulierung kombiniert, dabei verliert sich aber ein wesentlicher Unterschied zwischen ihnen, der ihre Wechselwirkung auf der Motivationsebene ermöglicht.

Einer der ersten, fast vor hundert Jahren, bemerkte P.A. Sorokin die Wechselwirkung solcher paarigen „Hebel“ mit ihrer besonderen nur ihnen geeigneten Kraft, die Motivation der Subjekte zu beeinflussen. Es ist möglich, nur ihn als „erster Forscher“, als „Pionier“ der Tiefe der einheitlichen Motivationswirkung der Auszeichnungen und Strafen anzuerkennen.

Durch Förderungen und Strafen erhalten die Handlungen der Rechtssubjekte ihre Bewertung, ihre Bedeutung wird für die Gesellschaft und den Staat festgestellt. Ihrerseits bewerten die Teilnehmer des Rechtslebens mögliche Folgen ihres Handelns aus zwei Positionen, die erste Position wird durch die Notwendigkeit bestimmt, ihre eigenen Interessen zu befriedigen und ihre Ziele zu erreichen, die zweite stellt nichts anderes dar als Revision und Verbesserung der ersten unter Berücksichtigung der Interessen und Ziele anderer Rechtssubjekte mit Erwartung der rechtlichen Antwort auf eine Handlung unter Berücksichtigung der Möglichkeit der Förderung oder Strafe. Auf die Interessen und Motivation von Individuen wirken Effekte der paarigen informativ-psychologischen Rechtsmittel. Im Fall der Feststellung von Förderungsmaßnahmen für ein bestimmtes Verhalten wirken sie als zusätzliches Motiv zugunsten seiner Begehung von einem Subjekt. Und in einer Situation der Festsetzung von Sanktionen für eine bestimmte Handlung dient sie als Gegenmotivierung deren Begehens für den Einzelnen.

Mit anderen Worten, die Antwort muss unbedingt zwei Alternativen haben – entweder positive oder negative. Sonst ist die motivierende Wirkung selbst unmöglich. In diesem Fall verflechten sich aufs engste miteinander informative und psychologische Momente der Rechtsauswirkung. Aus der Sicht der Informationstheorie äußern die rechtliche Förderung und rechtliche Strafe die Dualität der rechtsprognostischen Informationen, was einmal mehr die Einheit und den Zusammenhang der erforschenden Phänomene bestätigt. Ein Adressat berücksichtigt zwei mögliche Ergebnisse – das negative und das positive. Wenn die rechtliche Strafe als Information das Hinweis für Adressat auf unerwünschte (negative) Folgen einer bestimmten Verhaltensvariante ist, ist die rechtliche Förderung ihrerseits das Hinweis auf günstige (positive) Folgen des anderen Verhaltens. Durch in Rechtsnormen festgelegte vorgesehene Mittel gibt der Gesetzgeber (Regelungsobjekt) prognostische Informationen dem Einzelnen (Regelungsobjekt), d.h. er verwendet sie als paarige positiv-negative Signale.



Die logische Form der Paarigkeit der Kategorien in der Untersuchung von Förderungen und Strafen im Recht ermöglicht, einen sehr wichtigen Vorteil einer von ihnen und davon bedingte Grenzen der anderen zu sehen. Es handelt sich um die Vorteile der Nutzung der rechtlichen Förderung im Vergleich mit der Strafe und um die Grenzen der letzteren. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Förderung gleichzeitig die Interessen des Einzelnen und die Interessen der Gesellschaft und des Staates im Ganzen durch ihre Verwendung befriedigen ermöglicht. Gesellschaftlich nützlich Verhalten des Rechtssubjekts und seine entsprechende Stimulierung sind auch für die Gesellschaft günstig. Was die rechtliche Strafe anbetrifft, so ist sie auf einer bestimmten Art und Weise für die Gesellschaft, und noch mehr für den Täter ungünstig. Die Interessen des Staates und der Gesellschaft erhalten in solchem Fall keine volle Zufriedenheit. Die negative Wirkung der Persönlichkeit begrenzend, entziehen wir auch gleichzeitig ihre Fülle des möglich sozialpositiven Verhaltens. Nicht umsonst wird die rechtliche Strafe als notwendiges Übel für den Täter wegen des von ihm früher begangenen Böses definiert.

Natürlich ist die Strafe ein notwendiges Instrument des Rechts, sondern eine zweitrangige „negative“ Wirkung seiner Nutzung soll sich im Zuge der weiteren rechtlichen Fortschritte verringern. Dabei sind die Worte von N.A. Gredeskul ganz aktuell: „Die mit Rechtsnormen verbundenen Bedrohungen durchzusetzen ist eine traurige Notwendigkeit des Rechts, auf die es in vielen Fällen gerne verzichtet hätte, wenn es zugleich irgendwie die Macht der gezeigten Bedrohungen unbeschädigt bewahren konnte“<sup>6</sup>.

So haben wir die wichtigsten Punkte der vorläufigen Suche nach paarigen Kategorien in der Begriffsreihe „rechtliche Stimulierung — rechtliche Einschränkung“ identifiziert und die Aktualität ihrer Entwicklung festgestellt. Jetzt ist es notwendig, mit der Aufklärung des wichtigsten Standpunktes — *des Algorithmus ihrer Untersuchung* — zu beginnen, der die Spezifik der paarigen Abstraktionen als besondere logische Formen charakterisiert. *Letzteres ist eine Kombination von miteinander verbundenen Aufgaben, durch deren Lösungen der Forscher imstande ist, den Zweck der Anwendung der angegebenen logischen Form zu erreichen — die Offenlegung komplexer Einheit und rechtlicher Wechselwirkungen erforschender entgegengesetzten Phänomene.*

Der gesamte Prozess der Forschung der Rechtserscheinungen in Form der paarigen Kategorien kann *in folgende Phasen* unterteilt werden.

*Erstens* ist es notwendig, jede von entgegengesetzten Rechtserscheinungen als relativ unabhängiges Phänomen zu analysieren. Zu diesem Zweck sind ihre Spezifik, Arten usw. herzustellen, besonders sind innere Verbindungen zu beachten.

---

<sup>6</sup> N.A. Gredeskul, *Zur Lehre über die Rechtsausübung. Der für Rechtsausübung nötige intellektuelle Prozess*, Charkow 1900, S. 27.

*Zweitens* sind durch Vergleich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den erforschenden Erscheinungen zu identifizieren.

Die ersten zwei Etappen sind vorläufig, die den unmittelbaren Prozess der Untersuchung der Einheit und Wechselwirkung von Gegensätzen im Recht berücksichtigen.

*Drittens* ist es schon Zeit, mit der Aufdeckung der Einheit dieser Phänomene in unterschiedlichen Aspekten zu beginnen. Mit anderen Worten, die Aufgabe dieser Stufe besteht darin, auf der Basis der früher festgelegten Ähnlichkeiten der Gegensätzen die Momente in ihrer Einheit (im Rahmen eines derselben Wesens) im rechtlichen Bereich aufklären. Dies ermöglicht, mit Erforschung von ihren komplexen Wechselwirkungen in diesen Aspekten zu beginnen.

*Viertens*, basierend auf den festgestellten spezifischen Unterschiede, sind die Besonderheiten der „Zusammenwirkung“, der Wechselwirkung eines Phänomens auf das andere in allen identifizierten Punkten der Einheit zu untersuchen, weil jeder von Gegensätzen auf eigene Weise den anderen „verneint“.

*Fünftens* ist die offenbare Wechselwirkung als Quelle der „eigenen Bewegung“, des Funktionierens und der Entwicklung bereitzustellen, infolge deren die innere Verbindung des gegebenen Paares, die Wechselverbindung zwischen diesen Phänomenen, ihren Elementen (Arten) festgestellt wird.

*Sechstens* ist eine qualitativ-quantitative Ungleichwertigkeit der gegensätzlichen Rechtserscheinungen im Zuge der Wechselwirkung aufzudecken, das Dominieren einer von ihnen in bestimmten Stadien der Entwicklung zu erforschen. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Vorschlag von A.M. Vassiljev über die Notwendigkeit, solche Paare im Aspekt der Kausalität zu betrachten. Er betont die Möglichkeit, die Hauptrolle eines Gegensatzes einem anderen im Zuge ihrer ständig entwickelnden Verbindung (infolge der wichtigen Veränderung der Wechselwirkung selbst oder äußerlichen Bedingungen) zu „übergeben“. Anders gesagt, A.M. Vassiljev bietet an, paarige Rechtsphänomene als ständig stufenweise wechselnde Erscheinungen zu untersuchen, d.h. zuerst tritt eine als Ursache und andere als Wirkung, dann – umgekehrt. Sein Vorschlag ergänzt das Problem des Dominierens der Gegensätze.

*Siebtens*, komplizierte innere Wechselwirkung des Paares der Erscheinungen festgestellt, ist es in Wechselverbindung des höheren Niveaus einzuschließen. Dabei zeigt sich ihre Einheit im Rahmen eines desselben Wesens, das mit anderem entgegengesetzten System zusammenwirkt. Bei Untersuchung des Paares „Rechtsverhältnis – Rechtsnorm“ ist die letztere im Rahmen des Rechtswesens in Wechselwirkung mit dem Staat einzuschließen. Also, es stellt sich möglich vor, die Dialektik innerer und äußerer Verbindungen eines bestimmten Paares zu berücksichtigen. Dabei ist es wichtig, eine führende Rolle der inneren Wechselwirkung des Systems für ihre Entwicklung im Vergleich mit der äußeren zu beachten.

Die Absonderung dargelegter Etappen des Algorithmus der Untersuchung paariger Rechtskategorien hat einen bedingten Charakter, da gegebene Stadien sich im Prozess unmittelbarer Forschung aufs engste verflechten und ihre deutliche Abgrenzung oft schwer durchführbar ist. Nämliche Gesamtheit der Aufgaben ist für gemeinsame Orientierung des Forschers nötig, der eine paarige Form rechtlicher Begriffe nutzen will. Bei Studium eines konkreten Paares kann sich der gegebene Algorithmus verändern und durch andere Aufgaben ergänzt werden, die durch Spezifik der untersuchender entgegengesetzter Erscheinungen und ihrer Wechselwirkung bedingt sind.

Also, *die paarigen Rechtskategorien* sind eine solche logische Form (ein besonderes Paar von Begriffe), die den Zweck hat, in allgemeiner Rechtstheorie objektive Einheit und Wechselwirkung von zwei entgegengesetzter Erscheinungen, Tendenzen, Eigenschaften des Rechts und der rechtlichen Regelung zu widerspiegeln, und die durch den speziellen auf logisch-philosophischen Kenntnisse basierten Algorithmus ihrer theoretischer Untersuchung charakterisiert ist. In vorgeschlagener Definition sind nicht alle Momente hineingegangen, die die Bedeutung paariger wissenschaftlichen Abstraktionen in der allgemeinen theoretischen Erkenntnis des Rechts und Mechanismus der rechtlichen Regelung aufdecken.

Wir nennen hauptsächliche Funktionen paariger Rechtskategorien, die *Bedeutung* der letzteren bilden:

- sie erlauben die Beschränktheit der formal-logischen Betrachtungsweise bei Aufstellung der Begriffe zu überwinden, machen eine unwidersprüchliche Abbildung im theoretischen Denken konkreter dialektischen Verbindungen des Mechanismus der rechtlichen Regelung möglich;
- die weitere Erforschung ganzer Reihe der Paare von Kategorien, die Aufstellung der speziell-rechtlichen Besonderheiten gegebener logischen Form lösen das Problem der Suche des Anfangs, des „Grundsteins“ des Aufstieges vom Abstrakten zum Konkreten im Recht;
- sie treten als Anfangsgründe der Aufstellung des organischen Systems allgemeiner Theorie des Rechts und der rechtlichen Regelung auf, das die ganze Vielfalt der Wechselbeziehungen der rechtlichen Wirklichkeit in der Perspektive widerspiegeln kann. Nur aus der Sicht der Paarigkeit der Begriffe ist die Anwendung der Methode des Aufstieges vom Abstrakten zum Konkreten zu verwirklichen;
- sie begünstigen die Suche inmitten wissenschaftlicher Diskussionen der Antinomien-Probleme und fördern ihre Lösung in der Art der dialektischen Synthese, um damit die Einseitigkeit der Forschungspositionen zu beseitigen.

Im Ganzen erlaubt die Untersuchung korrelativer rechtlichen Begriffe in Form der paarigen Abstraktionen, ihre Entwicklung vom einfachen summarischen System des Wissens zu organischer Theorie, von Aufzählung der Merkmale und

unverbundener Elemente zur Herausstellung der Vielfalt der Wechselverbindungen, Wechselwirkungen des Mechanismus der rechtlichen Regelung fortzuführen.

Die Untersuchung des Problems der paarigen Kategorien in der Analyse des Begriffsapparats der Rechtswissenschaft vollendend, bestimmen wir konzentriert ihre Hauptmomente:

- wissenschaftlicher rechtlicher Begriff läuft in seiner Entwicklung einige einander wechselnde Etappen ab: von einfacher Gesamtheit der Gens- und Gattungsmerkmale zum Begriff als System des Wissens, zur einheitlicher Theorie, und im Rahmen der Gruppe von Theorien hat der Begriff eine potentielle Möglichkeit zu einer Kategorie zu werden – zur gemeinsamen Höchstabstraktion im System der Rechtswissenschaften;
- in der gegenwärtigen Etappe der Entwicklung vaterländischer Rechtswissenschaft werden alle höchst komplizierte rechtliche Begriffe nicht durch die Gesamtheit der Merkmale, sondern durch System der Elemente bestimmt;
- paarige Rechtskategorien treten als die wichtigste Form der Fortentwicklung des rechtlichen Wissens am Wege der Äußerung komplizierter dialektischer Verbindungen im Struktur und Gehalt des Mechanismus der rechtlichen Regelung auf;
- der Entwicklungsprozess des Begriffsapparats der Rechtswissenschaft hat einen kontinuierlichen Charakter, der objektiv durch andauernde Komplikation der Rechtswirklichkeit bedingt ist, im dessen Rahmen die wichtigste Aufgabe der höchst völligen und allseitigen Abbildung des erforschenden Objekts gelöst wird.

Wir sind der Meinung, dass der untersuchende Algorithmus der Analyse von paarigen Kategorien unter dem Gesichtswinkel der Dualität rechtlicher Informationen in rechtlichen Zweigforschungen seine Anwendung finden kann. Und das Studium einiger paarigen Kategorien in Zweigwissenschaften erlaubt im weiteren, allgemeine theoretische Vorstellung über derartige logische Form der rechtlichen Erkenntnis zu präzisieren und zu entwickeln.

## RESÜMEE

Im Artikel werden die Fragen der Bildung und Vervollkommnung des Begriffsapparats der modernen Rechtswissenschaft in Russland behandelt. Es wird das Problem der Paarigkeit von juristischen Kategorien beachtet. Als methodologische Grundlage der Bildung der paarigen Begriffe der Rechtswissenschaft wird materialistische Dialektik verwendet. Es wird ein ungefährer Kreis von paarigen Kategorien der allgemeinen Rechtstheorie bestimmt. Analysiert sind solche paarige Begriffe wie rechtliche Stimulierung und rechtliche

Einschränkung, die Förderung und Strafe im Recht, subjektive Rechte und juristische Pflichten, positive und negative juristische Verantwortung. Es wird eine Autorendefinition der paarigen Rechtskategorien und logischer Algorithmus der Offenbarung der Paarigkeit von Rechtskategorien vorgeschlagen, sowie werden ihre Funktionen bestimmt. Vorgemerkt sind auch die Perspektiven der Nutzung der paarigen Kategorien als einer logischen Form der Erkenntnis der rechtsstaatlichen Phänomene.

*Alexander Vasilevich Malko, Vladimir Vladimirovich Nyrkov*

#### **PAIRED CATEGORIES OF THE GENERAL THEORY OF LAW: PROBLEMS OF RESEARCH**

In the article the questions of formation and perfection of the conceptual apparatus of the modern legal science in Russia to be treated. It will be observed, the problem of the pairs of legal categories. As a methodological basis of the formation of the paired concepts of legal science, materialist dialectics is used. It is determined to be an approximate circle of the paired categories of the General theory of law. Are analysed such paired concepts such as legal stimulus and legal limitation, the promotion and punishment in the law, subjective rights and legal obligations, both positive and negative legal responsibility. It is an author's definition of pairs of legal categories and logical algorithm of the disclosure is proposed of the pair of legal categories, and determined their functions. Advanced the prospects of the use of the paired categories as a logical Form of the cognition of legal phenomena are noted.

**KEY WORDS:** *methodology of the legal science, General legal theory, the conceptual apparatus of the legal science, the pairing of the categories of law*

#### **Bibliographie**

- V.M. Baranov, *Die Stimulierungsnormen des sowjetischen sozialistischen Rechts*, Saratov 1978.  
Ju.V., Golik, *Positive Stimuli im Strafrecht: Zusammenfassung der Dissertation des Kandidaten der Rechtswissenschaften*, Moskau 1994.  
N.A. Gredeskul, *Zur Lehre über die Rechtsausübung. Der für Rechtsausübung nötige intellektuelle Prozess*, Charkow 1900.  
A.A. Rudakov, *Rechte und Pflichten als paarige Rechtskategorien (theoretische Fragen). Dissertation des Kandidaten der Rechtswissenschaften*, Krasnojarsk 2006.  
I.E. Svetscharovskij, *Strafrechtliche Normen, die postkriminelles Benehmen der Person stimulieren*, Irkutsk 1991.  
G.M. Petrov, *Die Stimulierung in der Staatsverwaltung (rechtliche Aspekte)*, Jaroslavl 1993.  
A.M. Vassiljev, *Die paarigen Kategorien. Methodologische Aspekte der Entwicklung des Kategoriensystems der Rechtstheorie*, Moskau 1976.  
V.M. Vedjachin, *Die rechtlichen Stimuli: Begriff, Arten*, «Rechtswissenschaft» 1992, № 1.

## Авторы

**Виталий Викторович Гончаров**, профессор кафедры конституционного и муниципального права, директор Института проблем глобализации, экономики и развития гражданского общества, Российская Федерация.

**Яцек Залесны**, доктор Института политических наук Варшавского университета, занимается изучением конституционного права. Печатается в журналах, напр. «Сравнительное конституционное обозрение», «Государство и право», «Пробелы в российском законодательстве», «Kutafin University Law Review», «МЕМЛЕКЕТТИК БАСҚАРУ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТИК ҚЫЗМЕТ ғылыми-талдау журналы», «Юридическая наука», «Евразийский юридический журнал», руководитель международного исследовательского проекта *Конституционная юстиция в постсоветских странах: между моделью правового государства и ее местным применением* (Национальный научный центр Польши: № 2016/23/V/HS5/03648), Польша.

**Наджиба Ильгар Кызы Мустафаева**, доктор философии по юридическим наукам, научный сотрудник Отдела Анализа Внешней Политики Центра Стратегических Исследований при Президенте Азербайджанской Республики, Азербайджанская Республика.

**Омон Закирович Мухамеджанов**, доктор юридических наук, профессор Ташкентского государственного юридического университета Узбекистан.

**Михаил Иванович Пастухов**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, Белорусский институт правоведения, Республика Беларусь.

**Анатолий Александрович Петрашук**, магистр политических наук Варшавского университета (Польша), Украина.

**Сергей Юрьевич Поярков**, кандидат педагогических наук, ученый секретарь Всероссийского научно-исследовательского института физико-технических и радиотехнических измерений (ФГУП), Российская Федерация.

**Михаил Васильевич Савчин**, доктор юридических наук, профессор, директор Института сравнительного публичного права и международного

права Ужгородского национального университета, главный исследователь международного исследовательского проекта *Конституционная юстиция в постсоветских странах: между моделью правового государства и ее местным применением* (Национальный научный центр Польши: № 2016/23/B/HS5/03648), Украина.

**Станислав Суловски**, профессор, декан факультета политических наук и международных исследований Варшавского университета, Польша.

**Ильяс Тавасович Тультеев**, доктор юридических наук, профессор Ташкентского государственного юридического университета, Узбекистан.

**Вениамин Евгеньевич Чиркин**, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской Академии наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Заслуженный деятель науки РФ, Заслуженный юрист РФ, Российская Федерация.

**Нарцисс Шукур依иева**, доктор политических наук, Институт политических наук Университета Казимира Великого в Быдгоще, Польша.

**Victor Cherepanov**, doctor of legal sciences, professor, member of the Academy of Natural Sciences, honored lawyer of the Russian Federation, Russian Federation.

**Katarzyna Domagała**, Faculty of Social Sciences of the University of Wrocław, Poland.

**Vladimir Yurievich Dunaev**, doctor of philosophical sciences, professor, Chief researcher of the Department of Political Science of the Institute for Philosophy, Political Science and Religion Studies, Almaty, Republic of Kazakhstan.

**Valentina Dmitriyevna Kurganskaya**, doctor of philosophical sciences, professor, Chief researcher of the Department of Political Science of the Institute for Philosophy, Political Science and Religion Studies, Almaty, Republic of Kazakhstan.

**Alexander Vasilevich Malko**, doctor of legal sciences, professor, honored worker of science of the Russian Federation, director of the Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation.

**Olga Nadskakula-Kaczmarczyk**, Ph.D, Faculty of History and Cultural Heritag, The Pontifical University of John Paul II in Cracow, Poland.

**Vladimir Vladimirovich Nyrkov**, assistant professor, deputy director of the Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation.

**Mukhtarbek Seid-Aliyevich Shaikemelev**, doctor of philosophical sciences,  
Head of the Department of Political Science of the Institute for Philosophy,  
Political Science and Religion Studies, Almaty, Republic of Kazakhstan.



## STUDIA POLITOLOGICZNE

### Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mailem, 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

Abstrakt: w języku polskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Struktura analizy:

Wprowadzenie: uzasadnienie wyboru tematu i jego nowatorskość, cele analizy, hipotezy i tezy badawcze, zastosowane metody badawcze

– analiza

– konkluzje (wnioski)

Streszczenie w języku polskim

Tytułu analizy w języku angielskim

Abstrakt: 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).

W pracy stosuje się śródtytuły

**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/artykuły/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 łamanie i naruszanie 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 Авторы**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word (на адрес секретаря «Политологических исследований»: 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

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Структура:

Введение: обоснование выбора темы и ее новизны, цели анализа, гипотезы и тезисы исследований, применяемые методы исследования

– анализ

– выводы

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Библиография **на английском языке**

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень).

**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/artykuły/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 соответствующих 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 завершён 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**

**Structure of the paper:**

**A scheme of the analysis:**

Author(s)

Manuscript title

Abstract (up to 600 characters)

Key words: up to 5

Body of the manuscript

Introduction: justification of the research and its novelty, objectives of the analysis, hypotheses and research theses, applied research methods

– analysis

– conclusions

Bibliography

A short note about the Author(s) is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree).

**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/artykuly/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 Politologiczne» has procedures to block „*ghostwriting*” and unacknowledged guest authorship.

„*Ghostwriting*” and „*guest authorship*” are scientifically unreliable and dishonest. 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 a person who has made a significant contribution to the manuscript 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 none despite the fact they are listed as an Author/co-author of the publication.

The Author(s) is obliged to disclose the sources of financing for the publication, such as research grants from scientific and research institutions, associations and other entities („*financial disclosure*”).

The Editorial Board of «Studia Politologiczne» requires all Authors with reasonable claims to authorship to be named, including their institutional affiliations. The Authors should declare their contribution(s) to the manuscript including the development of the concept(s), assumption(s), method(s), protocols for data analysis, interpretation and conclusions. This information can be provided in a separate note (email) to the Secretary of «Political Science Studies».

The Editorial Board of «Studia Politologiczne» documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Manuscripts submitted for publication in «Studia Politologiczne» are subject to a double-blind review. Within two months from the time of submission, the Author is advised if their paper has been accepted for review or rejected due to formal faults. Next, each manuscript (after being anonymized) is assessed by one of the Editors of «Studia Politologiczne». After receiving a positive opinion, it is then passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative review, that is, the manuscript being rejected for publication, the Author is advised accordingly and the paper, along with the anonymized reviewers’ feedback, is returned to them.

The Editorial Board does not return the manuscripts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.