

# STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 44

---

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

## REGIME CHANGE PROCESSES IN THE POST-SOVIET STATES

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2017

VOL. 44

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

# STUDIA POLITOLOGICZNE

(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

## РЕЖИМЫ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ В ПРОЦЕССЕ ИЗМЕНЕНИЙ

Редакция: Станислав Суловски, Яцек Залесны

ВАРШАВА 2017

№ 44

ИНСТИТУТ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК ВАРШАВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

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

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

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

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

**Redaktor techniczny:** Marta Grabarczyk

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

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

„Studia Politologiczne” są dostępne w 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 2017

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

**Вениамин Евгеньевич Чиркин**

Европейский союз как государствоподобное публично-  
правовое образование ..... 13

**Виталий Литвин**

Критика классического и постклассического определения  
полупрезидентализма и ее роль в построении синтетического  
концепта полупрезидентской системы правления: теоретико-  
методологический анализ и верификация на примере стран  
Центрально-Восточной Европы ..... 28

**Виталий Викторович Гончаров**

Социально-исторические факторы развития глобального  
конституционализма в современном мире ..... 53

**Виталий Викторович Гончаров**

Проблемы содержания и типологии глобального  
конституционализма как социальной концепции ..... 91

**Михаил Иванович Пастухов**

Парламентские выборы 2016 года в Беларуси: правовые  
основы, процедуры, результаты ..... 125

**Виктор Алексеевич Черепанов**

Российская избирательная модель: проблемные вопросы  
и поиск решения ..... 137

**Илья Георгиевич Шаблинский**

Об идеологическом обосновании контрреформы в России. . . . 157

**Яцек Залесны**

Об исполнительной власти Президента Российской  
Федерации, не являющегося органом исполнительной власти 177

**Александр Алексеевич Ларичев**

Территориальная организация местного самоуправления  
в России сквозь призму канадского опыта. . . . . 204

<b>Оксана Владимировна Кукуруз</b>	
Обращения граждан как элемент непосредственной демократии в Украине .....	220
<b>Павел Иванович Пархоменко</b>	
Применение принципа «пропорциональности» в национальной судебной практике Украины .....	237
<b>Омон Закирович Мухамеджанов, Ильяс Тавасович Тультеев</b>	
Парламент Республики Узбекистан в условиях трансформационных процессов в обществе. ....	253
<b>Юлдашева Говхержан</b>	
Концептуальные основы внешней политики и вопросы совершенствования дипломатической службы Республики Узбекистан .....	270
<b>Виктор Александрович Глебов,</b>	
<b>Александр Владимирович Макухин</b>	
Эволюция институтов гражданского общества в Польше на примере развития системы местного самоуправления. ....	291
<b>Anahit Manasyan</b>	
The Two-Party Political System and Perspectives of its Development in the Republic of Armenia .....	300
<b>Olga Nadskakula-Kaczmarczyk</b>	
Russian Non-Systemic Opposition as an Enemy in pro-Kremlin Media .....	307
<b>Roza Autalipovna Nurtazina</b>	
Social Role of the Mass Media – a Component of the Strategy "Kazakhstan – 2015" .....	321
 Autorzy .....	 337

## Contents

Introduction .....	9
STUDIES AND ANALYSIS	
<b>Вениамин Евгеньевич Чиркин</b> The European Union as a Statesimilar Public Legal Entity .....	13
<b>Виталий Литвин</b> Criticism of Classical and Post-Classical Definitions of Semi-presidentialism and Its Role in the Construction of Synthetic Concept of Semi-Presidential System of Government: Theoretical and Methodological Analysis and Verification by the Example of Central and Eastern Europe Countries .....	28
<b>Виталий Викторович Гончаров</b> Socio-Historical Factors of Global Constitutionalism in the Modern World .....	53
<b>Виталий Викторович Гончаров</b> The Content and Typology of Global Constitutionalism as a Social Concepts .....	91
<b>Михаил Иванович Пастухов</b> Parliamentary Elections 2016 in Belarus: Legal Framework, the Procedure and the Results .....	125
<b>Виктор Алексеевич Черепанов</b> Russian Electoral Model: Problem Issues and Seeking of their Solution .....	137
<b>Илья Георгиевич Шаблинский</b> On the Ideological Justification of Counter-Reform in Russia .....	157
<b>Яцек Залесны</b> About the Executive Power of the President of the Russian Federation, who is not an Organ of the Executive Power .....	177
<b>Александр Алексеевич Ларичев</b> The Territorial Organization of Local Government in Russia Through the Prism of the Canadian Experience .....	204

<b>Оксана Владимировна Кукуруз</b>	
Appeals of Citizens as an Element Direct Democracy in Ukraine	220
<b>Павел Иванович Пархоменко</b>	
Principle of «Proportionality» in National Judicial Practice of Ukraine. ....	237
<b>Омон Закирович Мухамеджанов, Ильяс Тавасович Тультеев</b>	
Parliament of the Republic of Uzbekistan in Conditions of Transformation Processes in Society. ....	253
<b>Юлдашева Говхержан</b>	
Conceptual Bases of Foreign Policy and Issues of Improvement of the Diplomatic Service of the Republic of Uzbekistan. ....	270
<b>Виктор Александрович Глебов,</b>	
<b>Александр Владимирович Макухин</b>	
Evolution of Civil Society Institutions in Poland on the Example of Local Self-Government System Development. ....	291
<b>Anahit Manasyan</b>	
The Two-Party Political System and Perspectives of its Development in the Republic of Armenia . ....	300
<b>Olga Nadskakula-Kaczmarczyk</b>	
Russian Non-Systemic Opposition as an Enemy in pro-Kremlin Media . ....	307
<b>Roza Autalipovna Nurtazina</b>	
Social Role of the Mass Media – a Component of the Strategy ”Kazakhstan – 2015” . ....	321
Authors . ....	337



## Введение

Согласно сложившейся в течение нескольких лет традиции, представленный том «*Политологических исследований*» посвящен проблематике форм государственного правления в странах Восточной Европы, авторами текстов являются выдающиеся исследователи данного региона. Проблематика государственного строя вызывает неизменный интерес конституционалистов, теоретиков государства и права, политологов. На это есть свои причины. Форма правления в государстве обуславливает всякого рода правовые, политические, общественные и экономические отношения, существующие на его территории и, как таковая, требует ее изучения.

Авторы представленных текстов осуществляют анализ различных аспектов форм государственного строя в странах Восточной Европы. Исследователи доказывают, что данные формы имеют динамический характер. Они не являются неизменными, раз и навсегда установленными и определенными в правовых актах. Так происходит даже тогда, когда изменениям подлежат не конституционные регулирования, а законодательные рамки, политический контекст их применения, сохранения ключевых участников политических отношений. Иногда, как, например, в Армении, данные изменения имеют характер далекой перспективы и охватывают реформу формы правления, что всегда требует углубленного анализа и рассмотрения того, дают ли они желаемый результат.

В представленном томе «*Политологических исследований*» собраны результаты исследований, касающиеся некоторых избранных аспектов устройства государств Восточной Европы, равно как сравнительный анализ. В то же время, первое из предложенных исследований касается процесса создания в Европейском Союзе однородного единого политического и правового пространства по образцу процессов создания государства. В представленных текстах исследованию подлежат функциональность и эффективность политических институтов, связанных с вопросом глобализации, которая охватывает также конституционализм, практику применения правовых регулирований. Внимание обращено на специфику разработки стратегии развития политики государств региона. Анализируются процессы системной трансформации на постсоветском пространстве с учетом опыта других пост-

коммунистических государств, возможность адаптации государств региона к процессам, имеющим место в современном мире. Подчеркивается значение активного участия граждан в политических отношениях государства, включая их участие в выборах, использовании процедур непосредственной демократии и, таким образом, придания легитимности всей политической системе государства.

Особо важным вопросом для значительной части государств Восточной Европы является понимание роли и значения местной власти, ее субсидиарности в отношении к общегосударственной власти и соответственно (в федеральных государствах) – региональным властям. Как делить компетенции в рамках системы государственной власти, чтобы получить оптимальное сочетание разделения компетенций между уровнями общегосударственной и местной (и соответственно, региональной) власти? До какой степени допускается компетенционная, бюджетно-финансовая автономия местной власти, чтобы с одной стороны, она служила реализации местных потребностей, а с другой – не угрожала сбалансированному развитию всего государства и его территориальной интегральности? Именно на этих и других вопросах фокусируют свое внимание авторы текстов, содержащихся в предложенном Вам томе *«Политологических исследований»*.

Представленный сорок четвертый том *«Политологических исследований»* является выражением научной активности, прежде всего, исследователей ведущих иностранных научных центров. Присутствие на страницах *«Политологических исследований»* исследователей иностранных университетов является доказательством приобретения международного характера польской науки, открытости польской науки к непосредственному представлению отечественному читателю результатов исследовательских работ, реализованных в различных ведущих иностранных научных центрах. Таким образом, *«Политологические исследования»* превратились в арену исследований государственного строя представителями науки со всей Восточной Европы. В статьях затрагиваются ключевые вопросы и проблемы государственного строя стран данного региона. Достаточно упомянуть о том, что только в представленном томе публикуются академики из таких государств, как Армения, Беларусь, Казахстан, Россия, Украина, Узбекистан.

Авторы, представленные в сорок четвертом томе *«Политологических исследований»*, поднимают проблемы, касающиеся вопросов государственного строя отдельных государств Восточной Европы, равно как анализируют их в сравнительном ключе. Порой их интересуют очень детальные вопросы. Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что авторы основываются на различных теоретико-методологических подходах и используют различные методы

анализа. Мы выражаем искреннюю надежду, что представленные в данном томе статьи, учитывая различные научно-исследовательские традиции и принятые теоретико-методологические подходы, надлежащим образом представляют различные важные вопросы, относящиеся к формам государственного строя Восточной Европы и методам решения проблем, касающихся данного строя.

*Станислав Суловски, Яцек Залесны*



*Вениамин Евгеньевич Чиркин*

## **Европейский союз как государствоподобное публично-правовое образование**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*власть, форма, право, суверенитет Европейского союза*

STUDIA I ANALIZY

В результате современных процессов модернизации, глобализации и интеграции после второй мировой войны возникло множество различных международных организаций интеграционного характера: региональных (например, Европейский союз (ЕС)), континентальных (Африканский союз, являющийся преемником Организации африканского единства), межконтинентальных, например, БРИКС – Бразилия, Россия, Индия, Китай, с 2011 г. также Южно-Африканская Республика (в 2015–2016 гг. к ним в особой форме присоединились Индия, Пакистан и другие страны). Они создаются в соответствии с гл. УШ и XI Устава ООН (1945) и на этих условиях. В некоторых объединениях такого рода состоят только несколько государств, другие включают десятки государств (например, в ЕС после выхода Великобритании в 2016 г. – 27 стран, в Африканском союзе – 53, в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) – 57<sup>1</sup>). Почти все они (например, кроме Союза стран Персидского залива) охватывают огромную территорию и большое население (Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) – около 1,5 млрд., БРИКС – более 2,5 млрд.).

Несколько региональных объединений существует в Европе. Они имеют разные названия: организации (ОБСЕ), союзы (Евразийский экономический

---

<sup>1</sup> 57, так как в ОБСЕ состоят не только европейские, но и некоторые иные государства (США, Кыргызстан и др.).

союз – ЕАЭС), содружества (Содружество независимых государств – СНГ), союзное государство (Белоруссии и России)<sup>2</sup>, Совет Европы и другие, но юридически все они действуют в *особой организационно-правовой форме*, условно говоря, региональной (а, следовательно, территориальной) международной организации. Главной целью такой организации обычно является интеграция в экономической, социальной, культурной сферах в целях общего технологического и экономического развития.

Вместе с тем, в региональных союзах, большинство которых является прежде всего международными интеграционно-экономическими союзами, изначально ставились и не могли не ставиться некоторые политические цели (например, поддержание мира и безопасности в регионе). Отдельные объединения осуществляют проверку выполнения государствами-членами установленных международных стандартов (например, Совет Европы – прав человека, выборов). ОБСЕ имеет главным образом политические задачи, но в его основных документах названы экономические, социальные и культурные цели<sup>3</sup>. Иногда такие организации имеют общие таможенные кодексы (Евразийское экономическое сообщество). Очень редко такие союзы имеют даже право вмешательства во внутренние дела государств по отдельным вопросам, указанным в их уставах. В п.1 ст. 4 Устава Африканского союза (2002) говорится даже о «праве Союза вмешаться» в дела государства-члена в соответствии с решением Ассамблеи «в связи с серьезными обстоятельствами, а именно, военные преступления, геноцид и преступления против человечности»<sup>4</sup>.

Современные интеграционные организации, юридически и тем более политологически, являются по существу образованиями экономико-политического или политико-экономического характера. «Интеграция, как форма интернационализации экономических отношений, констатирует Т.Н. Нешатаева, приводит к появлению нового типа международных организаций – наднациональных»<sup>5</sup>. Вместе с тем, создаваемые ими акты ино-

<sup>2</sup> Официальное название – Союзное государство.

<sup>3</sup> Текст Хартии ОБСЕ см.: <http://pasm.ru/archive/83117>.

<sup>4</sup> Текст Устава см.: <http://docs.cntd.ru/document/901880996>.

<sup>5</sup> Т.Н. Нешатаева, *Интеграция и наднационализм*, „Российское правосудие” 2014, № 9 (101), с. 5. Термин «наднациональное» (объединение, право и др.) вошел в науку, хотя частица «над» придает ему неточности (мы имеем не совсем «над»). Если его заменить термином «межнациональный» (использован в российском конституционном законе от 14 декабря 2015 г, № 7 – ФКЗ) то он тоже имеет свои неточности (по крайней мере, для некоторых интеграционных объединений). Кроме того, следует учесть, что прилагательное «национальный» имеет разное значение в западноевропейских и многих славянских языках. Слова «нация», «национальный» в русском языке понимаются в плане этнической характеристики. В английском и романских языках они как «государство», «государственный» (нередко используется термин

гда имеют не только характер международного регионального права, но с согласия государств (оно выражено при вступлении в организацию) осуществляют и некоторые мероприятия, относящиеся ко внутренним делам государств-членов. Особенно это относится к Европейскому союзу (ЕС), слово «экономический» в его названии в 1992 г. исключено.

## **Ограниченная публичная власть и публично-правовая форма ЕС**

Европейский союз, преобразованный в такую организацию в 1992 г. с принятием нового устава после десятилетий (с 1951 г.) поэтапного развития<sup>6</sup>, не самый многочисленный по числу государств-членов (например, в Совете Европы их 47, в РБСЕ – 57), не самый крупный по размерам территории (одна Россия впятеро превышает ЕС), по численности населения (в 2016 г. приблизительно 507,4 млн. человек), втрое меньше, чем ШОС и впятеро, чем БРИКС (даже без учета их ассоциированных членов). Однако доля ЕС в мировом ВВП в 2010 г. была больше всех. Это 25,6%, мирового ВВП, прогноз на 2018 г. 22,1% (БРИКС около 20%, прогноза на 2018 г. – нет, США – 23,4%, прогноз на 2018 г. –22,2%)<sup>7</sup>. ВВП (номинал) на человека в ЕС в 2016 г. составлял 32,5 тыс. долл. США в год (средний ВВП на душу населения в мире приблизительно 14 тыс. долл.).

ЕС достаточно централизованная территориальная организация. У него, фактически сложилась общая граница (границы отдельных государств-членов ЕС одно время фактически упразднились, но теперь в связи с наплывом мигрантов из стран Востока восстанавливаются, даже с колючей проволокой). ЕС в 2016 г., не полагаясь на пограничников государств-членов, для предотвращения массовой нелегальной миграции из стран Востока создал свою пограничную и морскую береговую охрану)<sup>8</sup>. ЕС имеет целостную систему органов. В 2015–2016 гг. неоднократно поднимался вопрос о соз-

---

«нация-государство»). Организация Объединенных Наций это организация не наций, а государств. Это различие важно учитывать, когда мы говорим о наднациональной публичной власти и наднациональном праве.

<sup>6</sup> Учредительные документы ЕС, которые рассматриваются как своего рода конституционные основы ЕС, это Договор о создании ЕС 1992 г. и Договор о функционировании ЕС (неоднократно изменялся, в настоящее время, как можно понять, действует в редакции 2010 г.). Лиссабонский договор 2007 г. это обширная поправка к ним, в основном сохранившая положения непринятой в 2004 г. Европейской конституции.

<sup>7</sup> См.: <http://www.nippon.com/ru/editor/f00025/>.

<sup>8</sup> <http://www.rg.ru/2015/07/21/hollande.htmlh>.

дании собственной армии ЕС<sup>9</sup>, а президент Франции выступал с предложением создать правительство ЕС (это не первое предложение такого рода).

В ЕС – единое европейское гражданство (в дополнение к гражданству государств-членов). ЕС имеет свой флаг, герб, гимн («Ода радости»), своих послов в других государствах (но не государствах-членах). У него единая валюта (евро). Хотя в зону евро после выхода из ЕС Великобритании в 2016 г. входят только 19 из 27 государств (в, Дании, Польше, Швеции и других странах своя национальная валюта).

Институты ЕС (семь важнейших органов ЕС, имеющие право принимать решения) – Европейский совет (конференция, саммит) глав государств правительств государств-членов ЕС, Европейский Парламент, Совет ЕС, Европейская Комиссия (Комиссия ЕС), Счетная палата, Европейский Суд, Европейский Центральный Банк)<sup>10</sup> принимают обязывающие государства-члены решения. Подавляющее большинство таких актов относятся не к международному праву (это не договора, а регламенты, директивы и др.). Такие акты (они имеют нормативный характер) единообразно регулируют внутренние общественные отношения в государствах-членах.

Органами ЕС приняты более 112 тысяч регламентов и некоторых других актов, причем решения принимаются не только единогласно или консенсусом (как это принято в международных организациях), они могут приниматься также квалифицированным или специфическим большинством голосов. Такие акты действуют непосредственно (без ратификации или имплементации государствами-членами), распространяются на их физических и юридических лиц. В результате в ЕС создано свое наднациональное право<sup>11</sup>, хотя оно имеет усеченный характер (распространяется не на все отношения, а только на сферу некоторых суверенных прав и государственных полномочий, переданных ЕС государствами-членами при вступлении в ЕС, и включает не все основные отрасли права, например, конституционное или уголовное).

Принятие решения большинством и его непосредственное действие в государствах-членах это *обязывание* (форма публичного принуждения со стороны ЕС) не только государств-членов. В 2015 г. органы ЕС распреде-

<sup>9</sup> См.: <http://vz.ru/world/2015/3>.

<sup>10</sup> В разделении институтов и других органов ЕС, видимо, сказался французский подход, заложенный еще Морисом Ориу (1856–1929).

<sup>11</sup> Подавляющее большинство российских и зарубежных авторов без каких-либо оговорок используют термин наднациональное (т.е. по смыслу западных языков – надгосударственное) право как общепринятый, но некоторые украинские ученые (Б.В. Бабий, Д.В. Лукьянов) на международной конференции в Киеве в 2014 г. говорили о существовании (в том числе по отношению к ЕС) о наднациональных правовых системах, иных, чем право. См.: <https://docviewer.yandex.ru/?url=ya-mail%3A%etc>.



лили в обязательном порядке по странам ЕС установленное органами ЕС (правда, по согласованию, иногда вынужденному, с государствами-членами), принимаемое число иммигрантов из Азии и Африки, а в 2016 г. собирались вводить штрафы за невыполнение этих квот (до 250 тыс. евро за каждого непринятого иммигранта)<sup>12</sup>, но в какой-то мере также физических и юридических лиц в государствах-членах.

Сказанное выше (а есть и другие данные, рассматриваемые ниже) приводят к выводу, что в ЕС появляются элементы собственной своеобразной и незавершенной публичной власти (без суверенитета, который сохраняется у государств-членов, ни в одной конституции государств-членов не содержатся положения о передаче суверенитета от государств к ЕС, есть лишь положения об ограничении суверенитета и передаче некоторых государственных полномочий). Можно говорить о своеобразной, незавершенной, в том числе политической, власти ЕС.

В западной литературе власть ЕС признается. О ее характере не говорится, но в учебниках конституционного права, которое изучает вопросы политической власти, почти всегда есть главы о ЕС (сошлемся только на известные работы, выдержавшие более десятка изданий)<sup>13</sup>. На наш взгляд, публичная власть ЕС отличается от государственной власти и иной публичной власти способом возникновения, по характеру, возможностям и пределам, видам и полномочиям органов, которые, принимают соответствующие решения, по способам ее реализации на «местах» (в государствах-членах), по юридическому оформлению (основополагающим документом для власти является не конституция, а договор (договоры) ЕС, его учредительные документы, названные выше.

Публичная власть ЕС возникла особым путем, на основе тех государственных полномочий, суверенных прав (не суверенитета), которые переданы ЕС государствами-членами в соответствии с положениями их конституций (государства-члены внесли в свои конституции соответствующие изменения при вступлении в ЕС) и может осуществляться только в этих рамках. Она осуществляется не аппаратом ЕС, а органами самих государств-членов (например, правовые акты ЕС применяют суды государств-членов). Власть ЕС имеет элементы государственности, что естественно, ведь она появилась от государств, но в отличие от государственной власти она не имеет универсального характера, она ограничена пределами переданных полномочий.

---

<sup>12</sup> <http://www.kp.ru/online/news/2398279>.

<sup>13</sup> A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15<sup>th</sup> ed., London 2011; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25<sup>e</sup> éd., Paris 2011; A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18. Aufl., München 2010.

*Это публичная незавершенная несuverенная государствоподобная власть организованного объединения государств.*

По вопросу о форме организации такой власти (публично-правовой форме ЕС) в научной литературе выражены различные взгляды. Российский исследователь Л.М. Энтин характеризует ЕС согласно документам ЕС (ст. 47 Договора о ЕС и ст. 435 Договора о функционировании ЕС) как «юридическое лицо», «самобытное и автономное интеграционное объединение, не идентичное ни национальному государству, ни обычной международной организации»<sup>14</sup>. Согласно немецким учебникам «ЕС в принципе есть союз суверенных государств, народноправовое устойчивое верховенство», но «ограниченное и контролируемое»<sup>15</sup>. Французские политологи Ж. и Ж.-Э. Жиккели характеризуют ЕС как «федеративное государство в процессе становления»<sup>16</sup>. Прежние характеристики западной литературы, определявшие ЕС как конфедерацию или федерацию, в последние годы не используются.

На наш взгляд, ЕС – особая публично-правовая форма нашего времени. Это устойчивое объединение многих государств (поэтому оно имеет и не может не иметь признаки международного характера), но у него есть и переданные ему государственные полномочия, этими полномочиями определяется объем публичной власти ЕС. Поэтому форму ЕС можно было бы охарактеризовать как *региональное международно-государствоподобное несuverенное публично-правовое образование*.

## **Разграничение полномочий между ЕС и государствами-членами и право ЕС**

Поскольку ЕС и государства-члены публично-правовые образования и действуют на одной и той же территории, то возникает вопрос о разграничении их полномочий. При разграничении полномочий ЕС и государств-членов в учредительных документах ЕС (в основном в Лиссабонском договоре 2007 г.) применяется сложная система. Можно насчитать десятки группировок полномочий, взаимно перекрещивающихся, но в основе находится подход конституционного права некоторых федеративных государств: исключительные полномочия ЕС, совместные полномочия (в этой сфере

<sup>14</sup> Л.М. Энтин, *Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 гг.*, Вып.5, Москва 2009, с. 39–40.

<sup>15</sup> A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18.Aufl., München 2010, s. 30.

<sup>16</sup> J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd., Paris 2011, p. 76.

акты ЕС имеют преимущество) и остаточные полномочия государств-членов. Государства-члены в частности осуществляют исключительное правовое регулирование по некоторым отраслям права (конституционному, уголовному, процессуальным отраслям и др.) и в эти сферы ЕС не вмешивается (по крайней мере, не должен).

Для осуществления полномочий ЕС в соответствии с его уставными документами, координации, контроля над выполнением государствами-членами своих обязанностей в ЕС создана сложная система институтов и органов<sup>17</sup>. Статус названных выше институтов закреплен в базовых документах ЕС. Это основные органы ЕС, они наделены учредительными договорами властными полномочиями и от имени ЕС принимают обязывающие решения в своей сфере. Институты это, относительно обособленная, но все же, составная часть обширного публично-правового аппарата ЕС.

При разграничении компетенции институтов ЕС в общем принята традиционная схема конституционного права, но строго разделить три ветви публичной власти ЕС (законодательная, исполнительная, судебная) невозможно. В ЕС существует все же несколько иная система.

В принципе нормотворческая власть может осуществляться Европейским советом (Европейским советом глав государств и правительств ЕС), например, он принял в 2004 г. неудавшуюся Конституцию ЕС («европейскую») и заменивший ее Лиссабонский договор 2007 г. (он действует вместе с учредительными документами), но на практике Европейский совет принимает только решения важнейшего политического характера, определяет направления политики ЕС, а нормативных правовых актов текущего законодательства не издает. Глав государств и правительств в Европейском совете часто представляют министры иностранных дел.

Нормотворческая власть ЕС реализуется, как правило, Советом Европейского союза (Советом ЕС) совместно с другим органом – Европейским парламентом. Совет ЕС играет в этом содружестве основную роль. По определенным вопросам он может принять решение и без Европарламента, хотя по некоторым вопросам Европарламент имеет право вето. В Совет ЕС (после выхода Великобритании из ЕС) входят 27 членов от правительств стран-членов Европейского союза, по одному от каждого государства-члена, но они при принятии решений имеют неодинаковое число голосов (от 29 до трех).

Институтами ЕС приняты более 112 тысяч нормативных актов, которые действуют на территориях государств-членов. Они устанавливают единообразие права во всех государствах-членах. Некоторые государства-члены

---

<sup>17</sup> В ЕС различаются органы и органы – институты в соответствии с похожим подходом французского профессора XX в. М. Ориву.

просто включают их в свое законодательство, не меняя ни единой запятой, включая ранее принятые органами Европейского экономического сообщества. На лето 2016 г. было издано 112574 регламентов, из них Европейской комиссией – 61689, Советом Европейского Союза – 18968, Европейским парламентом – 1473, Европейской экономической комиссией ООН – 229, Европейским Центральным банком – 78, другими органами – 31593. Имеются данные по годам – в 2016 г. принято регламентов 361, в 2015 г. – 717, в 2014 г. – 803, в 2013 г. – 675, в 2012 г. – 556, в 2011 г. – 781, в 2010 г. – 1587, в 2009 г. – 1956, в 2008 г. – 1596, в 2007 г. – 1945, в 2006 г. – 2272, в 2005 г. – 2365 и дальше примерно по 2–2,5 тыс. регламентов в год. Наибольшее количество регламентов было принято в 1988 г. – 3342.

Как говорилось ранее, главная нормотворческая общность – Совет ЕС и Европарламент. В Совете ЕС существует 345 голосов (до выхода Великобритании из ЕС). Путем согласований голоса распределены в зависимости от численности населения государства, его экономической роли, политического влияния. Например, три крупнейших государства-члена (Германия, Италия, Франция) имеют по 29 голосов (Великобритания тоже имела 29 голосов), Бельгия, Чехия, Греция, Венгрия, Португалия – по 12, Словения – 4, Мальта – 3 голоса и т.д. Самые крупные государства имеют почти в десять раз больше голосов, чем самые мелкие, что сказывается, конечно, на принятии решений в Совете ЕС.

В соответствии с Лиссабонским договором решения в Совете ЕС принимаются специфическим квалифицированным большинством: необходимо, как минимум, 55% голосов членов Совета ЕС при условии, что «за» голосовали, как минимум, 15 государств-членов ЕС, которые представляют, как минимум, 65% населения ЕС. Блокирующим меньшинством, препятствующим принятию решения, являются четыре государства-члена ЕС независимо от числа их голосов. При их совместном или отдельном возражении решение не принимается.

В Европарламенте, избранном в 2014 г., 751 голос, но государства-члены имеют неодинаковое количество представителей. Самое большое представительство имеет немцы – 96 мандатов. Французы представлены 74 членами, поляки – 51, румыны – 32, в диапазоне от 18 до 6 мест имеют: Австрия (18), Болгария (17), Дания (13), Ирландия (11), Словения (8), Эстония (6) и т.д. Для принятия решения нужно 2/3 голосов. Блокирующего меньшинства в данном случае нет, таким образом, в обоих случаях самые крупные страны имеют в десять раз и более больше мандатов, чем самые малые, но для малых стран существуют определенные привилегии: если бы число мандатов от страны определялось только в зависимости от численности населения, то, например, Мальта не получила бы ни одного мандата в Совете ЕС, а так она имеет шесть.

Проекты нормативных актов в Совет ЕС и Европарламент представляет Комиссия ЕС (Еврокомиссия), состоящая из представителей государств-членов. Без Комиссии проекты представляться не могут. Комиссия не только орган законодательной инициативы, она по существу является главным исполнительным органом ЕС, управляет экономическими и финансовыми делами (в том числе через еврокомиссаров, руководящих отделами), ведает дипломатическими отношениями ЕС с другими государствами. Комиссия ЕС может заседать и принимать решения, как в полном составе, так и по группам родственных направлений деятельности (сельское хозяйство, транспорт и др.).

Суд ЕС решает внутренние вопросы ЕС (он не рассматривает дела физических или юридических лиц государств-членов), но принимает также иски иностранных физических и юридических лиц по вопросам частного права, которые иногда по существу граничат с публично-правовыми отношениями. Осенью 2015 г. российские металлурги намеревались обратиться в Суд ЕС в связи с решением Еврокомиссии ввести чрезмерно высокие («антидемпинговые») пошлины на поставку российского стального холоднокатанного проката<sup>18</sup>. Счетная палата и Банк принимают решения по своему профилю.

Как говорилось, иногда некоторые исследователи выражают сомнение, что регуляционные акты ЕС это действительно право, иногда называют его (особенно в справочниках) только частью международного права. Сомнения в его правовых качествах понятны, поскольку это своеобразное право, но таковы реалии. Характеристика его как международного права недостаточна. В нем есть региональное международное право, основанное на принципах «общего» международного права, но его иные акты издаются по вопросам внутригосударственных отраслей права, причем это не отдельные нормы, а иногда их массив, заменяющий национальное право государств-членов (например, регламенты «О праве, подлежащем применению к недоговорным обязательствам» от 11 июля 2007г. № 864/2007 и «О праве, подлежащему применению в договорных обязательствах» от 17 июня 2008 г. № 503/2008 по существу кодифицируют крупные институты права, придают им единство для права всех стран-членов ЕС. Среди 112 тысяч можно назвать другие регламенты, которые изменяли отрасли, подотрасли, институты права. Таковы, например, регламент № 2015/848 «О процедурах банкротства (новая редакция)»; Регламент № 2015/478 «Об общих правилах импорта (кодифицированная версия)», Регламент № 650/2012 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О юрисдикции, применимом праве, признании и исполнении решений, принятии и исполнении нотариальных актов

---

<sup>18</sup> См.: Ведомости, 1 сент. 2016.

по вопросам наследования, а также о создании Европейского свидетельства о наследовании».

Наднациональное право ЕС обладает следующими особенностями.

1. Наднациональное право возникает на основе согласования воли государств-членов, а затем развивается путем деятельности правотворческих институтов ЕС. Многие акты права ЕС рождаются в процессах координации и в поисках консенсуса. По этой и по другим причинам (например, способы выполнения некоторых нормативных актов ЕС – директив могут определять сами государства) право ЕС в определенной мере имеет элементы «мягкого права», хотя они могут быть приняты и против желания государства-члена или членов (о большинстве голосов для принятия решений и блокирующем меньшинстве говорилось выше). Будучи, хотя и своеобразным, но правом, оно обязывает и имеет свои инструменты принуждения для выполнения обязанностей, обозначенных в учредительных документах ЕС, принятых всеми его членами.
2. Право ЕС имеет комплексный характер. В нем соединены элементы международного (регионального) права, а также некоторые вопросы публичного и частного права, элементы «мягкого» права (на практике решения принимаются единогласно или консенсусом) и «жесткого» права (но при обязывании все-таки добиваются согласия стороны (сторон), как это было с распределением мигрантов).
3. Наднациональное право ЕС имеет незавершенный характер. Определенные отношения (о них говорилось выше) ЕС не может регулировать, их регулируют только государства-члены. Наднациональное право ЕС не завершено и не может быть завершено, пока ЕС не станет государством.
4. Право ЕС (в пределах переданных ему государствами полномочий) имеет верховенство (приоритет) по отношению к внутреннему праву государств-участников (суды, другие органы государства обязаны, прежде всего, применять соответствующие акты ЕС, если они изданы по данному вопросу).
5. Правовые акты ЕС действуют на территории государств-членов непосредственно (а не только путем имплементации или ратификации), без трансформации норм права ЕС в национальное право государств-членов<sup>19</sup>. Они непосредственно распространяются на физических и юридических лиц, находящихся в государствах-членах ЕС. В результате непосредственного внутреннего действия в государствах-членах наднациональное право становится, таким образом, и внутренним правом государства.

<sup>19</sup> Но государства-члены нередко включают десятки и даже сотню тысяч страниц (Чехия) в свое законодательство, делая акты ЕС своими законами.

6. Право ЕС характеризуется своеобразными способами применения. ЕС имеет свой Суд и трибуналы, но они рассматривают только некоторые дела по внутренним (трибуналы – по частным) вопросам ЕС. Право ЕС, как непосредственно действующее в государствах-членах, применяется и исполняется органами таких государств.

## **Вопрос о государственном суверенитете в ЕС**

Элементы публичной власти органов ЕС включают те государственные полномочия, суверенные права (но не суверенитет в целом), которые в соответствии с конституциями государств-членов добровольно переданы ими ЕС при принятии в ЕС. Государства-члены внесли в свои конституции соответствующие положения<sup>20</sup>. Как говорилось выше, путем принятия решений определенным большинством членов основных органов ЕС можно возлагать обязанности на государства-члены, применять определенные меры принуждения (это видно при распределении в 2015 г. потока беженцев из Азии и Африки по странам ЕС, хотя ведутся переговоры и юридически нужно согласие страны).

Как сказано, у ЕС есть публичная власть (ее элементы), но она имеет незавершенный, ограниченный и несuverенный характер. Государства-члены передали ЕС лишь отдельные суверенные права и отдельные (а не все) полномочия. Положения о государственном суверенитете государств-членов в их конституциях сохранены. Напротив, в документах ЕС нет никаких положений о суверенитете ЕС, говорится о компетенции, полномочиях, правах ЕС и его институтов.

---

<sup>20</sup> Говорится о передаче: «суверенных прав» (ч. 1 ст. 23 Основного закона Германии), «необходимых полномочий институтам ЕС» (ст. 78–4 Конституции Франции), «полномочий, необходимых для строительства ЕС» (ст. 7 Конституции Португалии), «определенных полномочий» (ст. 34 Конституции Бельгии). «государственных прав по определенным вопросам» (ст. 123 Конституции Албании), «компетенций» (ч. 2 и 3 ст. 28 Конституции Греции), «части своих прав» (ч. 2 ст. 7 Конституции Словакии). Ст. 3а Лиссабонского договора также говорит о компетенции, переданной государствами-членами Союзу и о компетенции, остающейся у них. Впрочем, и в актах ЕС и в конституциях одной и той же страны нередко встречаются разные формулировки. Например, в конституциях Германии и Франции используются четыре формулировки (некоторые из них относятся не только к ЕС, а вообще к отношениям с международными организациями). Немецкая Конституция говорит об «участии», «делегировании», «передаче» и «ограничении» суверенитета; французская — об «участии», «ограничении суверенитета», «передаче» и «общем осуществлении суверенитета».

В научной литературе по вопросу о соотношении полномочий ЕС и суверенитета государств-членов существуют самые различные взгляды. Почти все, кто детально исследовал феномен ЕС, так или иначе высказывались по этому вопросу. Многие европейские исследователи (В. Вернер, Й. Х. ди Вилде, Н. МакКормик, Н. Уолкер, У. Уоллас) в прошлом утверждали, что ЕС обладает суверенитетом<sup>21</sup>. Положения о передаче части суверенитета государствами-членами Европейскому союзу распространены в справочниках<sup>22</sup>. Есть взгляды о постсуверенитете государств-членов, который остался у них после вступления в ЕС (это своего рода неполный суверенитет). Российский автор Н. Веремеев склоняется к идее совместного, кооперативного суверенитета ЕС и государств-членов<sup>23</sup>.

Некоторые современные авторы, исследуя неформальное, «исподволь» (underneath) влияние ЕС на конституционное право и суверенитет государств-членов, приходят к более резким выводам. Португальский юрист Ж.Е.М. Машадо пишет, что неформальные изменения португальской Конституции 1976 г. в связи с членством в ЕС привели к тому, что Конституция стала «полуживой» и ущербной (decay), «происходит эрозия Конституции и национального суверенитета», а «конституционная власть в большой степени передана на различные региональные и глобальные уровни»<sup>24</sup>. Хотя такой вывод, возможно, преувеличен, происходящие изменения в государственном суверенитете нельзя не учитывать.

Признавая власть ЕС и верховенство его права, некоторые исследователи неоднократно говорили и повторяют, что вопрос о суверенитете ЕС порождает проблемы в некоторых странах, особенно в Великобритании. Британские конституционалисты А.У. Брэдли и К.Д. Эвинг отмечают, что хотя вступление Великобритании в ЕС это «не революция», но для англичан, воспитанных в соответствии с принципом суверенитета парламента (формулировка британского юриста А. Дайси, считающаяся частью Конституции Великобритании), «конституционная догма поколеблена»<sup>25</sup>. А.У. Брэдли и К.Д. Эвинг признают: нельзя считать, что участие в ЕС не воздействует

<sup>21</sup> См.: С.С. Михайлов, Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС, Санкт-Петербург 2011, с. 20. Теперь утверждения об исключительном суверенитете ЕС почти исчезли из западной научной литературы.

<sup>22</sup> <http://www.grandars.ru/student/mirovaya-ekonomika/es.html>.

<sup>23</sup> См.: Н. Веремеев, *Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях*, „Журнал международного права и международных отношений” 2008, № 2.

<sup>24</sup> J.E.M. Machado, *The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Decay*, [in:] X. Cjntiades (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA*, Rutledge 2013. p. 294.

<sup>25</sup> A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15<sup>th</sup> ed., London 2011, p. 144.



и не может воздействовать на состояние британского суверенитета, такое участие оказывает влияние на британскую концепцию суверенитета. Эти же авторы отмечают, что в ЕС «проблема суверенитета не решена адекватно»<sup>26</sup>. В конечном счете эти и другие проблемы привели к выходу Великобритании из ЕС в 2016 г.

На наш взгляд, при решении проблем суверенитета в ЕС нужно исходить из принципиального понятия суверенитета (государственного суверенитета)<sup>27</sup>, как оно сложилось еще в 1648 г. при Вестфальском мире, но учитывать и современные реалии, фактические отношения. В настоящее время тоже презюмируется, что каждое государство обладает суверенитетом, он неделим, неотчуждаем, не может быть ограничен кем-либо «сверху». Если мы хотим охарактеризовать другие отношения, то, видимо, надо использовать иное понятие.

Однако, со времен Вестфальского мира прошло четыре столетия, жизнь и право развиваются, совершенствуются наши познания. Вопросы британских конституционалистов поставлены не случайно. Они возникают и в других странах (в частности в решениях их конституционных судов (советов), в том числе в Италии, Польше, Франции иногда попутно выражающих свое мнение об актах ЕС и об отношениях в ЕС, о пределах полномочий ЕС). В наше время надо учитывать не только догму права (это для юристов необходимо), но и реалии жизни. Поэтому современные российские исследователи, и учитывая и правовые нормы в их соответствующем понимании (оно дано выше), и существующие реалии жизни, говорят не об ограничении суверенитета, а об «ограничении элементов суверенитета»<sup>28</sup>.

С уточнениями не просто об ограничении, а об *самоограничении* элементов суверенитета (но не суверенитета) мы присоединяемся к этой позиции. Государства сами вступили в организацию (нередко добивались этого годами) и могут свободно выйти из нее. Эта и другие стороны положения в ЕС (в том числе то, что решения и правовые акты ЕС принимают сами представители всех государств-членов в органах ЕС, а не кто-то иной, за них, а также то, что основные документы ЕС и поправки к ним могут быть приняты только при согласии всех государств-членов) свидетельствуют о сохранении суверенитета государств-членов. Напротив, ЕС – не государство и хотя бы поэтому государственного суверенитета не имеет. Однако государства-члены добровольно передали ЕС некоторые государственные полномочия и суверенные права, *самоограничив* некоторые элементы своего

---

<sup>26</sup> Там же, р. 144.

<sup>27</sup> В российской литературе есть также понятия народного и национального суверенитета. Понятие национального суверенитета западные исследователи не используют.

<sup>28</sup> С.Ю. Кашкин (ред.), *Право Европейского Союза: учебное пособие*, Москва 2011.

суверенитета. Не ЕС ограничивает их, а они сами самоограничили себя. Они могут свободно выйти из ЕС и вернуть себе тем самым переданные полномочия. Это сделала в 2016 г. Великобритания.

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются особенности Европейского союза, созданного на основе длительного развития и преобразования в 1992 г. Используя методику юридического и политологического анализа, автор приходит к выводам, что ЕС представляет собой особую территориальную публично-правовую форму. ЕС обладает ограниченной несuverенной публичной властью, имеющей свое происхождение от государств-членов в результате переданных ими ЕС некоторых суверенных прав и государственных полномочий (реально она осуществляется прежде всего семью институтами – основными органами ЕС). Он имеет особую публично-правовую форму. ЕС не федерация и не конфедерация. С позиций государственно-территориального устоятия форму ЕС можно было бы охарактеризовать как региональное международно-государствоподобное несuverенное территориальное публично-правовое образование.

*Veniamin E. Chirkin*

## THE EUROPEAN UNION AS A STATESIMILAR PUBLIC LEGAL ENTITY

This article discusses the features of the European Union, established on the basis of long-term development and transformation in 1992. Using methods of legal and political analysis, the author comes to conclusions. The EU is a special territorial public legal form. The EU has limited nonsovereign public power that has its origins from the Member States as a result of their transfer to EU some sovereign rights and State power (actually it is done primarily by seven major institutions EU bodies). The EU has a special public-legal form. The EU is not the Federation and not a Confederation. From the standpoint of public territorial structure the form of the EU could be described as a regional international statesimilar nonsovereign public legal entity.

**KEY WORDS:** *power, shape, right, the sovereignty of the European Union*

## **Библиография**

- Н. Веремеев, *Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях*, „Журнал международного права и международных отношений” 2008, № 2.
- С.Ю. Кашкин (ред.), *Право Европейского Союза: учебное пособие*, Москва 2011.
- Т.Н. Нешатаева, *Интеграция и наднационализм*, „Российское правосудие” 2014, № 9 (101).
- С.С. Михайлов, *Проблема государственного суверенитета в рамках членства в ЕС*, Санкт-Петербург 2011.
- Л.М. Энтин, *Право Европейского союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 гг.*, вып. 5, Москва 2009.
- A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 15<sup>th</sup> ed., London 2011.
- J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 25e éd., Paris 2011.
- A. Katz, *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*, 18. Aufl., München 2010.
- J.E.M. Machado, *The Portuguese Constitution 1976. Half-Live and Deday*, [in:] X. Cjntiades (ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspectives on Europe, Canada and the USA*, Rutledge 2013.

Виталий Литвин

**Критика классического и постклассического определения полупрезидентализма и ее роль в построении синтетического концепта полупрезидентской системы правления: теоретико-методологический анализ и верификация на примере стран Центрально-Восточной Европы<sup>1</sup>**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*система государственного правления, полупрезидентализм, подходы к определению полупрезидентализма, синтетическое определение полупрезидентализма*

Политическая теория и практика свидетельствуют, что проблематика выбора формы и системы государственного правления, в частности такой ее довольно распространенной в разных странах разновидности, как полупрезидентализм, является одной из основных и определяющих в формировании и развитии национальных государств. Будучи впервые выделенной, систематизированной, концептуализированной на основании институционально-процессуального и политико-поведенческого опыта Франции (с 1962 г.), полупрезидентская система правления потерпела и до сих пор испытывает довольно значительные теоретико-методологические и эмпирические изменения/модификации и пертурбации, хотя и остается доминирующей моделью межинституциональных отношений в разных странах<sup>2</sup>. Поэтому, ее актуализация и вероятная переинтерпретация в срезе институционально-процессуальных и политико-поведенческих атрибутов является важной для развития и совершенствования научных знаний о современном республиканизме. Это генерирует постановку ключевого исследовательского зада-

<sup>1</sup> Ранние версии проблематики, освещенной в статье, были представлены на международных научных конференциях.

<sup>2</sup> A. Giovannelli, *Semipresidentialism: an emerging pan-European model*, "SEI Working Paper" 2002, nr 58, p. 10.

ния, которое сводится к оценке классического и современного (постклассического) и формулировки обновленного или синтетического определения полупрезидентализма.

Решение поставленного задания происходит, учитывая значительный массив научной литературы, посвященной проблематике полупрезидентской системы государственного правления. Прежде всего, внимания требует тот неоспоримый факт<sup>3</sup>, что в политологическое употребление термин «полупрезидентализм/полупрезидентская система государственного правления» ввел, а затем обосновал и классифицировал М. Дюверже в своих трудах «Политические институты и конституционное право» (1970 г.)<sup>4</sup> и «Новая модель политической системы: полупрезидентское правление» (1980 г.)<sup>5</sup>. Но от 1970 г. и до сих пор в науке сформировалось так много подходов к интерпретации и верификации эмпирических кейсов полупрезидентализма, что о концепте этой системы государственного правления стали говорить во множественном числе. К примеру, в политологической литературе классическим (или «дювержевским») привычно считают определение полупрезидентализма, которые в похожем теоретико-методологическом духе предложили М. Дюверже и его непосредственные последователи и интерпретаторы. Зато все остальные дефиниции, которые корректируют, отрицают или модифицируют классическую теоретико-методологическую логику полупрезидентализма, в науке обозначают как постклассические или современные (или иногда как «постдювержевские»)<sup>6</sup>. Более того, межинституциональная теория и практика аргументируют, что концептуализация полупрезидентализма не может быть унифицированной хотя бы потому, что она может быть как минималистской, так и максималистской по своей дефинитивной природе и теоретико-методологической логике, ведь может включать разный набор определительных индикаторов и маркеров<sup>7</sup>. Наконец, вариативной является и сама процедура определения и верификации полупрезидентализма, поскольку она может основываться

---

<sup>3</sup> В. Литвин, *Еволюція категорії “напівпрезиденталізм”: М. Дюверже як засновник понятійного і теоретичного конструктів?*, “Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації” 2012, nr 3, с. 42–51.

<sup>4</sup> M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Wyd. Presses universitaires de France 1970.

<sup>5</sup> M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, “European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, nr 2, p. 165–187.

<sup>6</sup> M. Brunclik, M. Kubat, *Contradictory Approaches: Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe*, “Analele Universității din București. Seria Științe Politice” 2016, vol. 18, nr 1, p. 67–79.

<sup>7</sup> D. Boban, “Minimalist” concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential states?, “Politicka misao” 2007, vol. 44, nr 5, p. 155–177; M. Kasapovic, *Komparativna istrazivanja semi-predsjednickih sustava u Srednjoj i Istocnoj Europi*:

на реляционных (субъективированных или исследователь-зависимых) и диспозиционных (объективированных или исследователь-независимых) паттернах<sup>8</sup>.

Классическая (обычно максималистская и реляционная) логика определения и верификации полупрезидентализма свойственна теоретико-методологическому подходу М. Дюверже и его последователей<sup>9</sup>. Сначала (а точнее в 1970–1971 гг.) ученый обозначил полупрезидентскую систему правления/полупрезидентализм как тип межинституциональных отношений, при котором: глава государства избирается путем прямых всеобщих выборов; глава государства обладает полномочиями, более сильными чем полномочия президента в парламентской системе правления (или, иными словами, имеет значительные полномочия в сфере исполнительной власти); правительство состоит из премьер-министра и министров и может быть отправлено в отставку в результате голосования парламента<sup>10</sup> (то есть, правительство и премьер-министр зависят от вотума доверия парламента<sup>11</sup>). Незадолго (в 1974 г.) ученый добавил к дефиниции полупрезидентской системы правления требование о наличии у президента полномочий роспуска парламента<sup>12</sup>. Однако, в конце концов (в 1978–1980 гг.) исследователь бесповоротно начал понимать под полупрезидентской системой государственного правления/полупрезидентализмом тип властно-политических и межинституциональных отношений, согласно которому: президент избира-

---

*problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja*, “Anali Hrvatskog politoloskog drustva 2006” 2007, nr 3, s. 27–54.

- <sup>8</sup> R. Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, [in:] R. Elgie, S. Moestrup, Y.-S. Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Wyd. Springer 2011, p. 1–20; R. Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, “Political Studies Review” 2004, vol. 2, nr 3, p. 314–330; R. Elgie, *The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions*, “European Journal of Political Research” 1998, vol. 33, nr 2, p. 219–238; R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [in:] R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press 1999, p. 1–21; R. Elgie, *Variations on a theme: a fresh look at semi-presidentialism*, “Journal of Democracy” 2005, vol. 16, nr 3, p. 1–21; R. Elgie, *What is semi-presidentialism and where is it found?*, [in:] R. Elgie, S. Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, Routledge 2007, p. 1–13.
- <sup>9</sup> H. Bahro, B. Bayerlein, E. Veser, *Duverger’s Concept: Semi-Presidential Government Revisited*, “European Journal of Political Research” 1998, vol. 34, p. 201–224; R. Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press 1999.
- <sup>10</sup> M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel...*, p. 277; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel...*, p. 279.
- <sup>11</sup> M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel...*, p. 28–30; E. Veser, *Semi-Presidentialism – Duverger’s Concept: A New Political System Model*, “Journal for Humanities and Social Sciences” 1997, vol. 11, nr 1, p. 39–60.
- <sup>12</sup> M. Duverger, *La Monarchie républicaine – ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Laffont 1974, p. 122–124.

ется на основании всеобщего избирательного права; президент имеет довольно значительные полномочия; президенту противостоят премьер-министр и министры, которые наделены исполнительной и государственной/правительственной властью и могут оставаться на должностях только при условии, что парламент не выражает им свое несогласие или оппозицию<sup>13</sup>. Учитывая это, в целом очевидно, и об этом указывает Л. Парно<sup>14</sup>, что введенное М. Дюверже максималистское (или существенное) дефинирование полупрезидентализма в значительной степени производное от идеи М. Вебера о построении «биполярной исполнительной власти», в которой президент должен иметь «довольно значительные полномочия».

В то же время, предложенное М. Дюверже классическое определение полупрезидентской системы государственного правления, даже будучи исторически первым, как отмечает ряд ученых, не является унифицированным и системно/концептуально консолидированным, поэтому довольно часто переинтерпретируется и критикуется. По мнению Р. Элги<sup>15</sup>, есть как минимум три предметных поля критики «дювержевского» определения полупрезидентализма: а) терминологическая критика, направленная на сами понятия «полупрезидентализм» и «полупрезидентский»; б) дефинитивная критика, которая связана с индикаторами полупрезидентализма; в) «интеллектуальная» или сущностная/системная критика, которая ставит под сомнение трактовку полупрезидентализма как самостоятельного/«чистого» типа систем государственного правления. Терминологическая критика классического или «дювержевского» определения полупрезидентализма обусловлена, по словам А. Дюамеля, «спорностью» используемого в его основе понятийного аппарата<sup>16</sup>, поскольку она соответствует идеям Дж. Сартори, согласно которым префикс «полу» (с лат. «semi») в переводе значит «половину», из-за чего полупрезидентализм порой ошибочно трактуют как «половину» именно от президентской системы правления, особенно в контексте легитимности власти, или же в качестве замены моноцентрической (монистической) структуры исполнительной власти на двойную (дуалистическую)<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government...*, p. 166–167; M. Duverger, *Échec au roi*, Albin Michel 1978, p. 17, 28.

<sup>14</sup> Л. Парно, *Основні підходи до визначення поняття “напівпрезидентська” форма державного правління*, “Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки” 2013, vol. 70, nr 3, с. 780–784.

<sup>15</sup> R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, p. 1–21.

<sup>16</sup> O. Duhamel, *Remarques sur la notion du régime semi-présidentiel*, [in:] D. Colas, C. Emeri (eds.), *Droit, Institutions et Systèmes Politiques – Mélanges en Hommage à Maurice Duverger*, Presses Universitaires de France 1988, p. 581–590.

<sup>17</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata: Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino 2004, p. 152.

Такая критика «кристаллизовалась» в дискуссиях Р. Элги<sup>18</sup>, Дж. Кэри и М. Шугарга<sup>19</sup>, А. Лейпхарта<sup>20</sup>, Х. Линца<sup>21</sup>, Р. Мартинеза<sup>22</sup>, С. Мюллера, Дж. Сартори<sup>23</sup>. В свою очередь, дефинитивная критика полупрезидентализма более широкая и касается таких критериев полупрезидентализма М. Дюверже, как всеобщее избирательное право (относительно того, избирается ли президент прямым или непрямым способом – доработки Р. Элги<sup>24</sup>, Г. Куппера<sup>25</sup>, Дж. МакГрегора<sup>26</sup>, Р. Мартинеза<sup>27</sup>, С. Мюллера<sup>28</sup>, Дж. Сартори<sup>29</sup>, А. Сиароффа<sup>30</sup> и т.д.), «довольно значительные полномочия» президентов (а точнее того, в чем это проявляется и кто за это ответственен, – доработки Р. Альберга<sup>31</sup>, Д. Бобана<sup>32</sup>, Т. Гинсбурга<sup>33</sup>, Р. Элги<sup>34</sup>, П. Линдсета<sup>35</sup>,

<sup>18</sup> R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, p. 1–21.

<sup>19</sup> M. Shugart, J. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press 1992, p. 23.

<sup>20</sup> A. Lijphart, *Trichotomy or Dichotomy?*, “European Journal of Political Research” 1997, vol. 31, nr 1, p. 126.

<sup>21</sup> J. Linz, *Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe*, [in:] R. Taras (ed.), *Postcommunist Presidencies*, Cambridge University Press 1997, p. 1.

<sup>22</sup> R. Martinez, *Semi-Presidentialism: A Comparative Study*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Mannheim, March 26–31, 1999, p. 10.

<sup>23</sup> G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan 1997, p. 137.

<sup>24</sup> R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, p. 9.

<sup>25</sup> H. Küpper, *Starke Männer, Patriarchen oder Staatsnotare? Die Stellung des Staatspräsidenten in den Verfassungssystemen Osteuropas*, “Osteuropa” 2000, vol. 10, s. 1087.

<sup>26</sup> J. McGregor, *Constitutional Factors in Politics in Post-Communist Central and Eastern Europe*, “Communist and Post-Communist Studies” 1996, vol. 29, nr 2, p. 157.

<sup>27</sup> R. Martinez, *Semi-Presidentialism: A Comparative Study...*, p. 11.

<sup>28</sup> S. Müller, *Presidential Power in Semi-Presidential Systems: The Case of Romania*, Freiburg 2006.

<sup>29</sup> G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan 1997; G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata...*, p. 146.

<sup>30</sup> A. Siaroff, *Comparative presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction*, “European Journal of Political Research” 2003, vol. 42, nr 3, p. 291.

<sup>31</sup> R. Albert, *Presidential values in parliamentary democracies*, “I’CON” 2010, vol. 8, nr 2, p. 207–236.

<sup>32</sup> D. Boban, *Polupredsjednicki sustavi Rusije i Poljske*, Fakultet politickih znanosti 2011, p. 31–33.

<sup>33</sup> T. Ginsburg, *Dismantling the “Developmental State”? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea*, “The American Journal of Comparative Law” 2001, vol. 49, nr 4, p. 585–625.

<sup>34</sup> R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, p. 1–21.

<sup>35</sup> P. Lindseth, *The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s–1950s*, “The Yale Law Journal” 2004, vol. 113, nr 7, p. 1341–1415.



Е. Мазо<sup>36</sup>, Дж. Сартори<sup>37</sup>, Д. Симовица<sup>38</sup>, П. Шлейтер и Е. Моргана-Джонса<sup>39</sup>), а также противостояние президента и премьер-министра/министров, которые наделены исполнительной и государственной (правительственной) властью и могут оставаться на должностях только при условии, что парламент не выражает им свое несогласие/оппозицию (доработки Х. Бахро, Б. Байерлейна и Е. Везера<sup>40</sup>, Ж. Блонделя<sup>41</sup>, В. Богданора<sup>42</sup>). Наконец, сущностная/системная критика инкорпорирована в идею, что «в лучшем случае, полупрезидентская система является только удобным названием, присвоенным последовательности противоречивой политической практики, тесно связанной с политическими изменениями», и наследуется трудами Х. Бахро и Е. Везера<sup>43</sup>, А. Дюамеля<sup>44</sup>, П. Пактета<sup>45</sup>, Дж. Паскуино<sup>46</sup>, Д. Симовица<sup>47</sup>, В. Стеффани<sup>48</sup>.

Более того и даже учитывая тот факт, что классическое определение и концепт полупрезидентализма предложены, в основном придерживаясь правил аналитической теории, сам концепт демонстрирует встроенную эмпирическую неопределенность и/или невыразительность, особенно сквозь призму анализа «новых» случаев полупрезидентализма. Но с другой стороны, «двоужевский» концепт на момент своей разработки открыл возможности для дальнейших исследований в предметных отраслях, которые выходили

<sup>36</sup> E. Mazo, *Constitutional Roulette: The Russian Parliament's Battles with the President Over Appointing a Prime Minister*, "Stanford Journal of International Law" 2005, vol. 41, p. 123.

<sup>37</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*..., p. 140, 146.

<sup>38</sup> D. Simovic, *The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated*, VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, June 11–15, 2007.

<sup>39</sup> P. Schleiter, E. Morgan-Jones, *Citizens, Presidents and Assemblies: the study of semi-presidentialism beyond Duverger and Linz*, "British Journal of Political Science" 2009, vol. 39, nr 4, p. 871–892.

<sup>40</sup> H. Bahro, B. Bayerlein, E. Vesper, *Duverger's Concept*..., p. 201–224.; E. Vesper, *Semi-Presidentialism – Duverger's Concept*..., p. 39–60.

<sup>41</sup> J. Blondel, *Dual Leadership in the Contemporary World: A Step towards Executive and Regime Stability*, [in:] D. Kavanagh, S. E. Finer, G. Peele (eds.), *Comparative Government and Politics*, Westview Press 1984.

<sup>42</sup> V. Bogdanor, *Semi-presidential Systems*, [in:] V. Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Wyd. Basil Blackwell Publishers 1987.

<sup>43</sup> H. Bahro, E. Vesper, *Das semipräsidentielle System – "Bastard" oder Regierungsform sui generis?*, "Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1995, vol. 26, s. 471–476.

<sup>44</sup> O. Duhamel, *Remarques sur la notion du régime semi-présidentiel*..., p. 581–590.

<sup>45</sup> P. Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Dalloz-Sirey 2002, p. 153.

<sup>46</sup> G. Pasquino, *Semi-presidentialism: A Political Model at Work*, "European Journal of Political Research" 1997, vol. 31, nr 1, p. 129.

<sup>47</sup> D. Simovic, *The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated*....

<sup>48</sup> W. Steffani, *Semi-Präsidentialismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislativ und Parlament*, "Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1995, vol. 26, nr 4, s. 627, 639.

за пределы мейнстрима политической науки<sup>49</sup>. Это обусловило теоретико-методологическое реформулирование или отрицание классического определения полупрезидентализма, что осуществлено силами таких ученых, как А. Антошевский и Р. Хербут<sup>50</sup>, М. Банкович<sup>51</sup>, Т. Бек, Дж. Кларк, А. Грофф, Ф. Кифер и П. Валшет<sup>52</sup>, Г. Бруннер<sup>53</sup>, Е. Вятр<sup>54</sup>, Т. Донахью<sup>55</sup>, В. Канас<sup>56</sup>, Г. Мартинез<sup>57</sup>, А. Медушевский<sup>58</sup>, С. Нино<sup>59</sup>, М. Новак<sup>60</sup>, П. О'Нейл<sup>61</sup>, Дж. Паскуино<sup>62</sup>, В. Погорилко<sup>63</sup>, А. Пшеворски, М. Альварез, Х.А. Чейбуб и Ф. Лимонги<sup>64</sup>, Дж. Сартори<sup>65</sup>, В. Хлоушек, Л. Копечек и Я. Шедо<sup>66</sup>, М. Шугарт и Дж. Кэри (в своих ранних работах)<sup>67</sup> и т.д. Правда, их следствием стала все таки формулировка определений полупрезидентализма,

<sup>49</sup> Н. Bahro, В. Bayerlein, Е. Veser, *Duverter's Concept...*, p. 201–224.

<sup>50</sup> А. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2006, s. 179.

<sup>51</sup> М. Bankowicz, *Prezydentury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013, s. 30.

<sup>52</sup> Т. Beck, G. Clarke, А. Groff, P. Keefer, P. Walshet (ed.), *New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions*, "The World Bank Economic Review" 2001, vol. 15, nr 1, p. 165–176.

<sup>53</sup> G. Brunner, *Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Executive und Legislative*, [in:] О. Luchterhandt (ed.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, Berlin Verlag Arno Spitz 1996, s. 82.

<sup>54</sup> J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Wyd. Scholar 2006, s. 179.

<sup>55</sup> Т. Donahue, *Can presidential systems be just?*, "Institute for Philosophical Research Working Paper", September 18, 2007, s. 31.

<sup>56</sup> V. Canas, *The Semi-Presidential System*, "ZaöRV" 2004, vol. 64, p. 95–124.

<sup>57</sup> R. Martinez, *Semi-Presidentialism: A Comparative Study...*, p. 56.

<sup>58</sup> А. Медушевский, *Президент и правительство: как стабилизировать дуалистическую систему*, "Русский журнал" 2008, nr 2, с. 70–77.

<sup>59</sup> С. Nino, *Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina*, [in:] А. Lijphart, С.Н. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press 1996, p. 170.

<sup>60</sup> М. Novak, *Prezident, premier a snahy o posileni vykonne moci*, [w:] М. Novak (ed.), *Postaveni prezidenta v ustavnim systemu Ceske republiky*, Wyd. Masarykova univerzita 2008, s. 9–15.

<sup>61</sup> P. O'Neil, *Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective*, "Journal of Communist Studies" 1993, vol. 9, nr 3, p. 179, 197.

<sup>62</sup> G. Pasquino, *Semi-presidentialism: A Political Model at Work...*, p. 128–146.

<sup>63</sup> В. Погорилко, *Институт президентства в Україні*, [в:] Ю. Шемчушенко (ред.), *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи*, Wyd. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького 2001, с. 116.

<sup>64</sup> А. Przeworski, М. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Cambridge University Press 2000.

<sup>65</sup> G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan 1997, p. 131–132.

<sup>66</sup> V. Hlousek, L. Kopecek, J. Sedo, *Politické systémy*, Barrister & Principal 2011, s. 114.

<sup>67</sup> М. Shugart, J. Carey, *Presidents and Assemblies...*

которые почти всегда обязательно определяются/детерминируются наличием института всенародно выборного главы государства с «весьма значительными полномочиями» (или, как отмечают некоторые ученые, вообще реализацией конструкции и принципа «сильный президент – сильное правительство – сильный парламент», среди которых, тем не менее, «более сильным» все таки должен быть первый). В свою очередь, институциональные кейсы с всенародно выборными, но «достаточно слабыми» президентами (и, соответственно, с сильными премьер-министрами и/или легислатурами) согласно представленного массива классических (максималистских/реляционных) определений традиционно не попадают под полупрезидентализм, хотя часто такими считаются на практике<sup>68</sup>.

Это привело к отрицанию/реформулированию классического и выделению современного (постклассического) определения полупрезидентализма, главными репрезентантами которого оказались, прежде всего, Р. Элги<sup>69</sup>, а также А. Аморим Нето и К. Стром<sup>70</sup>, Х. Линц<sup>71</sup>, С. Мюллер<sup>72</sup>, Д. Самюэльс и М. Шугарт (в более поздних работах)<sup>73</sup>, С. Скач<sup>74</sup>, Р. Хейг и М. Харроп<sup>75</sup>, Х.А. Чейбуб, С. Элкинс, Т. Гинсбург, Дж. Ганди и Дж. Вриланд<sup>76</sup>, П. Шлейтер и Е. Морган Джонс<sup>77</sup>. Усредненно они начали толковать полупрезиден-

<sup>68</sup> R. Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations...*, p. 314–330; R. Elgie, *Variations on a theme: a fresh look at semi-presidentialism...*, p. 1–21.

<sup>69</sup> R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, p. 9, 13.; R. Elgie, *Variations on a theme: a fresh look at semi-presidentialism...*, p. 1–21.

<sup>70</sup> O. Amorim Neto, K. Strøm, *Breaking the parliamentary chain of delegation: Presidents and non-partisan cabinet members in European democracies*, “British Journal of Political Science” 2006, vol. 36, nr 4, p. 619–643.

<sup>71</sup> J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, [in:] J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, The John Hopkins University Press 1994, p. 48.

<sup>72</sup> S. Müller, *Presidential Power in Semi-Presidential Systems: The Case of Romania*, Freiburg 2006.

<sup>73</sup> D. Samuels, M. Shugart, *Presidents, Parties, and Premiers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behaviour*, Cambridge University Press 2010; M. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, “French Politics” 2005, vol. 3, nr 3, p. 323–351.

<sup>74</sup> C. Skach, *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Wyd. Princeton University Press 2005, p. 6, 7.

<sup>75</sup> R. Hague, M. Harrop, *Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillan 2010.

<sup>76</sup> J.A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*, “British Journal of Political Science” 2014, vol. 44, nr 3, p. 515–544; J. A. Cheibub, J. Gandhi, J. Vreeland, *Democracy and Dictatorship Revisited*, “Public Choice” 2010, vol. 143, nr 1, p. 67–101; J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press 2006.

<sup>77</sup> P. Schleiter, E. Morgan-Jones, *Citizens, Presidents and Assemblies...*, p. 875; P. Schleiter, E. Morgan-Jones, *Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential*

тализм как: а) структуру межинституциональных отношений, при которой наряду и одновременно (существующие один вместе с другим) предусмотрены должности избранного всенародным голосованием на фиксированный срок президента и коллективно ответственных перед парламентом премьер-министра и правительственного кабинета<sup>78</sup>; б) систему правления, при которой премьер-министр и правительственный кабинет могут быть дуалистически ответственными перед всенародно выборным президентом и большинством в легислатуре или монистически ответственными только перед большинством в легислатуре, но при условии обязательного наличия института всенародно выборного президента.

Но и современный/обновленный (преимущественно минималистский и диспозиционный) подход, как показал теоретико-методологический анализ и эмпирическая практика прежних исследований, наделен некоторыми дефинитивными, теоретико-методологическими и системными сложностями. Во-первых, подход не исключает условности при определении как полупрезидентских систем правления с институтом всенародно избранного, однако коллегиального главы государства. Кроме того, подход довольно относительный в срезе критерия избрания главы государства/президента на фиксированный срок, поскольку не до конца консолидировано научную позицию по поводу того, считать ли нефиксированными полномочия всенародно избранных президентов, которые могут быть устранены со своих должностей по результатам референдумов. Во-вторых, не полностью финализирован признак коллективной ответственности премьер-министра и правительственного кабинета перед легислатурой, ведь, согласно обновленной дефиниции, очерченная примета является исключительно критически обязательной для полупрезидентской системы правления. Еще больше проблем генерируется апеллированием к такому критерию полупрезидентализма, как доверие парламента к премьер-министру, поскольку не во всех полупрезидентских системах правления премьер-министр должен получить парламентский вотум доверия (инвеституры), чтобы начать выполнять свои обязанности (быть назначенным на должность), хотя, с другой стороны, во всех полупрезидентских странах премьер-министр должен обладать доверием парламента (в форме отсутствия вотума недоверия правительству), чтобы продолжать

---

*democracies compared*, "European Journal of Political Research" 2009, vol. 48, nr 5, p. 665–693.

<sup>78</sup> R. Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice...*, p. 1–20; R. Elgie, *The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions*, "European Journal of Political Research" 1998, vol. 33, nr 2, p. 224; R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism...*, p. 13; R. Elgie, *Variations on a theme: a fresh look at semi-presidentialism...*, p. 13.

выполнять свои обязанности. В-третьих, постклассический подход не преодолевает такой особенности, но в то же время и недостатка дефинирования полупрезидентализма, как «включение» в категорию полупрезидентской системы правления широкого/вариативного спектра различных систем власти<sup>79</sup>. В-четвертых<sup>80</sup>, обновленный и минималистский концепт полупрезидентализма в очень значительной степени уязвим и избыточный/«растянутый», поскольку вместо того, чтобы объяснять и детализировать классическое определение полупрезидентализма, упрощенно его объективирует, устраняя такой критерий, как ссылки на президентские полномочия. Хотя, с другой стороны, постклассический подход к дефинированию полупрезидентализма чрезвычайно ценный, учитывая то, что, будучи формальным/формализованным, то есть сконструированным только на основании учета конституционной стороны систем государственного правления, он апеллирует преимущественно к объективированной или диспозиционной процедуре определения и верификации, а потому и является сравнительно более надежным.

Подытоживая и обобщая историографическую логику конструирования различных типов и подходов к определению полупрезидентализма, вполне понятно, что в целом классические и постклассические/современные парадигмы дефинирования полупрезидентализма, будучи относительно разрозненными, традиционно своим общим знаменателем имеют такие ключевые институционально-процессуальные атрибуты и признаки этой системы правления, как всенародное избрание президента, который в той или иной степени, но не обязательно поровну, делит полномочия в сфере двойной/дуальной исполнительной власти с премьер-министром и правительственным кабинетом, которые, в свою очередь, всегда обязательно коллективно подотчетны или ответственные перед легислатурой<sup>81</sup> (или перед ведущей или двумя палатами легислатуры). Соответственно, отличные и некогерентные иерархические и транзакционные отношения между президентами, правительственными кабинетами и легислатурами resultируются в формировании абсолютно обособленной (а не смешанной) системы государственного правления, не являющейся ни парламентской, ни президентской, даже несмотря на все их сходства и/или различия. В то же время, теоретико-методологический анализ дает возможность понять, что несмотря на существование значительного массива научной литературы, посвященной изучению полупрезидентализма, в среде ученых до сих пор нет унифицированного взгляда на сущность полупрезидентской системы государственного правле-

---

<sup>79</sup> A. Siaroff, *Comparative presidencies...*, p. 287–312.

<sup>80</sup> D. Simovic, *The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated...*

<sup>81</sup> С. Балан, С. Конончук, *Напісипрезидентський режим: можливості конституційної демократизації*, “Лікей” 2012, с. 10.

ния и, соответственно, нет четкого/системного разграничения государств с полупрезидентской, президентской и парламентской практиками, которое было бы надежным в формальном конституционно-институциональном и фактическом политико-поведенческом срезе<sup>82</sup>. Это обусловлено тем, что исследователи так и не стали единственными в своих позициях по поводу того, что нужно принимать во внимание при определении систем правления и конструкций межинституциональных отношений в треугольнике «глава государства – правительство – парламент»: положения, заложенные в основные законы по обустройству структур власти (минималистский подход); реальные механизмы и реальные полномочия ключевых институтов государственной власти или и то, и другое одновременно (максималистский подход). Кроме того, ученые выделяют и определяют отличные дефинитивные и атрибутивные характеристики полупрезидентализма и других систем правления, а потому и «смешивают» классификационные и концептуальные подходы. Так, классическое/«дювержевское» определение полупрезидентализма больше тяготеет к практике, а постклассическое/современное («постдювержевское») определение – к нормам права. Согласно и исходя из сущности систем государственного правления, их целесообразно синтезировать и взаимодополнять. Таким образом, можно получить новое (обновлённое или синтетическое) определение полупрезидентализма и поместить его в двойственную структуру феномена системы государственного правления – конституционно-правовую (или формальную) и политико-поведенческую (или фактическую).

Наложение/синтезирование концептуально дистинктивных определений позволяет произвести (причем в противовес президентализму и парламентаризму) дефиницию полупрезидентализма как системы государственного правления, в которой обязательно должны выполняться три отдельные атрибуты/характеристики: 1) наличие института (должности) президента (причем совершенно не важно, единоличного или коллективного, но в то же время обязательно как главы государства, хотя возможно как главы государства, так и в качестве главы исполнительной власти), который получает власть на фиксированный срок на основании прямых/непосредственных или непрямых/опосредованных всенародных (не в легислатуре) выборов и не является ответственным перед легислатурой; 2) наличие институтов (должностей) премьер-министра (не обязательно как главы исполнительной власти, но обязательно как главы правительства) и правительственного кабинета, которые не получают власть на фиксированный срок на основании

<sup>82</sup> М. Кармазіна, *Президентство: український варіант*, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса 2007.

прямых/непосредственных или прямых/опосредованных всенародных (не в легислатуре) выборов, но есть обязательно коллективно ответственными (на основании вотумов доверия и/или недоверия) хотя бы перед легислатурой (но могут быть коллективно ответственными и перед легислатурой, и перед президентом) 3) совмещение/дуализация исполнительной власти, с одной стороны, президентом (обязательно как главой государства), а с другой стороны, премьер-министром (обязательно как главой правительства) и правительственным кабинетом. Все дефинитивные признаки полупрезидентализма в таком разрезе диспозиционные и объективированные, а определение в целом – более минималистское, чем максималистское. Особенно это касается первого и второго атрибутов определения полупрезидентализма, однако и они, на основании верификации некоторых кейсов, склонны (хотя и в значительно меньшей степени) генерировать теоретико-методологические сомнения и недоразумения.

Во-первых, иногда (изредка) спорным, так как на первый взгляд субъективированным в результате незначительной распространенности, является вопрос о позиционировании полупрезидентских кейсов систем государственного правления, в которых президент формально является и главой государства, и главой исполнительной власти, несмотря на то, что конституция предусматривает пост премьер-министра как главы правительственного кабинета. Как отмечает Р. Элги<sup>83</sup>, такие кейсы потенциально проблематичны, поскольку если президент является главой исполнительной власти, а правительство, возглавляемое премьер-министром, как высший орган исполнительной власти обязательно коллективно ответственно перед легислатурой, то, при прочих равных условиях, президент, казалось бы, должен также быть ответственным перед легислатурой. А это, очевидно, нарушало бы дефинитивное требование о фиксированном сроке полномочий президента и означало бы, что страна не должна быть классифицирована как полупрезидентская. Тем не менее, согласно обновленному/синтетическому определению, такие кейсы все же подпадают под категорию «полупрезидентализм» настолько долго и только в том случае, когда очерченно конкретные положения/оговорки, согласно которым президент выполняет полномочия в течение фиксированного срока и/или очерченная идея «выживания» правительства (исполнительной власти) не имеет никакого отношения к «выживанию» президента.

Во-вторых, дефинитивно не всегда понятно, насколько «сильным» должен быть атрибут обязательной коллективной ответственности институтов/

---

<sup>83</sup> R. Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice...*, p. 1–20; R. Elgie, *What is semi-presidentialism and where is it found?...*, p. 1–13.

должностей премьер-министра и правительственного кабинета перед законодательной властью. Это обусловлено тем фактом, что в некоторых системах государственного управления, которые «визуально»/дефинитивно тяготеют именно к полупрезидентализму, премьер-министр и правительственный кабинет на деле/«реально» не в целом обязательно коллективно ответственные перед законодательной властью. В изложенном контексте речь идет о таком атрибуте некоторых институциональных кейсов систем управления, как обязательная необходимость подтверждения парламентского вотума недоверия правительству или премьер-министру главой государства или иным политическим институтом. Довольно часто это случается тогда, когда парламент политико-поведенчески является «марионеткой» президента и в действительности не может противоречить ему в сфере исполнительной власти. Кроме того, временами необходимость подтверждения парламентского вотума недоверия правительству и премьер-министру предусмотрено даже конституционно. Речь идет, к примеру, о кейсах систем управления, конституции которых являются идиосинкретическими документами<sup>84</sup>. В свою очередь, теоретически и семантически понятно, что полупрезидентализм должен обладать унилатеральной/унидиректоральной природой и требованиями отставки правительства по результатам удачного парламентского вотума недоверия (правительству или премьер-министру). Или, другими словами, должен быть присущ инструмент независимого парламентского вотума недоверия, а не парламентского осуждения деятельности правительства или парламентской рекомендации президенту отправить правительство в отставку. Но это не предусмотрено дефинитивно, поскольку в значительной мере в таком определении (на основании учета дополнительных атрибутов) было бы реляционное/субъективированное содержание. Учитывая это, тот фактор, что в исследовании предусмотрен подход к определению полупрезидентализма, построенный только на генерализированных/базовых атрибутах систем государственного управления, а также тот момент, что в обновленной/синтетической дефиниции полупрезидентализма не делается ссылка на фактические полномочия политических институтов/акторов, суммарно аргументировано, что проблемные кейсы с обязательной необходимостью подтверждения парламентского вотума недоверия правительству или премьер-министру главой государства тяготеют к полупрезидентализму, если такая природа парламентского вотума недоверия правительству или премьер-министру конституционно предусмотрена. Дескриптором такого вывода является понимание нескольких особенностей именно проблемных кейсов полупрезидентализма: во-первых,

<sup>84</sup> R. Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, [in:] R. Elgie, S. Moestrup, Y.-S. Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Springer 2011, p. 1–20; R. Elgie, *What is semi-presidentialism and where is it found? ...*, p. 1–13.



в них законодательный орган способен детерминировать коллективное (а не только индивидуальное) «выживания» правительственного кабинета; во-вторых, в них неодобрение парламентского вотума недоверия правительству или премьер-министру президентом теоретически/конституционно и фактически/политически может быть причиной межинституционального кризиса в системе правления. А это означает, что независимо от природы и процессуальной логики парламентского вотума недоверия правительству и/или премьер-министру полупрезидентской является система правления, в которой есть «непрерывная» обязательна коллективная ответственность правительства и премьер-министра перед легислатурой или, иными словами, в которой законодательный орган владеет инициативой ставить вопрос о коллективной ответственности правительства. Зато все остальные/дополнительные уточнения и атрибуты являются только массивом вспомогательных правил классификации систем государственного правления и поэтому могут применяться исключительно при типологизации полупрезидентализма. Кроме того, такая логика аргументирует, что все возможные дефинитивные недоразумения «исключаются» их максимально возможным детерминированием в обновленном или синтетическом определении полупрезидентализма.

Дефинитивно важно и то, что не является исключением диспозиционности или объективированности и признак совмещения/дуализации исполнительной власти, ведь она, «концептуально натягивая» подход к определению полупрезидентализма Дж. Сартори<sup>85</sup>, проявляется в: совмещении исполнительной власти президентом и премьер-министром (в зависимости не от силы, а от простого факта наличия исполнительных полномочий у каждого из них), а соответственно и в генерировании ситуаций разного «баланса и смещения» превалентности/распространения власти в пределах исполнительных структур при строгом условии, что «потенциал автономии» каждой единицы исполнительной власти на самом деле «сосуществует»; независимости президента от легислатуры; независимости (или частичной зависимости) премьер-министра и его правительственного кабинета от президента, а взамен их обязательной зависимости от легислатуры. Учитывая это, понятно, что в соответствии с обновленной или синтетической (в результате «наложения» постклассического определения на классическое определение) дефиниции полупрезидентализма исследуемая система государственного правления операционализируется на основании разделения властей, ведь

---

<sup>85</sup> G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press 1994; G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Wyd. Macmillan 1997; G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata...*

в условиях полупрезидентализма президент обязательно должен «делиться» своей властью с премьер-министром и наоборот, а премьер-министр вынужден быть наделен достаточной поддержкой в легислатуре, в чем также отчетливо проявляется дуализм (двойственность) исполнительной власти. А это означает, что независимо от силы ключевых политических/властных институтов (главы государства, правительства и легислатуры), то есть от их возможной субъективации, любая полупрезидентская система правления должна быть имплементирована в форме диархии/двоевластия президента (обязательно как главы государства) и премьер-министра (обязательно как главы правительства). Даже независимо от того, является ли такая диархия по природе своих межинституциональных отношений в треугольнике «глава государства – правительство – парламент» конфронтационной или консенсусной, то есть она затрудняет или упрощает отношения в пределах дуализма (или двойственности) исполнительной власти (причем, как указывает Дж. Паскуино<sup>86</sup>, конфронтационная или соревновательная диархия характерна для полупрезидентализма непостоянно, а только в исключительных случаях и временно, то есть когда партии президента и премьер-министра одновременно не входят в парламентское большинство или большинство в легислатуре). А это обозначает, что уровень дуализма или диархии исполнительной власти в полупрезидентской системе правления не является постоянным, а зависит от расстановки политических сил. Кроме того, это означает, что одним кейсом является отсутствие дуализма/диархии исполнительной власти (как, например, в условиях президентализма или парламентаризма), а другим кейсом – ее текущее отсутствие или нереализованность, но гипотетическая возможность проявиться (как, например, в условиях полупрезидентализма). Суммарно это, по словам А. Сиароффа, регламентирует, что для полупрезидентализма в принципе присущ потенциал дуализма/диархии исполнительной власти или хотя бы возможность подвергнуть премьер-министра обструкции со стороны президента и легислатуры (или наоборот), в результате чего дуализм исполнительной власти является неотъемлемым атрибутом полупрезидентализма в форме «возможности» конкуренции между президентом и правительством<sup>87</sup>. Другими словами, это означает, что влияние президента и премьер-министра на особенности функционирования политической системы в условиях полупрезидентализма является автономным и не может быть «нейтрализовано»<sup>88</sup>. Соответственно, такой атрибут полупрезидентализма не является субъективированным, так

<sup>86</sup> G. Pasquino, *Semi-presidentialism: A Political Model at Work...*, p. 128–146.

<sup>87</sup> A. Siaroff, *Comparative presidencies...*, p. 292, 303.

<sup>88</sup> O. Protsyk, *Do Institutions Matter? Semi-presidentialism in Comparative Perspective*, Institute on East Central Europe 1997, p. 14.

как определяется не уровнем дуализма/диархии исполнительной власти, а самим ее фактом (даже возможностью). Детерминантным в очерченном случае является гипотетическая и практическая возможность «укрепления авторитета» того политического/властного института в конструкции исполнительного дуализма, который пользуется поддержкой большинства в легислатуре<sup>89</sup>. В свою очередь, проверка дуализма исполнительной власти является инструментом сопоставления конституционной и политической природы системы государственного правления. По этому критерию можно проверить, является ли конституционная полупрезидентская система государственного правления политической полупрезидентской системой правления.

Вместе с этим и как было показано выше, будучи по своей природе в основном минималистским и диспозиционным, синтетическое определение полупрезидентализма детерминируется и некоторыми паттернами максималистского/существенного дефинирования. Речь идет о том факте, что существенными, однако несубъективированными есть такие атрибуты/характеристики полупрезидентализма, как наличие у института президента (в силу его всенародного избрания) персональной легитимности (или, как отмечают Д. Сабсей<sup>90</sup> и А. Хариоу<sup>91</sup>, «суперлегитимности»), статуса главы государства, функций политического символа, модератора или арбитра ветвей государственной власти, а также исполнительных полномочий, однако одновременно с его независимостью от института легислатуры. В результате президент уполномочен представлять собой эффективный противовес «возможному всесилию» парламента, а также правительства, что «берет свое начало» от него<sup>92</sup>. В этом ракурсе даже президент, лишенный реальной власти, может конкурировать с премьер-министром, ссылаясь на свою персональную «высокую легитимность». Соответственно, всенародные выборы президента есть или могут быть достаточным или необходимым условием для создания двойной/дуалистической структуры исполнительной власти (в которой функции президента и премьер-министра традиционно распределены и дистанцированы, хотя довольно часто именно в пользу первого, в результате чего довольно распространенной является коннотация «все, что плохо, – по вине премьера, а все, что хорошо, – благодаря пре-

---

<sup>89</sup> J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, "Journal of Democracy" 1990, vol. 1, nr 1, p. 63.

<sup>90</sup> D. Sabsay, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1992, p. 72–73; D. Sabsay, *El semipresidencialismo: una visión comparada*, Centro de Estudios Constitucionales 1992, p. 14–15.

<sup>91</sup> A. Hariou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel 1971, p. 538.

<sup>92</sup> D. Boban, "Minimalist" concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential states?, "Politicka misao" 2007, vol. 44, nr 5, p. 155–177; D. Simovic, *The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated...*

зиденту»). Более того, двойная структура (или совмещение, дуализация) исполнительной власти также является производной от максималистского определения полупрезидентализма, однако ее значение суплементарно дополняется и тем, что она может свидетельствовать об определенной разновидности полупрезидентализма. Это довольно логично, ведь, даже следуя логике наиболее известных представителей постклассической парадигмы полупрезидентализма, понятно, что обоснованной является критика минималистских атрибутов полупрезидентской системы государственного правления как недостаточных. Тем не менее, дефинитивная недостаточность не должна вызывать концептуальную субъективированность. Более того, минималистская логика дефинирования полупрезидентализма может быть элементарно преодолена с помощью, например, таких индикаторов силы полномочий президента, как роспуск легислатуры, назначение премьер-министра или вето законодательных актов и тому подобное. Но проблема оказывается не в силе конкретных полномочий президента (или премьер-министра и легислатуры), а в определении установленного набора полномочий, которые находятся между крайностями субъективированной и объективированной сравнительной оценки. К примеру, если президент имеет хотя бы некоторые институциональные рычаги влияния на парламент или премьер-министра (например, право назначать форматора), но не имеет других рычагов влияния, в основном присущих определенной выборке кейсов, то нельзя сказать, что его полномочия церемониальные, особенно если политическая практика заставляет/способствует президента играть активную роль в политическом процессе. Но, с другой стороны, если предложенное условие считать релевантным, это будет означать, что, по сути, исследователь соглашается с использованием минималистской теории полупрезидентализма. Суммарно же это означает, что обновленное/синтетическое определение полупрезидентализма является конституционно-правовым и институциональным, хотя эмпирическое наполнение и/или типологизация полупрезидентализма могут быть как институциональными и конституционно-правовыми, так и фактически-поведенческими и политико-правовыми, но главное, чтобы они не нарушали и не «смещали» минимальной дефинитивной логики происхождения и «выживания» политических и властных институтов в системе дуализма/диархии исполнительной власти.

Суммарно предложенное обновленное/синтетическое определение полупрезидентализма позволяет преодолеть проблемы верификации этого конституционного типа на примере некоторых стран, в частности в Центрально-Восточной Европе. Дело в том, что на примере Болгарии, Словакии, Словении, Хорватии и Чехии (в меньшей степени на примере Литвы,

Польши и Румынии) можем наблюдать проблему дефинирования и теоретизации, выбора и выделения кейсов полупрезидентализма. Эти кейсы дихотомизируют и противопоставляют или совмещают минималистские и максималистские дефиниции полупрезидентализма, что в значительной степени обусловлено особенностями теоретико-методологического поля разных политологических школ, которые исследуют и операционализируют концепт полупрезидентализма. Вследствие этого, они сегодня характеризуются существенными региональными (особенно регионально-лингвистическими) особенностями верификации и выбора теоретико-методологических подходов к определению полупрезидентализма. К примеру, как указывают М. Брунцлик и М. Кубат (которые анализируют заявленную проблематику на примере стран Вышеградской группы<sup>93</sup>), некоторые страны Центрально-Восточной Европы определяются (на основании минималистского подхода) в англоязычной политической науке как полупрезидентские системы (это касается Болгарии, Литвы, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Хорватии и Чехии), а некоторые в неанглоязычной политической науке (на основании максималистского подхода) – контраверсионно как парламентские системы (это касается прежде всего Болгарии, Польши, Словакии, Словении, Хорватии и Чехии). Такая этимологическая диверсификация систем государственного правления некоторых стран Центрально-Восточной Европы обусловлена тем, что их системы межинституциональных отношений в треугольнике «президент – правительство – парламент» обычно характеризуются более слабыми институтами президентов (а сила полномочий президента является ключевой индикативной разницей минималистского и максималистского определений полупрезидентализма), чем классические кейсы этой системы правления в других регионах мира. Решение этой дилеммы предлагаем на основании наложения на страны Центрально-Восточной Европы обновленного или синтетического определения полупрезидентализма и его дескрипторов, о которых говорилось выше. Это позволяет выделить следующие примеры полупрезидентализма в странах Центрально-Восточной Европы: Болгария, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия и Чехия (по состоянию на декабрь 2016 г. – см. Табл. 1). Хотя это вовсе не обозначает, что все выявленные примеры полупрезидентализма в регионе аналогичны, поскольку они могут быть дистинктивными на основании своих дополнительных (недефинитивных) атрибутов.

---

<sup>93</sup> M. Brunclik, M. Kubat, *Contradictory Approaches: Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe*, “Analele Universității din București. Seria Științe Politice” 2016, vol. 18, nr 1, p. 67–79.

Таблица 1. Кейсы полупрезидентализма и их дефинитивные атрибуты и дескрипторы в странах Центрально-Восточной Европы (1990–2016 гг.) согласно обновленного/синтетического определения полупрезидентской системы правления<sup>94</sup>

Страна (год формирования полупрезидентализма)	Внепарламентное избрание президента на фиксированный срок	Фиксированный срок президентских полномочий,	Максимальное количество сроков президентских полномочий	Коллективная ответственность премьер-министра/президентства перед парламентарной исполнительной властью	Регламентация парламентского вотума неуровня премьер-министру/президенту	Субъекты избрания премьер-министра правительства	Совмещение/дублирование исполнительной власти президентом и премьер-министром (привлечением)	Статус президента как главы государства	Статус премьер-министра как главы правительства
Болгария (1991 г.)	Да (93.1)	5 (93.1)	Не > 2 в общем (95.1)	Да (84, 108, 111, 112)	Да (84, 89, 111, 112)	Президент (и парламент) (84.6, 99.1)	Да (92, 108)	Да	Да
Литва (1992 г.)	Да (78)	5 (78)	Не > 2 подряд + ∞ циклов (с паузами) (78)	Да + индивидуальная (84.9, 96, 101)	Да (67.9, 84.5, 101)	Президент (и парламент) (92, 84.4)	Да (77, 91)	Да	Да
Польша (1990/1992 гг.)	Да (29)	5 (29.4)	Не > 2 в общем (29.4)	Да + индивидуальная (66, 67.1)	Да (64)	Президент (и парламент) (57)	Да (28, 53)	Да	Да
Польша (1997 г.)	Да (127.1)	5 (127.2)	Не > 2 в общем (127.2)	Да + индивидуальная (157)	Да (158)	Президент (и парламент) (154)	Да (126.1, 148.1)	Да	Да
Румыния (1991 г.)	Да (81.1)	5 (83.1)	Не > 2 в общем (81.4)	Да + индивидуальная (109)	Да (113, 114)	Президент (и парламент) (103)	Да (80, 107)	Да	Да

Словакия (1999 г.)	Да (101.2)	5 (101.2)	Не > 2 подряд + ∞ циклов (с паузами) (103.2)	Да + индивиду- альная (114.1, 116.1)	Да (88; 114.1, 115, 116)	Президент (и парламент) (102.1.G, 110.1)	Да (101, 109)	Да	Да
Словения (1991 г.)	Да (103)	5 (103)	Не > 2 подряд + ∞ циклов (с паузами) (103)	Да + индивиду- альная (114)	Да (116, 119)	Президент (и парламент) (111)	Да (102, 110)	Да	Да
Хорватия (1991/2000 гг.)	Да (94)	5 (94)	Не > 2 в общем (94)	Да + индивиду- альная (115)	Да (115)	Президент (и парламент) (98/109)	Да (93, 108)	Да	Да
Чехия (2012 г.)	Да (54.2, 58)	5 (55)	Не > 2 подряд + ∞ циклов (с паузами) (57.2)	Да + индивиду- альная (62.A, 68, 74)	Да (62.A, 72)	Президент (и парламент) (68.2)	Да (54, 67.2, 68.2)	Да	Да

Источник: Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press 2009.

<sup>94</sup> В скобках указано статьи конституций, регламентирующие выделенные агрибуты и дескрипторы полупрезидентализма. Не осуществлено обращение к специальным законам.

Подытоживая, аргументируем, что «наложение» классического/максималистского определения полупрезидентализма на его постклассическое/минималистическое дефинирование является теоретико-методологически и эмпирически логичным/важным. И на это есть несколько причин: во-первых, это способствует верификации концепта полупрезидентализма; во-вторых, это мотивирует и упрощает процедуру выделения типов полупрезидентализма. Как следствие – вполне понятный и оправданный вывод, созвучный с идеями Х.А. Чейбуба, С. Элкинса и Т. Гинсбурга<sup>95</sup>, о том, что полупрезидентализм, имея, казалось бы, «гибридный характер», на самом деле более внутренне согласован, чем другие системы государственного правления, даже несмотря на то, что конституционно он может быть очень похожим как на парламентаризм, так и на президентализм. Одновременно с этим, нужно понимать, что максималистские или существенные (классические или «дювержевские») определения полупрезидентализма однозначно дают значительно меньше кейсов этой системы правления, чем минималистские или конституционные (постклассические или «постдювержевские») дефиниции. Кроме того, полупрезидентализм в минималистском представлении лучше поддается типологизации, чем полупрезидентализм в максималистском срезе.

## РЕЗЮМЕ

Обозначены классический/«дювержевский» и постклассический/«постдювержевский» подходы к определению полупрезидентализма. Аргументировано, что все дефиниции полупрезидентализма целесообразно делить и структурировать на минималистские и максималистские, реляционные (субъективированные или исследователь-зависимые) и диспозиционные (объективированные или исследователь-независимые). Однако установлено, что каждая из групп дефиниций полупрезидентализма имеет свои сильные и слабые стороны, которые целесообразно учитывать и накладывать, в результате чего предложено обновленное или синтетическое определение полупрезидентализма. Оно было применено и верифицировано на примере стран Центрально-Восточной Европы.

<sup>95</sup> J.A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*, “British Journal of Political Science” 2014, vol. 44, nr 3, p. 515–544.



Vitaliy Lytvyn

**CRITICISM OF CLASSICAL AND POST-CLASSICAL DEFINITIONS  
OF SEMI-PRESIDENTIALISM AND ITS ROLE IN THE CONSTRUCTION OF SYNTHETIC  
CONCEPT OF SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT: THEORETICAL  
AND METHODOLOGICAL ANALYSIS AND VERIFICATION BY THE EXAMPLE OF CENTRAL  
AND EASTERN EUROPE COUNTRIES**

The article is dedicated to signify the classical/«Duvergerian» and post-classical/«post-Duvergerian» approaches to the definition of semi-presidentialism. The researcher argued that all definitions of semi-presidentialism are advisable to be divided and structured into minimalist and maximalist, relational (subjective, researcher-dependent) and dispositional (objective, researcher-independent) ones. However, it was found that each group of definitions of semi-presidentialism has its strengths and weaknesses, which are advisable to be taken into account and to be imposed with the result that promotes renewed or synthetic definition of semi-presidentialism. It has been applied and verified by the example of Central and Eastern European countries.

**KEY WORDS:** *system of government, semi-presidentialism, approaches to defining semi-presidentialism, synthetic definition of semi-presidentialism*

## Библиография

- R. Albert, *Presidential values in parliamentary democracies*, "I'CON" 2010, vol. 8, nr 2.  
O. Amorim Neto, K. Strøm, *Breaking the parliamentary chain of delegation: Presidents and non-partisan cabinet members in European democracies*, "British Journal of Political Science" 2006, vol. 36, nr 4.  
A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2006.  
H. Bahro, B. Bayerlein, E. Vesper, *Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited*, "European Journal of Political Research" 1998, vol. 34.  
H. Bahro, E. Vesper, *Das semipräsidentielle System – "Bastard" oder Regierungsform sui generis?*, "Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1995, vol. 26.  
M. Bankowicz, *Prezydentury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego 2013.  
T. Beck, G. Clarke, A. Groff, P. Keefer, P. Walshet (eds.), *New Tools in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions*, "The World Bank Economic Review" 2001, vol. 15, nr 1.  
J. Blondel, *Dual Leadership in the Contemporary World: A Step towards Executive and Regime Stability*, [w:] D. Kavanagh, S. E. Finer, G. Peele (eds.), *Comparative Government and Politics*, Westview Press 1984.  
D. Boban, *"Minimalist" concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential states?*, "Politicka misao" 2007, vol. 44, nr 5.  
D. Boban, *Polupredsjednicki sustavi Rusije i Poljske*, Fakultet politickih znanosti 2011.

- V. Bogdanor, *Semi-presidential Systems*, [in:] V. Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Basil Blackwell Publishers 1987.
- M. Brunclik, M. Kubat, *Contradictory Approaches: Discussing Semi-Presidentialism in Central Europe*, "Analele Universității din București. Seria Științe Politice" 2016, vol. 18, nr 1.
- G. Brunner, *Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Executive und Legislative*, [in:] O. Luchterhandt (ed.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, Berlin Verlag Arno Spitz 1996.
- V. Canas, *The Semi-Presidential System*, "ZaöRV" 2004, vol. 64.
- J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press 2006.
- J.A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*, "British Journal of Political Science" 2014, vol. 44, nr 3.
- J.A. Cheibub, J. Gandhi, J. Vreeland, *Democracy and Dictatorship Revisited*, "Public Choice" 2010, vol. 143, nr 1.
- T. Donahue, *Can presidential systems be just?*, "Institute for Philosophical Research Working Paper", September 18, 2007.
- O. Duhamel, *Remarques sur la notion du régime semi-présidentiel*, [dans:] D. Colas, C. Emeri (eds.), *Droit, Institutions et Systèmes Politiques – Mélanges en Hommage à Maurice Duverger*, Presses Universitaire de France 1988.
- M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, "European Journal of Political Research" 1980, vol. 8, nr 2.
- M. Duverger, *Échec au roi*, Albin Michel 1978.
- M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses universitaires de France 1970.
- M. Duverger, *La Monarchie républicaine – ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Laffont 1974.
- R. Elgie, *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, [in:] R. Elgie, S. Moestrup, Y.-S. Wu (eds.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Springer 2011.
- R. Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, "Political Studies Review" 2004, vol. 2, nr 3.
- R. Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press 1999.
- R. Elgie, *The classification of democratic regime types: conceptual ambiguity and contestable assumptions*, "European Journal of Political Research" 1998, vol. 33, nr 2.
- R. Elgie, *The Politics of Semi-Presidentialism*, [in:] R. Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press 1999.
- R. Elgie, *Variations on a theme: a fresh look at semi-presidentialism*, "Journal of Democracy" 2005, vol. 16, nr 3.
- R. Elgie, *What is semi-presidentialism and where is it found?*, [in:] R. Elgie, S. Moestrup (eds.), *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, Wyd. Routledge 2007.
- Z. Elkins, T. Ginsburg, J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press 2009.
- T. Ginsburg, *Dismantling the "Developmental State"? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea*, "The American Journal of Comparative Law" 2001, vol. 49, nr 4.
- A. Giovannelli, *Semipresidentialism: an emerging pan-European model*, "SEI Working Paper" 2002, nr 58.
- R. Hague, M. Harrop, *Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillan 2010.
- A. Hariou, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel 1971.
- V. Hlousek, L. Kopecek, J. Sedo, *Politické systémy*, Barrister & Principal 2011.

- M. Kasapovic, *Komparativna istraživanja semi-predsjedničkih sustava u Srednjoj i Istочноj Europi: problemi koncepcijske rastezljivosti, selekcijske pristranosti, tipologiziranja i denominiranja*, "Anali Hrvatskog politološkog društva 2006" 2007, nr 3.
- H. Küpper, *Starke Männer, Patriarchen oder Staatsnotare? Die Stellung des Staatspräsidenten in den Verfassungssystemen Osteuropas*, "Osteuropa" 2000, vol. 10.
- A. Lijphart, *Trichotomy or Dichotomy?*, "European Journal of Political Research" 1997, vol. 31, nr 1.
- P. Lindseth, *The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s–1950s*, "The Yale Law Journal" 2004, vol. 113, nr 7.
- J. Linz, *Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe*, [in:] R. Taras (ed.), *Postcommunist Presidencies*, Cambridge University Press 1997.
- J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, [in:] J. Linz, A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, The John Hopkins University Press 1994.
- J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, "Journal of Democracy" 1990, vol. 1, nr 1.
- E. Mazo, *Constitutional Roulette: The Russian Parliament's Battles with the President Over Appointing a Prime Minister*, "Stanford Journal of International Law" 2005, vol. 41.
- J. McGregor, *Constitutional Factors in Politics in Post-Communist Central and Eastern Europe*, "Communist and Post-Communist Studies" 1996, vol. 29, nr 2.
- R. Martinez, *Semi-Presidentialism: A Comparative Study*, Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Mannheim, March 26–31, 1999.
- S. Müller, *Presidential Power in Semi-Presidential Systems: The Case of Romania*, Freiburg 2006.
- C. Nino, *Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina*, [in:] A. Lijphart, C.H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Westview Press 1996.
- M. Novak, *Prezident, premier a snahy o posileni vykonne moci*, [w:] M. Novak (ed.), *Postaveni prezidenta v ustavnim systemu Ceske republiky*, Masarykova univerzita 2008.
- P. O'Neil, *Presidential power in post-communist Europe: The Hungarian case in comparative perspective*, "Journal of Communist Studies" 1993, vol. 9, nr 3.
- P. Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, Dalloz-Sirey 2002.
- G. Pasquino, *Semi-presidentialism: A Political Model at Work*, "European Journal of Political Research" 1997, vol. 31, nr 1.
- O. Protsyk, *Do Institutions Matter? Semi-presidentialism in Comparative Perspective*, Wyd. Institute on East Central Europe 1997.
- A. Przeworski, M. Alvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*, Cambridge University Press 2000.
- D. Sabsay, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos 1992.
- D. Sabsay, *El semipresidencialismo: una visión comparada*, Centro de Estudios Constitucionales 1992.
- G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press 1994.
- G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan 1997.
- G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata: Structure, incentivi ed esiti*, Il Mulino 2004.
- P. Schleiter, E. Morgan-Jones, *Citizens, Presidents and Assemblies: the study of semi-presidentialism beyond Duverger and Linz*, "British Journal of Political Science" 2009, vol. 39, nr 4.

- P. Schleiter, E. Morgan-Jones, *Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared*, "European Journal of Political Research" 2009, vol. 48, nr 5.
- M. Shugart, J. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press 1992.
- A. Siaroff, *Comparative presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction*, "European Journal of Political Research" 2003, vol. 42, nr 3.
- D. Samuels, M. Shugart, *Presidents, Parties, and Premiers. How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behaviour*, Cambridge University Press 2010.
- M. Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, "French Politics" 2005, vol. 3, nr 3.
- D. Simovic, *The Definition of Semi-Presidential Regime – Reformulated*, VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, June 11–15, 2007.
- C. Skach, *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton University Press 2005.
- W. Steffani, *Semi-Präsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, "Zeitschrift für Parlamentsfragen" 1995, vol. 26, nr 4.
- E. Veser, *Semi-Presidentialism – Duverger's Concept: A New Political System Model*, "Journal for Humanities and Social Sciences" 1997, vol. 11, nr 1.
- J. Wiatr, *Europa pokomunistyczna. Przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*, Wyd. Scholar 2006.
- С. Балан, С. Конончук, *Напівпрезидентський режим: можливості конституційної демократизації*, "Лікей" 2012.
- М. Кармазіна, *Президентство: український варіант*, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса 2007.
- В. Литвин, *Еволюція категорії "напівпрезиденталізм": М. Дюверже як засновник понятійного і теоретичного конструктив?*, "Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації" 2012, nr 3.
- А. Медушевский, *Президент и правительство: как стабилизировать дуалистическую систему*, "Русский журнал" 2008, nr 2.
- Л. Парно, *Основні підходи до визначення поняття "напівпрезидентська" форма державного правління*, "Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки" 2013, vol. 70, nr 3.
- В. Погорілко, *Інститут президентства в Україні*, [в:] Ю. Шемчушенко (ред.), *Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи*, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького 2001.

*Виталий Викторович Гончаров*

## **Социально-исторические факторы развития глобального конституционализма в современном мире**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*глобальный конституционализм, социально-философская концепция,  
идеология, капитализм, факторы развития, неолиберализм,  
неоконсерватизм, марксизм, демократические ценности*

Диалектика развития процесса социально-политических и исторических трансформаций глобального конституционализма в современном мире предполагает анализ взаимного влияния глобального конституционализма как социально-философской концепции и явления социальной действительности и социально-политической, государственно-правовой организации общества в общепланетарном масштабе.

Таким образом, с одной стороны, глобальный конституционализм как социально-философская концепция, являет собой цели социально-политической и исторической трансформации социально-политической, государственно-правовой организации общества в общепланетарном масштабе, оказывая влияние на их практическую реализацию в жизнедеятельности общества, а с другой стороны, практика осуществления вышеназванных трансформаций в национальных государствах современного мира оказывает влияние на глобальный конституционализм как социально-философскую концепцию, трансформируя его как систему знаний социально-философского и политико-правового характера.

По образному выражению Р. Робертсона, характеризующего диалектику взаимоотношения глобализации как социально-философской концепции и социально-политического и исторического развития современного мира: «Глобализация – «сжатие» мира и усиление взаимозависимости всех

его частей, что сопровождается все более распространенным осознанием целостности, единства мира»<sup>1</sup>.

В связи с этим, мнения ученых относительно диалектики социально-политического и исторического развития глобального конституционализма и ее взаимосвязи с изменениями социально-политического и государственно-правового устройства в общепланетарном масштабе расходятся.

Ряд ученых утверждает, что глобализация государственно-правового и социально-политического устройства общества и государства – исторически неотъемлемая часть в его развитии на любой стадии исторической эпохи, противоположная автаркическим тенденциям. Так, по мнению М.П. Яценко: «Некоторые считают, что глобализация, по сути, это весь исторический процесс развития совокупного социального организма, направленный на достижение его предельной цельности»<sup>2</sup>. Например, Ю. Кузовков обосновывает положение о том, что глобализация присуща всей человеческой истории, повторяясь по спирали, но в более усложнённой форме<sup>3</sup>. И. Валлерстайн, в свою очередь, считает, что социальные изменения несут постоянный характер, а логика прогресса вечна<sup>4</sup>.

Другие ученые, напротив, считают, что глобализационные трансформации присущи лишь современному миру, являясь вершиной государственно-правового, социально-политического и экономического развития мировой капиталистической системы в ее империалистической стадии<sup>5</sup>.

Трансформации социально-политической и государственно-правовой организации общества в общепланетарном масштабе в современном мире во многом обусловлены генеральной целью глобального конституционализма как социально-философской концепции и явления социальной действительности, сформулированной на современном этапе общественного развития и состоящей в обеспечении устойчивого и бесперебойного развития мировой капиталистической системы (ее финансово-экономического базиса и общественно-политической надстройки).

В связи с тем, что содержание глобального конституционализма как социально-философской концепции формируется в рамках основных совре-

<sup>1</sup> См.: R. Robertson, *Globalization: Social theory and global culture*, SAGE Publications 1992, p. 8.

<sup>2</sup> См.: М.П. Яценко, *Исторические аспекты глобализации как управляемого процесса*, „Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена” 2009, № 110, с. 106.

<sup>3</sup> См. подробнее: Ю. Кузовков, *Глобализация и спираль истории*, Москва 2010, с. 256.

<sup>4</sup> См. подробнее: И. Валлерстайн, *Социальное изменение вечно? Ничто никогда не изменяется?*, „Социологические исследования” 1997, № 1, с. 8–21.

<sup>5</sup> См. подробнее, в частности: А.А. Зиновьев, *На пути к сверхобществу*, Москва 2000, с. 639.

менных социально-философских течений, то каждое из них участвует в процессах трансформации институционально-смыслового ядра глобального конституционализма.

Так, в рамках неолиберальной социально-философской концепции, по мнению В.В. Стебляка, основной упор сделан на «фактическое размывание иерархической системы традиционных ценностей и их подмену юридическими нормами», «дезинформацию мира»<sup>6</sup>. Неолибералы существенно модифицировали основные формы ценностей и смыслов демократии, которые были разработаны на этапе формирования либеральной концепции, усугубив социально-политические противоречия в обществе<sup>7</sup>.

Таким образом, концепция глобального конституционализма становится на путь двойных и даже тройных стандартов, когда понимание демократических ценностей и их доступность отдельно интерпретируется для периферии капиталистического мира, для основной массы населения государств капиталистического ядра, для государственно-властных и финансово-экономических глобальных элит.

Неоконсерваторы предлагают данные противоречия и двойные стандарты в понимании демократических ценностей не утаивать, а, напротив, демонстративно заявляют, что Западу принадлежит роль мирового жандарма в отстаивании демократических идеалов, при выполнении которой он вправе нарушать интересы национальных государств и обществ. Однако, данный подход по мнению ряда авторов не ведет к возрождению идеалов демократии, а лишь усугубляет ее кризис<sup>8</sup>.

По мнению сторонников социал-демократических взглядов, глобальный конституционализм в современном мире подвергается трансформации, обусловленной эволюцией основных социально-философских концепций. При этом социал-демократия, по мнению Б.А. Лапшова эволюционировала к одобрению глобализации по западному образцу, считая ее прогрессивным явлением современности<sup>9</sup>, формируется глобальная социал-демократия, которая

---

<sup>6</sup> См.: В.В. Стебляк, *Неолиберальная идеология в системе концептуального управления*, „Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования” 2014, № 2 (3), с. 78–81.

<sup>7</sup> См. подробнее, в частности: Ю.В. Ирхин, *Ценности и смыслы основных форм и модификация либеральной идеологии*, „Социально-гуманитарные знания” 2012, № 6, с. 22–36.

<sup>8</sup> См. подробнее, в частности: М.А. Арефьев, А.Г. Давыденкова, И.Д. Осипов, *Отечественный консерватизм и неоконсерватизм*, „Философия и гуманитарные науки в информационном обществе” 2015, № 1 (7), с. 26–36; К.С. Гаджиев, *Консерватизм в современном мире: кризис или возрождение?* „Власть” 2013, № 1, с. 63–67.

<sup>9</sup> См. подробнее: Б.А. Лапшов, *От «третьего пути» к «прогрессивной глобализации»: эволюция подходов европейской социал-демократии к проблемам глобализации*, „Актуальные проблемы Европы” 2006, № 3, с. 183–216.

встраивается в глобальные управляющие элиты, при этом обслуживая интересы не человека труда, а капитала<sup>10</sup>.

Во-вторых, в концепции глобального конституционализма отпала необходимость в обосновании положений, обеспечивающих цивилизационную конкурентоспособность западной системы демократических ценностей по отношению к коммунистической идеологии (так как данные положения существенно увеличивали издержки развития капиталистической экономической модели по затратам):

- 1) Прежде всего, это касается наличия концепции социального государства, которая предполагала обеспечение значительной части населения высокого уровня социального достатка, доступа к системам образования, здравоохранения, социального обеспечения и т.д. Именно устойчивое развитие западного общества и являлось главным информационным оружием в борьбе с СССР и странами СЭВ<sup>11</sup>.

В связи с этим, концепция глобального конституционализма: не предусматривает необходимости содержания в социальной структуре общества значительного сегмента среднего класса; допускает возможность существенного ограничения и свертывания системы социально-экономических и политических прав лиц наемного труда. Таким образом, ряд авторов справедливо отмечает, что концепция социального государства на современном этапе развития глобализации сменилась социальным регрессом<sup>12</sup>.

- 2) Отпала необходимость в наличии в странах центра мировой капиталистической системы сильного реального сектора экономики, который в момент существования СССР был жизненно необходим для обеспечения обороноспособности и поддержания государственного суверенитета и безопасности в различных областях (продовольственной, фармацевтической и т.д.). Однако, оборотной стороной медали наличия сильного реального сектора экономики являлась значительная доля пролетариата в социальной структуре западного общества – единственного конкурента верхушки буржуазии и чиновничества. А ведь именно пролетариат, по образному выраже-

<sup>10</sup> См. подробнее: Н.М. Великая, Б.П. Гуселетов, *Глобальная социал-демократия в контексте глобализации*, „Вестник РГГУ. Серия: Философия. Социология. Искусствоведение” 2010, № 3 (46), с. 59–63.

<sup>11</sup> См. подробнее: Н.О. Исмаилов, *Глобализация и устойчивое развитие общества*, „Право и практика” 2016, № 2, с. 174–181.

<sup>12</sup> См. подробнее: А.Л. Сафонов, А.Д. Орлов, *Социальный регресс как атрибут глобализации*, „Социально-гуманитарные знания” 2012, № 4, с. 80–94.



нию К. Маркса и Ф. Энгельса, и будет выступать в роли «могильщика» буржуазии<sup>13</sup>.

В связи с этим, концепция глобального конституционализма допускает: увеличение социального расслоения в обществе; уменьшение числа пролетариев в государствах, составляющих ядро капиталистической системы до критически неопасного (с точки зрения зарождения и развития революционной ситуации) уровня путем их концентрации в странах периферии капиталистической системы (БРИКС, Юго-Восточной Азии, Южной Америки и т.д.)<sup>14</sup>.

Такие исторические и социально-политические события, как усиление КНР до уровня глобального экономического лидера, появление региональных межгосударственных объединений стран периферии мировой капиталистической системы, в частности, БРИКС привели к существенным изменениям в осмыслении структуры управления и коммуникаций в рамках концепции глобального конституционализма.

Во-первых, наряду с моделью однополярного мира, где в роли единственного лидера выступали США<sup>15</sup>, определяющие направления развития мировой капиталистической системы, появились модели многополярного мира<sup>16</sup>:

- с одним доминирующим полюсом (в лице США), и рядом рецессивных центров силы (КНР, Японии, Бразилии, возможно, Российской Федерации);
- с большим количеством формально равноправных центров силы в каждом регионе планеты (например, США на Северо-Американском континенте, Бразилии – в Латинской Америке и т.д.).

В частности, феномен «Трамп-Клинтон-Сандерс» американских президентских выборов 2016 года и связан с мучительным выбором глобальной общественно-политической элитой и транснациональными корпорациями наиболее экономически выгодной модели государственно-правового

---

<sup>13</sup> См.: К. Маркс, Ф. Энгельс, *Манифест Коммунистической партии* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.esperanto.mv.ru/Marksismo/Manifesto/manifesto.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>14</sup> См. подробнее, например: О.Д. Абрамова, *Сравнительный анализ стран БРИКС на основе индексов глобализации, конкурентоспособности и социального развития*, „Актуальные вопросы инновационной экономики” 2015, № 11, с. 176–184.

<sup>15</sup> См. подробнее, например: Н.А. Малянова, «Однополярный мир», «космополитическая культура» и «гражданин мира» в контексте глобализации, „Sochi Journal of Economy” 2010, № 2, с. 139–143.

<sup>16</sup> См. подробнее, например: Р. Медведев, Ж. Медведев, *Конец глобализации и новый многополярный мир*, „Вестник экологического образования в России” 2009, № 4, с. 2–3; Ю.В. Матвеев, Н.Ф. Тагирова, К.Ю. Матвеев, *Глобализация и регионализация: институциональный аспект*, „Вестник Самарского государственного экономического университета” 2014, № 9 (119), с. 42–48.

и общественно-политического устройства общества в общепланетарном масштабе после 2016 года.

Условно говоря, Хиллари Клинтон выступает проводником сформировавшейся с развалом СССР модели однополярного мира с одним глобальным игроком в лице США.

Берни Сандерс, в свою очередь, олицетворяет модель мира, согласно которой США будут являться доминирующим, но не единственным центром мира. Так, сам Б. Сандерс считает, что будущее Америки за демократическим социализмом, обозначив его как создание «экономики, которая работает для всех, а не только для очень богатых», реформирование «несправедливой» и «коррупцированной во многих отношениях» политической системы, создание «живой демократии, основанной на принципе один человек – один голос»<sup>17</sup>.

Дональд Трамп, напротив, считает, что государственно-правовое и общественно-политическое устройство США должно акцентировать проблемы внутреннего развития США, перезапуска ее финансово-экономической системы, реиндустриализацию на новой технологической базе шестого технологического уклада, обеспечение оборонной мощи и безопасности Америки от любых внешних угроз. При этом, основные тезисы изоляционистского развития США он обозначал еще в 2000 году<sup>18</sup>.

Во-вторых, появление иных (помимо США) глобальных экономических игроков существенно трансформировали и ухудшили экспорт издержек от центра (ядра) мировой капиталистической системы к ее периферии.

В связи с этим, в рамках концепции глобального конституционализма обосновывается обязанность стран периферии капиталистического мира обеспечивать стабильность ядра мировой капиталистической системы, например, путем инвестирования национальными банками денежных средств в ценные бумаги стран-лидеров.

Кроме того, США и КНР осуществляют экономические войны: по переделу Европейского рынка; по формированию региональных финансово-экономических и военно-политических блоков. Так, США, противодействуя КНР, предпринимают шаги по созданию Тихоокеанского партнерства, соглашение о создании которого было подписано 04.02.2016 в Окленде (Новая Зеландия)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> См. подробнее, например: Bernie Sanders's speech on democratic socialism in the United States (transcribed by Andrew Prokop of Vox), November 19, 2015.

<sup>18</sup> См. подробнее, например: Д. Трамп, Д. Шиффлетт, *Америка, которую мы заслуживаем (2000)* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://donald-trump.ru/books/9-donald-trump-amerika-kotoruyu-my-zasluzhivaem.html>. (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>19</sup> См. подробнее: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement [Электронный ресурс]. Режим доступа: [https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific\\_Partnership](https://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership) (дата обращения: 01.09.2016).

Вышеназванные исторические и социально-политические трансформации государственно-правовой и общественно-политической жизни национальных государств привели и к изменению состава фундаментальных общемировых демократических ценностей, на которых основывается социально-философская концепция глобального конституционализма.

Во-первых, изменился состав прав и свобод человека и гражданина, декларированных в качестве основных мировых демократических ценностей:

- Появились новые права и свободы человека и гражданина, не обусловленные естественным развитием цивилизации (например, различные виды «прав» лиц с нестандартной сексуальной ориентацией, права ювенальной юстиции).

При этом, как справедливо отмечает И.А. Стрижова: «Семья в современном обществе «атакуется» и с совершенно, казалось бы, неожиданной стороны – со стороны юриспруденции. На Западе изобрели такой инструмент как ювенальная юстиция. Теперь у родителей могут отнять ребенка, если они не создали ему нормальных условий... Вообще это понятие «нормальные условия» никак не конкретизировано, не имеет четких содержательных границ... Ребенок отчуждается от семьи и превращается в достояние общества, в вещь, которую можно передать в приют, в приемную семью. И все это под лозунгом «защиты прав ребенка»<sup>20</sup>.

- Устраняется упоминание о ранее имевших место правах и свободах человека, например, права на труд, права на защиту и конфиденциальность информации, право на свободу передвижения и т.д. Так, например, право на труд, нивелируется в условиях работы транснациональных корпораций<sup>21</sup>.

Этот процесс, по мнению М. Ремизова, усиливается тем, что современная концепция глобализации мотивирует осуществление «двойной эмансипации, «сверху» и «снизу». Субъектами «эмансипации сверху» являются те элиты, которые давно тяготеют национальным государством как системой, связывающей их хозяйственной, культурной, политической солидарности. В их логике разрушение национальных барьеров равнозначно снижению издержек. Субъектами «эмансипации снизу» являются меньшинства, тяготящиеся доминированием культуры национального и морального большинства. На пересечении обоих процессов проис-

---

<sup>20</sup> См.: И.А. Стрижова, *Семья под ударами глобализации*, „Науковий вісник Одеського національного економічного університету” 2014, № 1 (209), с. 225–236.

<sup>21</sup> См. подробнее, в частности: Е. Кубишин, И. Соболева, *Влияние глобализации на развитие социально-трудовых отношений: роль транснациональных корпораций*, „Вестник Института экономики РАН” 2013, № 4, с. 39–58.

ходит размывание «среднего класса» и далеко идущая фрагментация общества»<sup>22</sup>.

- Допускается возможность изъятия ряда прав и свобод человека и гражданина как в зависимости от его деятельности, так и ее оценки органами государственной власти (например, право на гражданство, право на свободу передвижения, право избирать и быть избранными). При этом отнесение тех или иных прав человека к категории неотъемлемых все чаще зависит от логики развития глобализационных процессов<sup>23</sup>.
- Обосновывается возможность навязывания обществу того или иного национального государства, в частности, и всему обществу в общепланетарном масштабе, общественно-политических и государственно-правовых решений против воли самого общества (большинства его членов). Например, обществу стран Европы навязывается миграция переселенцев из стран Азии и Африки.

Так, по мнению Е.М. Дерябиной: «В более конкретном объективном и субъективном плане причины проявления тенденций разрыва между теорией и практикой прав человека, между формальными и реальными правами коренятся в следующем: а) во все большем падении жизненного уровня населения многих стран и во все возрастающем разрыве между богатым меньшинством (стран, народов, государств, отдельных индивидов) и бедным подавляющим большинством; б) политизации прав человека и в характере проводимой США и рядом других западных государств политики в области прав человека, которая, по заключению экспертов, не только не улучшает положение с правами человека, как это официально заявляется, а, наоборот, еще больше ухудшает; в) в использовании двойных стандартов многими западными странами при оценке положения с правами человека, обусловленного политическими и иными соображениями, наносит им непоправимый ущерб, дискредитирует их в глазах миллионов людей и не только способствует, а, наоборот, препятствует их реальному укреплению и развитию»<sup>24</sup>.

- Обосновывается возможность применения тоталитарных методов воздействия на общество и отдельных его членов. Например, в части тоталитарных методов слежения за населением, применения пыток к заклю-

<sup>22</sup> См.: М. Ремизов, *Русский национализм и российская геополитика*, „Россия в глобальной политике” 2012, Т. 10, № 3, с. 96.

<sup>23</sup> См. подробнее, например: В.С. Куткин, *Права человека в условиях современного этапа глобализации: социально-философский анализ*, „Пробелы в российском законодательстве” 2014, № 1, с. 255–259.

<sup>24</sup> См.: Е.М. Дерябина, *О тенденциях развития прав человека в условиях глобализации*, „Вестник Московского государственного педагогического университета. – Серия: юридические науки” 2014, № 1 (13), с. 119–122.

ченным, блокирования распространения любой информации, которая противоречит «официальной» точки зрения политического истеблишмента (путем закрытия СМИ, «шельмования» отдельных политиков, философов и ученых и т.д.). Так, по образному выражению П.А. Горохова: «Тоталитаризм в наиболее худшей своей форме ныне смыкается с безумно пропагандируемой толерантностью»<sup>25</sup>.

Представляется, что социально-политические и исторические трансформации глобального конституционализма как социально-философской концепции в ближайшем будущем будут во многом определять основные направления общественно-политического и государственно-правового развития национальных государств. Кроме того, от целей и динамики развития данных процессов будет зависеть и будущее развитие мировой капиталистической системы в целом, а также положение отдельных государств в политической системе мира и их роль в формировании и функционировании мировой политики.

Глобальный конституционализм как социально-философская концепция сформировался в единую систему в рамках западной цивилизации и является продуктом развития западной философской мысли. Однако, глобальный конституционализм оказывает огромное влияние на формирование и развитие социально-философских концепций в Российской Федерации. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, влияние западной социальной философии на формирование социально-философских концепций в России исторически было достаточно велико. В разные эпохи европейская философия предоставляла смысловые конструкты и влияла на формирование понятийного аппарата различных философских, религиозных и политических течений вначале в великокняжеской Руси, Русском царстве, Российской империи, затем в эпоху СССР, а ныне – и в современной Российской Федерации.

Начало этого пути видится во времена принятия Русью православия, когда с новой греческой религией страна заимствовала и некоторые особенности общественно-политического и государственно-правового устройства Византии. Конечно, данные философские, политические, религиозные и правовые конструкты легли не на пустое место. Русь к моменту принятия православия обладала огромным и самобытным опытом социально-культурного общественно-политического и государственно-правового развития. В связи с этим, не произошла простая имплементация русской цивилизации в запад-

---

<sup>25</sup> См. подробнее: П.А. Горохов, *Применение механизмов и средств пропаганды тоталитарного общества в эпоху глобализации*, [в:] *Современные научные исследования: методология, теория, практика материалы IX Международной научно-практической конференции*, Москва 2015, с. 62–75.

ную систему ценностей (как это мы видим на примере западных славянских государств, например, Польши и Чехии), а они лишь были использованы Русью для дальнейшего развития своей государственности путем преемственности поколений<sup>26</sup>.

Заимствование западных социально-философских и религиозных ценностей привело к тому, что почти тысячелетие в нашем государстве в рамках разных социально-философских течений шло противостояние концепций, обосновывающих путь России как части Западного мира, и концепций, отстаивающих ее самобытность и считающих Россию самостоятельным цивилизационным проектом, равнозначным, а во многом, и более эволюционно прогрессивным, чем западный.

В 15–16 веках это выразилось в религиозно-философском споре иосифлян и нестяжателей, представителями которых были соответственно Иосиф Волоцкий и Нил Сорский. При этом, победили иосифляне, что обозначило победу московско-русского начала и разрыв с византийской церковью. Благодаря этой победе формируется концепция цивилизационной самодостаточности Русского государства – Святой Руси, выразившаяся в идее «Москвы-третьего Рима», сформулированной в начале 16-го века монахом псковского монастыря Филофеем<sup>27</sup>.

Реформы Петра во многом изменили ситуацию. В Российскую империю хлынули не только западные товары и технологии, но и западные социально-философские и культурные ценности, а также огромное количество их носителей: ученых, специалистов, представителей дворянства. В связи с этим, сформировались концепции западничества и славянофильства. При этом, последние отвергали тезисы о том, что Петр I возвратил Россию в лоно европейских народов, считая, что Россия является самобытным государством, с путем развития, отличным от западноевропейского<sup>28</sup>.

XX век также ознаменовался огромным влиянием западных социально-философских концепций в нашей стране. Марксизм, возникший в 19 веке в просвещённой Европе, и прочащий осуществление революции именно в развитых государствах капиталистического мира, а не в аграрной Российской империи, являвшейся тогдашней периферией мировой капиталистической системы, лег на благодатную почву российской культуры и русской

<sup>26</sup> См. подробнее, например: А.Н. Каньшин, *Российская цивилизация во взаимодействии поколений: социально-философская концепция: автореферат дисс. ... доктора философских наук*, Москва 2005, с. 42.

<sup>27</sup> См. подробнее, в частности: С. Левицкий, *Очерки по истории русской философии*, том первый, Москва 1996, с. 490.

<sup>28</sup> См. подробнее: Т.И. Липич, *К характеристике славянофильства*, „Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право” 2008, Т. 8, № 4, с. 151–157.

цивилизации с ее извечной тоской и тягой к справедливости, равенству, братству и правде. При этом сила гения В.И. Ленина заключалась в том, что он, развив теоретические основы марксизма, адаптировал их к российской специфике и впервые реализовал на практике. При этом ленинская концепция марксизма не в коей мере не противопоставлялась марксизму времен К. Маркса и Ф. Энгельса, но являлась его диалектическим развитием.

Развал СССР в 1991 году также был во многом обусловлен влиянием западной системы демократических ценностей, разработанной в рамках социально-философских концепций Запада: нелиберальной, неоконсервативной, социал-демократической и т.д.

Во-вторых, исчезновение СССР и СЭВ с политической карты мира произошло не эволюционным путем. По сути, это было поражение первого в мире социалистического государства в «холодной войне», следствием чего стал его развал, потеря территорий и зон влияния. При этом, победителями (Западом) была навязана Российской Федерации западная система ценностей общественно-политического, государственного-правового и культурного характера.

В-третьих, нельзя считать, что развал СССР был инспирирован исключительно внешним воздействием Запада в «холодной войне». Ошибки в развитии СССР со стороны его руководства, его неспособность адаптировать коммунистическую идеологию к стремительно меняющейся социально-политической и финансово-экономической ситуации в стране и мире, беззубость в противодействии информационным технологиям Запада, привели, с одной стороны, к появлению широкой прослойки людей из числа партийно-хозяйственной номенклатуры, желающей конвертировать власть в собственность, а сделать это, не совершив контрреволюцию, не свергнув власть Советов, не изменив экономический базис в стране с социалистического на капиталистический, было невозможно, а с другой стороны, четыре последних мирных десятилетия существования СССР воспитали поколение безыдейного инертного потребителя, который был даже не в состоянии не только отстоять систему власти, при которой человек труда имел возможность участвовать в формировании и функционировании государственного аппарата и принятии политических решений в интересах большинства населения и страны в целом, завоеванную кровью и потом предыдущих поколений, но и понять истинные намерения политиков и государственных деятелей, разваливавших СССР и социализм.

Так, Е.Т. Гайдар, характеризуя первую группу из числа партийной и хозяйственной номенклатуры в своей книге «Государство и эволюция», еще в 1995 году отмечал, что успех реформирования России, слом социалистической модели и переход к капитализму стал возможен мирным путем

в результате обмена власти советской номенклатуры на собственность. Россия, по сути, была «выкуплена» у номенклатуры, которой дали возможность скупки финансово-экономических активов за бесценок в обмен на предательство интересов страны и народа, чьи интересы они, будучи в прошлом членами КПСС, обязались когда-то защищать<sup>29</sup>. С.Е. Кургинян, в свою очередь, образно описал поколение безыдейного инертного потребителя, позволившее осуществить развал СССР, как «общество «ням-ням», которое может резать один волк»<sup>30</sup>.

В результате этого, пришедший к власти класс нарождающейся буржуазии, чиновников и криминалитета, осознал, что удержание собственности в своих руках невозможно без полного контроля над системой власти в стране. Так как за 70-летнее господство СССР социально-философская и политико-правовая база обеспечения капиталистической системы организации власти была утрачена, то в первые годы существования Российской Федерации вся система политико-правового, финансово-экономического и общественно-политического обеспечения развития страны как капиталистического государства была заимствована на Западе.

И, если в КНР, которая не проиграла в «холодной войне», осуществлялось заимствование на Западе только тех институтов и идеологических конструкций, которые были выгодно имплементированы в китайскую политико-правовую систему для обеспечения прорывного экономического развития, то в Российской Федерации политическая модернизация изначально осуществлялась в контексте концепции глобального конституционализма без учета национальной и культурной специфики<sup>31</sup>. При этом, в качестве основной цели данных реформ являлось создание условий для невозможности восстановления в полном объеме государственного суверенитета и независимости России, превращения ее в сырьевой придаток Запада, а также недопущения создания в стране революционной ситуации.

В настоящий момент, анализируя состояние развития социально-философских концепций в Российской Федерации можно сделать ряд выводов:

- 1) Различные российские социально-философские концепции как системы знаний зачастую не имеют в России политического конструкта в лице реально функционирующих политических партий и движений с большим

<sup>29</sup> См. подробнее: Е.Т. Гайдар, *Государство и эволюция*, Москва 1995, с. 208.

<sup>30</sup> См. подробнее: С.Е. Кургинян, *Все для фронта, все для победы*, „Суть времени” 2012, № 1, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gazeta.eot.su/article/vsyo-dlya-fronta-vsyo-dlya-pobedy> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>31</sup> См. подробнее, например: В.В. Лапкин, *Политическая модернизация России в контексте глобальных изменений: научная монография*, Москва 2012, с. 140.



количеством членов. Это касается, например, консервативной, либеральной, евразийской и т.д. концепций. В тех партиях, которые формируются в интересах отдельных политических классов, например, пролетариата, партийных документах КПРФ, например, прямо не закреплено, что данная партия отстаивает интересы пролетариата<sup>32</sup>. Более того, российское законодательство, регулирующее деятельность политических партий, прямо запрещает создание и функционирование политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности<sup>33</sup>.

- 2) Названия российских политических партий практически полностью не совпадают с реально осуществляемой ими партийной деятельностью, а также с формулируемой в рамках данных политических партий идеологией, отражаемой в программных документах. Например, Либерально-демократическая партия Российской Федерации, по сути, не содержит в своих программных документах ни либеральных, ни демократических идеологических конструкций<sup>34</sup>.

Таким образом, идеология большинства современных российских политических партий (как парламентских (КПРФ, Единой России, Справедливой России и ЛДПР), так и не представленных в законодательных (представительных) органах государственной власти и местного самоуправления, не имеет под собой четко сформулированной и разработанной социально-философской концепции.

- 3) В Российской Федерации на практике отсутствуют политические партии, реально отражающие интересы граждан, являющихся наемными работниками. По сути, среди представленных в парламенте партий формально лишь КПРФ декларирует приверженность защите интересов людей наемного труда. Остальные партии являются проводниками влияния и отстаивают интересы исключительно крупной буржуазии, олигархата и чиновничьего аппарата. КПРФ на практике не сформулировала четкой программы по отстаиванию интересов человека труда, ее идеологическая платформа размыта даже в большей степени, чем у многих современных западных социал-демократических партий и движений, а декларируемая в программных документах социально-философская база в виде марксизма подверглась существенным изменениям.

---

<sup>32</sup> См. подробнее: Программа КПРФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://kprf.ru/party/program> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>33</sup> См. подробнее: О политических партиях: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ, СЗ РФ 16.07.2001, № 29, Ст. 2950.

<sup>34</sup> См. подробнее: Программа ЛДПР. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://ldpr.ru/party/Program\\_LDPR](http://ldpr.ru/party/Program_LDPR) (дата обращения: 01.09.2016).

4) В системе российских политических партий практически не представлено антиглобалистское движение, а критика процессов глобализации в рамках парламентских партий осуществляется непланомерно и бессистемно.

Так, например, лидер КПРФ Г. Зюганов в своей книге «Глобализация и судьба человечества», с одной стороны, совершенно справедливо осуществляет критику глобализационных тенденций в развитии Российской Федерации, заявляя: «Единой, сильной и самобытной России нет места в империалистической схеме глобального мироустройства. Россию ждут новые испытания, горести и беды, а в случае торжества глобализма – исчезновение с исторической арены, культурная деградация, духовное вырождение, демографическая катастрофа и национально-государственный распад... Русская альтернатива империалистическому глобализму – это вместе с тем социалистическая альтернатива»<sup>35</sup>. Но в тоже время, он сознательно игнорирует то обстоятельство, что построение общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства в Российской Федерации на основе концепции глобального конституционализма является состоявшимся фактом: «Россия ныне – на острие выбора между империалистической глобализацией и перестройкой мира на социалистических началах...»<sup>36</sup>.

Таким образом, глобальный конституционализм оказывает значительное влияние на содержание и развитие современных российских социально-философских концепций, которые, в зависимости от отношения к процессам глобализации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства Российской Федерации можно поделить на три большие группы: обосновывающие позитивный характер глобального конституционализма для нашей страны; подвергающие критике процессы глобализации по западному образцу; разрабатывающие альтернативные проекты по участию России в процессах глобализации.

Первая группа представлена, в основном, сторонниками либерального и нелиберального мировоззрения. Наиболее яркими представителями данной социально-философской концепции в пореформенной России выступали Е.Т. Гайдар<sup>37</sup>, Е.Г. Ясин<sup>38</sup>, А.Б. Чубайс<sup>39</sup>, Г.А. Явлинский<sup>40</sup>,

<sup>35</sup> См. подробнее: Г.А. Зюганов, *Глобализация и судьба человечества*, Москва 2002, с. 448.

<sup>36</sup> См. подробнее: Там же.

<sup>37</sup> См. подробнее, в частности: Е.Т. Гайдар, *Власть и собственность: Смуты и институты. Государство и эволюция*, Санкт-Петербург 2009.

<sup>38</sup> См. подробнее, например: Е.Г. Ясин, *Приживётся ли демократия в России*, Москва 2005.

<sup>39</sup> См. подробнее, например: Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс, *Развилки новейшей истории России*, Санкт-Петербург 2011.

<sup>40</sup> См. подробнее, например: Г.А. Явлинский, *Реформы 1990-х и экономическая система современной России: генезис «периферийного капитализма»*, „Экономический журнал

В.А. Мау<sup>41</sup>, И.Б. Чубайс<sup>42</sup>, В.М. Межуев<sup>43</sup>, А.С. Ахиезер<sup>44</sup>, В.А. Тишков<sup>45</sup> и ряд других.

Представители данных социально-философских концепций занимали в разные годы ответственные должности в структуре государственного аппарата, избирались в состав Российского парламента, либо входили в научно-консультативные и совещательные комиссии при органах государственной власти, их социально-философская концепция была сформирована после развала СССР (следовательно, во многом носит конформистский характер).

Ряд сторонников либеральных и нелиберальных концепций принимают участие в работе так называемого Валдайского клуба – экспертно-аналитического центра, образованного в 2004 году в Великом Новгороде по инициативе и активном участии Кремля<sup>46</sup>, который объединяет экспертов, аналитиков, ученых из разных стран мира, а его деятельность направлена на разработку стратегий общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического развития Российской Федерации в эпоху глобализации.

Сторонники данных социально-философских концепций восприняли основные постулаты глобального конституционализма как социально-философской концепции.

Во-первых, они считают, что гибель СССР и построение общественно-политической, государственно-правовой и финансово-экономической модели в Российской Федерации по западному образцу было экономически предопределено в силу того, что СССР проиграл в «холодной войне», а проигравший принимает условия победителя<sup>47</sup>, то есть принимают общепланетарную значимость данной концепции и ее право на экспансию в любые страны в том числе и силовым путем.

---

Высшей школы экономики” 2005, Т. 9, № 1, с. 82–96; Г.А. Явлинский, *Рецессия капитализма – скрытые причины. Realeconotik*, Москва 2014.

<sup>41</sup> См. подробнее, в частности: В.А. Мау, *Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985–1994 гг.*, Москва 1995; В.А. Мау, *Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики*, Москва 1999.

<sup>42</sup> См. подробнее, в частности: И.Б. Чубайс, *Разгаданная Россия. Что же будет с Родиной и с нами*, Москва 2005.

<sup>43</sup> См. подробнее, в частности: В.М. Межуев, *«Между прошлым и будущим»*, Москва 1996.

<sup>44</sup> См. подробнее, например: А. Ахиезер, И. Клямкин, И. Яковенко, *История России: конец или новое начало?*, 2-е изд., испр. и доп., Москва 2008.

<sup>45</sup> См. подробнее, в частности: В.А. Тишков, *Российский народ. История и смысл национального самосознания*, Москва 2013.

<sup>46</sup> См. подробнее: Валдайский клуб. Официальный сайт [Электронный ресурс]. Режим доступа: (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>47</sup> См. подробнее, например: Е.Т. Гайдар, *Дни поражений и побед*, Москва 2014, с. 368.

Во-вторых, по мнению сторонников данной концепции процессы глобализации являются глубоко революционными для России, но при этом они обусловлены ее естественным развитием в рамках мировой капиталистической системы<sup>48</sup>.

В-третьих, авторы данных концепций убеждены, что экспорт издержек мировой капиталистической системы из «ядра» в лице Запада на периферию, к которой относится Российская Федерация, оправдан логикой сохранения и развития мирового капитализма в целом<sup>49</sup>, не смотря на очевидное ухудшение уровня жизни большинства населения, падение ВВП, неконкурентоспособность выпускаемой продукции, слабый государственный суверенитет, сильную зависимость от Запада в принятии политических решений.

В-четвертых, по их мнению, демократические ценности, лежащие в основе организации общественно-политического и государственно-правового устройства капиталистических стран, имеют приоритетную ценность над интересами тех или иных государств и народов, их населяющих. Однако, ряд авторов, например, Е. Ясин, высказывают опасения относительно того, смогут ли демократические ценности прижиться на российской ментальной специфике, предлагая при этом не церемониться с подавлением всяких проявлений коммунистической и националистической идеологии, вплоть до применения силы и использования финансово-экономической, политической и военной мощи Запада<sup>50</sup>.

В-пятых, авторы данных концепций считают, что российская правовая система должна строиться по образцам, выработанным в странах развитой демократии, а нормы российского права носят вторичный, подчиненный характер перед международными нормами и принципами. Особенно, по мнению В.А. Мау, это касается развития Российской Федерации в эпоху экономического кризиса, когда имеются опасения коммунистического реванша в силу соответствующих настроений в российском обществе<sup>51</sup>.

В-шестых, ряд авторов отмечает необходимость осуществления любых модернизационных мероприятий в Российской Федерации исключительно на основе демократических ценностей и с привязкой к общей логике развития мировой капиталистической системы с тем, чтобы исключить возможность

<sup>48</sup> См. подробнее, в частности: В.А. Мау, *Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза*, „Коммунист” 1992, № 11, с. 60–72.

<sup>49</sup> См. подробнее, например: Г.А. Явлинский, *Реформы 1990-х и экономическая система современной России: генезис «периферийного капитализма»*, „Экономический журнал Высшей школы экономики” 2005, Т. 9, № 1, с. 82–96.

<sup>50</sup> См. подробнее, например: Е.Г. Ясин, *Приживётся ли демократия...*

<sup>51</sup> См. подробнее, в частности: В.А. Мау, *Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности*, Москва 2016, с. 488.

становления в России концепции регионализации, изоляционизма, которые, по их мнению, чреваты созданием революционной ситуации<sup>52</sup>.

Социально-философские концепции активных противников глобализации представлены достаточно репрезентативно.

Во-первых, это представители марксистской социально-философской концепции в лице руководителей КПРФ (в частности, Г.А. Зюганова)<sup>53</sup>, многочисленных карликовых партий и движений марксистского толка (например, Н.А. Андреева).

Так, Г.А. Зюганов отмечает, огромное влияние глобализации по-американски на развитие социально-философской мысли в Российской Федерации. В частности, в своей книге «Глобализация и судьба человечества» он выявляет три фундаментальных методологических порока западной глобализации: «вульгарный позитивизм; основанный на принципах крайнего индивидуализма и крайнего шовинизма империалистических кругов методологию западной философии сторонников «нового мирового порядка»; методологически порочный подход к поиску равновесия капиталистической системы хозяйствования минуя теорию мирового устойчивого развития и устойчивого развития суверенных равноправных стран планеты»<sup>54</sup>.

При этом, руководитель КПРФ имплементировал в традиционную марксистскую концепцию положения об устойчивом развитии, что перекликается с различными социально-философскими концепциями устойчивого развития немарксистского толка<sup>55</sup>.

Многочисленные карликовые марксистские партии, в отличие от КПРФ, не склонны к проведению ревизионизма постулатов марксизма-ленинизма, разработанных в 19–20 веках, его приспособления к нынешней политической ситуации, настаивая на необходимости осуществления пролетарской революции и преехода власти от конгломерата крупной буржуазии и верхушки чиновничьего аппарата к широким трудящимся массам<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> См. подробнее, например: Е.Г. Ясин, *Модернизация России. Доклады для 10 конференций*, Москва 2009.

<sup>53</sup> См. подробнее: Г.А. Зюганов, *Геополитика в эпоху глобализации*, „Наш современник” 2002, № 10, с. 211.

<sup>54</sup> См. подробнее: Г.А. Зюганов, *Глобализация и судьба человечества*, Москва 2002, с. 448.

<sup>55</sup> См. подробнее, например: В.В. Памятушева, *Социально-философский анализ реализация концепции устойчивого развития в современной России: автореферат дисс. ... ученой степени кандидата философских наук*, Москва 2007, Московский городской университет управления Правительства Москвы, 2007, с. 24.

<sup>56</sup> См. подробнее, например: Н.А. Андреева, *Неподаренные принципы, или Краткий курс истории перестройки*, Саранск 1993, с. 368.

Во-вторых, это группа философов, политиков, мыслителей и публицистов, объединившихся вокруг фигуры А.А. Проханова<sup>57</sup> и созданного по его инициативе в 2012 году «Изборского клуба» – сообщества известных экспертов (преимущественно консервативного толка), специализирующихся на изучении внешней и внутренней политики России<sup>58</sup>.

Члены данного общественно-политического клуба отмечают основные угрозы, которые несет глобализация общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства российского государства и общества.

Так, в своих программных заявлениях они отмечают: «Нельзя утверждать категорически, однако не исключено, что ... при победе глобализации в общепланетарном масштабе ... господствующей общественно-политической формой на нашей планете окажется вовсе не предсказанный марксистами коммунизм и не предсказанное либералами царство «новых кочевников», а – по диалектической спирали – старый добрый рабовладельческий строй, только основанный на эксплуатации уже не физических сил человека, что было характерно для классического рабовладения, а на эксплуатации его интеллектуальных и душевных сил, создающих основной объём потребляемых сегодня человеческими сообществами благ. И более того, победа новой цивилизационной матрицы под эгидой идеологии, выработанной в США в конце XX и начале XXI веков означает в конечном итоге движение к уничтожению биологической цивилизации *Homo sapiens* и переход в эпоху «искусственного разума». Таков смысл главной идеологической задачи высшего эшелона американской суперэлиты»<sup>59</sup>.

А.А. Проханову удалось сконцентрировать в рамках Изборского клуба представителей практически всех социально-философских течений – противников «вестернизации» России по американским лекалам (с потерей страной независимости, государственного суверенитета, самостоятельной роли в мировой цивилизации и т.д.), условно которые можно подразделить на семь категорий:

<sup>57</sup> См. подробнее, в частности: А. Проханов, С. Глазьев, А. Нагорный, Л. Ивашов, М. Делягин, М. Калашников и др., *Холодная война 2.0. Стратегия русской победы*, Москва 2015, с. 384.

<sup>58</sup> См.: Создан Изборский клуб консервативной идеологии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://contrinform.ru/izborskij-klub-konservativnoj-ideologii> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>59</sup> См.: *Элиты и глобальный мир 21 века*, „Изборский клуб” 2016, № 1. [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://izborsk-club.ru/content/articles/8486/?sphrase\\_id=24597](http://izborsk-club.ru/content/articles/8486/?sphrase_id=24597) (дата обращения: 01.09.2016).

1) Сторонников консервативно-евразийского пути развития России (так называемого «четвертого пути»), в частности, А.Г. Дугина<sup>60</sup>, В.М. Коровина<sup>61</sup>, В.В. Аверьянова и ряда других. Данные авторы считают, что Российская Федерация может сохраниться как суверенное государство только в условиях многополярного мира. Так, по мнению А.Г. Дугина: «Многополярность – это, в каком-то смысле, революционная перспектива... Однако для того, чтобы построить многополярный мир, необходимо расстроить однополярное устройство и сорвать проект создания мирового правительства. Поэтому Евразийский Союз представляет собой прямой вызов США и Западу в целом и их глобальной стратегии. Западу в многополярном мире отводится значительная, но не решающая роль»<sup>62</sup>.

Авторы данной концепции обосновывают необходимость противостояния тенденциям глобализации общественно-политического устройства Российской Федерации по западному образцу, однако, считая, что Россия должна сформировать устойчивый блок евразийских государств, который будет обладать самодостаточностью для собственного развития и противодействия западной экспансии.

2) Умеренных консерваторов, например, С.А. Батчикова<sup>63</sup>, С.Ю. Глазьева<sup>64</sup>. По их мнению, Россия сможет состояться как государство и выжить в рамках общепланетарной глобализации только в случае восстановления независимости системы государственной власти, которая невозможна без построения самостоятельной финансово-экономической системы. Сторонники данной концепции считают, что многие демократические ценности, составляющие основу глобального конституционализма, могут использоваться в построении социально-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства российского общества и государства, но деятельность государственного аппарата должна быть направлена на социально-экономическое развитие Российской Федерации, а не приносится в жертву развитию мировой капиталистической системы.

---

<sup>60</sup> См. подробнее, например: А.Г. Дугин, *Теория многополярного мира: монография*, Москва 2012; А.Г. Дугин, *Консервативная революция: монография*, Москва 1994.

<sup>61</sup> См. подробнее, в частности: В.М. Коровин, *Россия на пути к империи*, Санкт-Петербург 2016, с. 320.

<sup>62</sup> См.: А.Г. Дугин, *Евразийский ревани России*, Москва 2014, с. 256.

<sup>63</sup> См. подробнее, в частности: С.А. Батчиков, *Глобализация – управляемый хаос* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rikmosgu.ru/publications/3559/4069> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>64</sup> См. подробнее: С.Ю. Глазьев, *Последняя мировая война. США начинают и проигрывают*, Москва 2016, с. 512.

В связи с этим, С.Ю. Глазьев считает, что в условиях смены доминирующих технологических укладов у России появился шанс выйти из глобального управления со стороны Запада и сформировать новую институциональную систему, основой которой должна стать самостоятельная национальная валютно-финансовая система<sup>65</sup>.

По его мнению: «В отсутствие эффективной системы государственного регулирования валютно-финансовый рынок не только не выполняет функции финансирования производительных инвестиций, но и является источником дестабилизации российской экономики»<sup>66</sup>.

- 3) Умеренных марксистов и неомарксистов, в частности, М.Г. Делягина<sup>67</sup>, А.И. Фурсова<sup>68</sup>, М. Калашникова (В.А. Кучеренко)<sup>69</sup>, М. Хазина<sup>70</sup>, которые отстаивают необходимость прекращения в России демократических реформ, отказа от вестернизации социально-политической, государственно-правовой и финансово-экономической организации жизни государства и общества.

Так, по мнению М.Л. Хазина: «Россия не сможет существовать без своего глобального проекта. Многие сегодняшние проблемы нашей страны связаны с тем, что, будучи на протяжении 1000 лет носителями глобальных проектов (вначале православного, а потом «Красного»), мы неожиданно стали встраиваться в совершенно чужеродный «Западный» проект. При этом люди продолжали пытаться сохранить собственное проектное мышление, чем дико раздражают элиту «Западного» проекта... И по этой причине нас будут давить и давить, пока мы не смиримся окончательно – элите «Западного» проекта не нужна идеологическая «Фронта». Другое дело, что России после этого не будет»<sup>71</sup>.

<sup>65</sup> См. подробнее, в частности: С.Ю. Глазьев, *Формирование новой институциональной системы в условиях смены доминирующих технологических укладов*, „Научные труды Вольного экономического общества России” 2015, Т. 190, № 1, с. 37–45.

<sup>66</sup> См.: С.Ю. Глазьев, *Переход к новой идеологии управления глобальным экономическим развитием*, „Проблемы теории и практики управления” 2016, № 6, с. 9–16.

<sup>67</sup> См. подробнее, например: М.Г. Делягин, *Россия в большой игре. На руинах потсдамского мира*, Москва 2016.

<sup>68</sup> См. подробнее, в частности: М. Делягин, Л. Ивашов, А. Нагорный, А. Проханов, Ю. Тавровский, А. Фурсов и др, *Уроки Второй мировой. Восток и Запад. Как пожать плоды Победы?*, Москва 2015.

<sup>69</sup> См. подробнее, например: М. Калашников, *Мировая революция-2.0.*, Москва 2014.

<sup>70</sup> См. подробнее, в частности: М.Л. Хазин, *Тупик «догоняющего» развития» и Возвращение «Красного» проекта*, [в:] «Крепость Россия: прощание с либерализмом»: *Сб. статей*, Москва 2005.

<sup>71</sup> См. подробнее, в частности: М.Л. Хазин, *О России и «Красном» глобальном проекте* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://globalconflict.ru/analytics/27861-mikhail-hazin-o-rossii-i-krasnom-globalnom-proekte> (дата обращения: 01.09.2016).



- 4) Умеренных националистов, например, Л.Г. Ивашова<sup>72</sup>, которые считают, что осуществляемые в России общественно-политические, государственно-правовые и финансово-экономические реформы направлены на окончательное уничтожение русской цивилизации как естественного конкурента западного цивилизационного проекта.
- 5) Имперцев, сторонников «Пятой империи», в частности, А.А. Проханова<sup>73</sup>. В рамках данной концепции обосновывается, что в России необходимо построение нового имперского (немонархического проекта), под эгидой которого можно объединить комплементарные русской цивилизации и государственности народы и государства.
- 6) Национал-большевиков, в частности, З. Прилепина, которые являются ярыми антиглобалистами, участвующими в мировом антиглобалистском движении. Глобализация общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического развития Российской Федерации подвергается национал-большевиками критике, в связи с тем, что России и русской цивилизации противопоставлен капитализм.
- 7) Представителей религиозных философских течений, в частности, умеренного исламиста Ш.З. Султанова, православного епископа Тихона (Шевкунова).

По мнению Ш.З. Султанова, на сегодняшний день имеются четко выраженные тенденции перерастания процессов глобализации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического развития Российской Федерации «в достаточно длительную и устойчивую международную конфликтную ситуацию. Главным стимулятором нынешней усиливающейся стратегической неопределенности, растущего онтологического хаоса являются не столько конкурирующие геополитические стратегии, не совокупность того, что раньше называли «общественной надстройкой», не Путин и не Обама, не ЦРУ и не ФСБ, сколько особое явление – «сумма технологий», по выражению С. Лема ... никем не контролируемых»<sup>74</sup>. Таким образом, социальная реальность в рамках шестого технологического уклада будет конструироваться искусственно, причем повсеместно и во всех направлениях государственного и общественного устройства.

Епископ Тихон (Шавкунов), в свою очередь, также считает, что деятельность глобальных изменений социально-политического устройства в Рос-

---

<sup>72</sup> См. подробнее, в частности: Л.Г. Ивашов, *Россия или Московия? Геополитическое измерение национальной безопасности России*, Москва 2002.

<sup>73</sup> См. подробнее, например: А.А. Проханов, *Поступь русской победы*, Москва 2012.

<sup>74</sup> См.: Ш.З. Султанов, *Глобальная война или мировая революция* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.izborsk-club.ru/content/articles/4211> (дата обращения: 01.09.2016).

сии как раз и направлены на ее физическое уничтожение как самостоятельного цивилизационного проекта, который во многом и задумывался с этой целью<sup>75</sup>.

В-третьих, это сторонники православно-монархического типа государственности, в частности: А.С. Панарин<sup>76</sup>, М.В. Назаров<sup>77</sup>, Е.С. Троицкий<sup>78</sup>, С.В. Лурье<sup>79</sup>, которые обосновывают искусственно смоделированный характер вестернизации мира, направленный на замедление, либо на полное прекращение (или обращение вспять) естественного общественного развития. Так, по мнению А.С. Панарина, глобализация не является продуктом естественного общественного развития: «Человеческая связь выводит нас за пределы четкой дилеммы: либо принудительное объединение людей силой, либо ... на основе экономического интереса. И то, и другое настоящим объединением, образующим ... человеческий социум, не является»<sup>80</sup>.

В-четвертых, это сторонники националистического развития Российской Федерации, такие как: М.В. Ремизов, А.Н. Савельев<sup>81</sup>.

Так, по мнению М.В. Ремизова, вестернизация общественно-политического устройства Российской Федерации не означает осуществление выбора в пользу национального государства, а не имперского проекта, речь идет о формирмировании «несостоявшегося государства», удобного Западу, в котором будет отсутствовать государственный суверенитет и чья деятельность будет направлена вопреки интересам народов, в нем проживающих<sup>82</sup>.

В-пятых, это неомарксисты и левые антиглобалисты, в частности А.А. Зиновьев. Так, по мнению А.А. Зиновьева, вестернизация социального строя в России «не сводится ни к капитализму, ни к демократии. В социально-политической сфере западнизм стремится к усилению недемократического аспекта системы власти и управления, к усилению роли государственности, к введению недемократических элементов в систему власти и к превращению

<sup>75</sup> См. подробнее: Тихон (архимандрит), *Гибель империи. Византийский урок*, Москва 2008.

<sup>76</sup> См. подробнее, в частности: А.С. Панарин, *Искушение глобализмом*, Москва 2002; А.С. Панарин, *Православная цивилизация в глобальном мире*, Москва 2002.

<sup>77</sup> См. подробнее, например: М.В. Назаров, *Вождю третьего Рима* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rusidea.org/?a=410000> (дата обращения: 01.09.2016);

<sup>78</sup> См. подробнее, в частности: Е.С. Троицкий, *Соборная сила многонациональной России*, Москва 1995, с. 36.

<sup>79</sup> См. подробнее, в частности: С.В. Лурье, *Историческая этнология*, Москва 1997.

<sup>80</sup> См.: А.С. Панарин, *Между Атлантизмом и Евразийством*, „Свободная мысль” 1993, № 11, с. 3–15.

<sup>81</sup> См. подробнее, в частности: А.Н. Савельев, *Осколки эпохи Путина. Бюрократия против нации*, Москва 2011; А.Н. Савельев, *Как убивали СССР: кто стал миллиардером, роковые 90-е, разрушение Советского Союза, рождение олигархии*, Москва 2012.

<sup>82</sup> См. подробнее: М.В. Ремизов, *Русские и государство*, Москва 2016.

демократии в средство манипулирования массами в камуфляж для тоталитарного аспекта»<sup>83</sup>.

Социально-философские концепции, обосновывающие альтернативные проекты по участию России в процессах глобализации представлены: умеренными консерваторами, сторонниками власти; либеральными консерваторами<sup>84</sup>; умеренными националистами; сторонниками особого пути<sup>85</sup>; исламскими радикалами.

Так, по мнению умеренных консерваторов, глобализационные процессы тают в себе и определенные плюсы. КНР и США, являющиеся двумя основными полюсами силы, оказывая влияние на Россию, тем не менее не дают каждый другому полностью подчинить ее себе, тем самым позволяя сохранить определенную часть государственного суверенитета<sup>86</sup>.

Умеренные националисты считают, что националистические социально-философские концепции в России основываются на отрицании прогрессивного характера глобализационной трансформации общественно-политической, государственно-правовой и финансово-экономической системы в стране. Так, по мнению М. Ремизова: «Национализм в своем международном измерении предстает как правый антиглобализм... Влияние глобализации выливается в очевидный парадокс: «напряжение между национальными целями подразумеваемой «реконкисты» (возвращение национальным государствам, насколько это возможно, национальной целостности и суверенитета) и очевидной недостаточностью национального масштаба (масштаба отдельно взятых стран) для их достижения... Глобализацию вряд ли можно победить, но из нее можно выйти большими политико-региональными группами... Россия обладает рядом признаков, которые позволят ей быть самостоятельным игроком: она сверхтипична; обладает потенциалом самодостаточности; достаточно однородна; застряла между империей и национальным государством»<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> См.: А.А. Зиновьев, *Запад: феномен западнизма*, Москва 2003 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://istmat.info/files/uploads/29034/westism\\_a-a-zinviev\\_2003.pdf](http://istmat.info/files/uploads/29034/westism_a-a-zinviev_2003.pdf) (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>84</sup> См. подробнее, например: А.Т. Бердин, *Социально-философская концепция либерального консерватизма и ее роль в духовном возрождении России: автореферат дисс. ... ученой степени кандидата философских наук*, Уфа 2004, Башкирский государственный университет, с. 17.

<sup>85</sup> См. подробнее, в частности: С.А. Мальченков, *Концепции «особого цивилизационного пути» современной России*, „Социально-политические науки” 2016, № 2, с. 107–110.

<sup>86</sup> См. подробнее, например: Д.В. Мосяков, А.А. Королев, *Процессы глобализации: есть ли плюсы для России?*, „Знание. Понимание. Умение” 2004, № 1, с. 72–86.

<sup>87</sup> См.: М. Ремизов, *Русский национализм и российская геополитика*, „Россия в глобальной политике” 2012, Т. 10, № 3, с. 96–99.

По мнению сторонников социально-философских концепций, обосновывающих особый путь развития нашей страны: «В поисках выхода из кризиса западная модель развития не является приемлемой для России. Либеральные ценности не вполне соответствуют культурноцивилизационному своеобразию России. Ценности являются продуктивными факторами социального развития тогда, когда отражают духовные потребности людей»<sup>88</sup>. Авторы данной концепции считают, что сложившееся после развала СССР общественно-политическая, государственно-правовая и финансово-экономическая система не дает возможности сформироваться и развиваться Российской Федерации в качестве самостоятельного цивилизационного проекта.

Исламские радикалы, в свою очередь, отстаивают идеологию «глобализации ислама». Так, А.В. Малашенко отмечает: «Мусульмане России принимают участие и одновременно находятся под воздействием процесса «глобализации ислама», означающего стремление утвердить в нем (исламе) единую идеологию и систему ценностей, укрепить транснациональность ислама, религиозную солидарность перед лицом Запада. Конечная цель исламской глобализации невыполнима, но в некоторых ситуациях, на определенных отрезках времени она проявляется заметно. Особенно, когда главными ее носителями выступают радикалы»<sup>89</sup>.

Таким образом, глобальный конституционализм оказывает в современной России огромное влияние на формирование и развитие любых социально-философских концепций. И, если, одни из них, считают, что глобализация социально-политической, государственно-правовой и финансово-экономической жизни российского общества и государства является естественным ходом развития его истории, то по мнению большинства концепций подобная вестернизация чревата потерей нашей страной государственного суверенитета, независимости, а в обозримом будущем и исчезновением с политической карты мира.

Следовательно, организация государственной и общественной жизни в Российской Федерации должна быть подчинена логике собственного сохранения и развития на благо многонационального народа нашей страны.

Основные тенденции развития глобального конституционализма как социально-философской концепции определяются динамикой развития мировой финансово-экономической системы и ее социально-политической

<sup>88</sup> См.: О.М. Хохлова, Н.А. Некрасова, *Русская идея в системе трансформируемого российского общества*, „Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки” 2013, № 4, с. 245–249.

<sup>89</sup> См.: А.В. Малашенко, *Исламские тезисы* [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.ng.ru/ideas/2009-05-15/8\\_islam.html](http://www.ng.ru/ideas/2009-05-15/8_islam.html) (дата обращения: 01.09.2016).

надстройки в лице национальных государств, их объединений, международных организаций, а также общества в целом.

В свою очередь, по мнению некоторых ученых, особенности развития глобализации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства на уровне национальных государств во многом определяют будущую целостную картину мира<sup>90</sup>.

Глобальный конституционализм как социально-философская концепция будет характеризоваться следующими изменениями в части обоснования необходимости:

- а) Закрепления на международном уровне обязанности построения национальных правовых систем по единым унифицированным международно-правовым стандартам.

Так, по мнению Б.С. Эбзеева, первые шаги в этом направлении уже сделаны в Европейском Союзе: «Европейскую конвенцию 1950 г. часто квалифицируют не как «просто» договор, а, следуя сформулированной ЕСПЧ доктрине, в качестве «конституционного инструмента европейского правопорядка». Смысл этой доктрины заключается в формировании транснационального конституционализма в Европе, санкционированного конституциями государств – членов ЕС»<sup>91</sup>. Данной конвенцией государства-участники ограничили свой суверенитет, обязавшись осуществлять построение национальных правовых систем в соответствии с международно-правовыми нормами.

Ряд зарубежных ученых, при этом, считает, что глобальный конституционализм будет являться реальным инструментом системного управления национальными государствами<sup>92</sup>.

- б) Форматирования системы международных надправительственных организаций (в частности, ООН) с ликвидацией системы коллективного принятия решений (в частности, Совета Безопасности ООН с предоставлением права вето пяти государствам – США, России, Франции, Китаю и Великобритании). При этом, возможно, что решения на международ-

---

<sup>90</sup> См. подробнее, в частности: В.Д. Зорькин, *Право в условиях глобальных перемен*, Москва 2013, с. 495; А.Н. Чумаков, *Глобализация: контуры целостного мира: Монография*, Москва 2005, с. 432; С.Ю. Поярков, *Проблемы реализации концепции конституционализма на надгосударственном уровне*, „Политика и общество” 2014, № 7, с. 824–836.

<sup>91</sup> См.: Б.С. Эбзеев, *Глобализация и современный конституционализм: два вектора развития* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://russianjls.ru> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>92</sup> См. подробнее, например: J.L. Dunoff, J.P. Trachtman, *A Functional approach to global constitutionalism*, [in:] J.L. Dunoff, J.P. Trachtman (eds.), *Ruling the world? Constitutionalism, international law and global governance*, Cambridge University Press 2009, p. 1–31.

ном уровне будут приниматься формально большинством стран-участниц международных надправительственных организаций, а право вето будет предоставлено только США.

- в) Проведения радикальной ревизии общедемократических ценностей, вплоть до отказа от них по причине сохранения и развития мировой капиталистической системы. В частности, могут быть подвергнуты ревизии политические, социально-экономические права человека и гражданина. Например, право избирать и быть избранными может быть изъято у отдельных категорий граждан, либо в зависимости от их идеологических взглядов.

При этом, некоторые авторы считают, что демократические ценности будут подменяться формальными правовыми институтами<sup>93</sup>, а сама модель конституционализма будет носить сумеречный характер<sup>94</sup>.

Отдельные примеры люстрации политических прав мы уже видим на примере некоторых развитых капиталистических стран. Например, в Канаде за совершение ряда преступлений могут лишиться гражданства (терроризм, государственная измена, шпионаж). При этом, законодатель очень туманно определяет состав данных преступлений. Ряд авторов отмечает: «Если вы приняли участие в акции протеста на улицах Торонто – вас уже можно считать одним из зачинателей террористического акта»<sup>95</sup>. Причем, это могут быть и акты политического протеста.

- г) Организации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства на уровне национальных государств по единым международным стандартам, основанным на западных образцах. Страны, которые будут противодействовать данным процессам, будут объявляться политическими изгоями с последующим применением к ним финансово-экономических и политических санкций вплоть до смены режимов, устранения политического руководства, ликвидации данных государств, форматирования их территории и государственных границ.

Во-вторых, это модель однополярного мира с КНР как мировым финансово-экономическим и военно-политическим гегемоном.

<sup>93</sup> См. подробнее, в частности: P. Dobner, *More law, less democracy? Democracy and transnational constitutionalism*, [in:] P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford University Press 2010, p. 141–161.

<sup>94</sup> См. Подробнее, например: M. Loughlin, *What is constitutionalisation?*, [in:] P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford University Press 2010, p. 48–73.

<sup>95</sup> См.: *Канада будет лишать гражданства террористов и уголовников* [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://mignews.com/news/politic/world/021114\\_102942\\_09267.html](http://mignews.com/news/politic/world/021114_102942_09267.html) (дата обращения: 01.09.2016).

Реализация данной модели мирового развития возможна либо путем медленного развития и нарастания кризиса мировой капиталистической системы в стадии империализма со сменой глобального лидера по решению единых управляющих центров регулирования и контроля по мере перехода ядра капиталистического мира к технологиям шестого технологического уклада, либо, напротив, путем осуществления мировой войны, когда мировая капиталистическая система будет перезапущена «с чистого листа» (с победой КНР, идеологическая платформа которой будет подвергнута правому ревизионизму в части реставрации капитализма). В результате подобных изменений будут уничтожены, либо фрагментированы США, как основной цивилизационный конкурент КНР<sup>96</sup>.

Данный сценарий развития характеризуется следующими особенностями:

- а) Формированием ядра капиталистической системы в лице КНР с рядом государств-сателлитов с установлением монополии на большинство технологий шестого технологического уклада.
- б) В связи с тем, что КНР является в настоящий момент не реципиентом, а донором мировой капиталистической системы, владея обязательствами государств ядра капиталистической системы на несколько триллионов долларов, то данная задолженность будет обращена во взыскание путем изъятия у бывших лидеров мирового капитализма различных активов, прежде всего: золота, технологий, предприятий, оборудования и т.п.
- в) Углублением социального неравенства, вплоть до законодательного закрепления неравенства в правах, с одной стороны, жителей КНР к остальному населению мира, а с другой стороны, представителей привилегированной части общества КНР по отношению к непривилегированным классам и социальным прослойкам.
- г) Искусственного обрушения мирового сообщества в архаику в виде установления так называемого «рабовладельческого строя 2.0» (проведения абсолютной глобализации «справа») не произойдет в силу этнического, демографического, экономического, культурного и технологического доминирования КНР над остальным миром. Скорее, речь будет идти о китаизации мирового общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства национальных государств и обществ. В силу того, что исторически Китай плохо ассимилирует другие народы, предпочитая политику геноцида политике ассимиляции, не исключен вариант силовой зачистки конкурирующих цивилизаций.

---

<sup>96</sup> См. подробнее, например: О. Платонов, Г. Райзеггер, *Почему погибнет Америка: взгляд с Востока и Запада*, Москва 2008, часть III.

лизаций, либо обращения их обществ в архаику неокolonизационного характера с последующим замещением коренного населения китайским.

При этом глобальный конституционализм как социально-философская концепция будет характеризоваться следующими изменениями в части обоснования необходимости:

- а) Построения международной правовой системы в качестве обслуживающей интересы китайской национальной правовой системы, либо ее форматирование с понижением статуса до уровня обслуживания межгосударственного общения.
- б) Форматирования системы международных надправительственных организаций (в частности, ООН) либо с их полной ликвидацией, либо с установлением диктата КНР в принятии международных политических решений. При этом, формально КНР может сохранить демократические процедуры принятия решений большинством стран-участниц международных надправительственных организаций, однако право вето будет предоставлено только ей.
- в) Проведения радикальной ревизии общедемократических ценностей, вплоть до отказа от них. В частности, существенному изъятию подвергнутся политические и социально-экономические права человека и гражданина. Например, право избирать и быть избранными может быть изъято у отдельных категорий граждан, либо поставлено в зависимость от их национальной, либо идеологической принадлежности.
- г) Организации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства на уровне национальных государств будет упрощена в части превращения их в зависимые государства неокolonиального типа.

В-третьих, это модель многополярного мира с США как доминирующим государством.

Реализация данной модели мирового развития возможна в случае, если кризис мировой капиталистической системы будет нарастать, но при этом не будет выявлен явный лидер-монополист технологий шестого технологического уклада (между КНР и США). Данная модель неустойчива и по мере изменения развития основных участников мировой капиталистической системы будет тяготеть к изменениям либо эволюционным путем (с выявлением лидера развития), либо путем осуществления мировой войны, когда мировая капиталистическая система будет перезапущена «с чистого листа».

Данный сценарий развития характеризуется следующими особенностями:

- а) Формированием в финансово-экономическом плане нескольких центров мировой капиталистической системы (США, КНР, Бразилия), но



при военно-политическом, а отчасти и технологическом доминировании Запада в лице США и его сателлитов.

- б) США и страны Запада будут пытаться переформатировать «пирамиду долгов» западного мира путем скидывания издержек на страны периферии капиталистического мира с использованием в основном либо финансово-экономических технологий (например, девальвации национальных валют, введения новых национальных валют); технологий «мягкой силы» (в частности, путем установления запрета на передачу и использование технологий шестого технологического уклада).
- в) Социальное неравенство будет возрастать как в государствах ядра капиталистической системы, так и на ее периферии, что будет сопровождаться массовым обнищанием населения.
- г) По мере нарастания издержек и противоречий империалистического развития капитализма будет формироваться революционная ситуация, в основном в развитых капиталистических государствах.

При этом глобальный конституционализм как социально-философская концепция будет характеризоваться следующими изменениями в части обоснования необходимости:

- а) Проведения дальнейшей унификации государственно-политического устройства национальных государств, создания условий для их взаимозависимости друг от друга и от ядра мировой капиталистической системы, недопущения научно-технической автаркии, самостоятельности, независимости, способности к самостоятельному развитию.
- б) Осуществления унификации правовых систем национальных государств с их подчинением международному праву и встраиванию в него. При этом, по мнению Е. Танчева: «Возрастет... значимость международно-правовых стандартов и норм «мягкого права». Они выполняют роль связующего звена между национальным и глобальным конституционализмом и обеспечивают совместимость различных правовых систем в рамках современного конституционного плюрализма»<sup>97</sup>.
- в) Выстраивания системы глобального управления и принятия политических решений в общепланетарном масштабе.
- г) Интернационализации политических элит, выработке ими политических решений не в интересах каких-либо национальных государств или народов, а в интересах развития мировой капиталистической системы.

---

<sup>97</sup> См.: Е. Танчев, *Конституционный плюрализм и многоуровневое управление в Европейском Союзе*, „Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения” 2014, № 6, с. 1052.

В-четвертых, это модель многополярного мира с несколькими относительно равноправными региональными зонами, в каждой из которых будет государство-лидер (США, КНР, Российская Федерация, Бразилия и т.д.).

Реализация данной модели возможна в случае развития кризиса мировой капиталистической системы, при котором будет формироваться более двух государств-лидеров, обладающих технологиями шестого технологического уклада (например, США, КНР, Индия, Бразилия, Российская Федерация, Европейский Союз). Данная модель более устойчива, чем предыдущая, но по мере изменения развития основных участников мировой капиталистической системы также будет тяготеть к изменениям либо эволюционным путем (с выявлением лидера развития), либо путем осуществления мировой войны, когда мировая капиталистическая система будет перезапущена «с чистого листа».

Данный сценарий развития характеризуется следующими особенностями:

- а) Образованием нескольких относительно независимых в финансово-экономическом плане центров мировой капиталистической системы (в частности, США, КНР, Бразилия, Российская Федерация, Индия) с формированием трех основных военных центров (КНР, США и Российская Федерация). По мнению некоторых авторов, данные центры мировой капиталистической системы будут находиться скорее в роли союзнической конкуренции, чем враждебного соперничества<sup>98</sup>.
- б) «Пирамида долгов» западного мира будет возрастать в меньшем объеме путем существенного снижения уровня жизни большинства населения стран Запада и КНР. Основные полюсы силы будут активно использовать в борьбе за глобальные рынки финансово-экономические технологии, технологии «мягкой силы».
- в) Уровень жизни населения в мире в целом резко упадет, но при этом степень социального расслоения будет расти.
- г) Повсеместно будет формироваться революционная ситуация.

При этом глобальный конституционализм как социально-философская концепция будет характеризоваться изменениями в большей части аналогичными предыдущей модели.

Однако, при осуществлении данной модели процессы интернационализации политических элит будут заменены их регионализацией и борьбой за влияние в рамках работы международных надправительственных организа-

<sup>98</sup> См. подробнее, в частности: J.M. Pureza, *New regionalism and global constitutionalism: Allies, not rivals//European society of international law (ESIL): Conference paper series*, Valencia 2012, № 8 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2193752](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2193752) (дата обращения: 01.09.2016).

ций, а система глобального управления и принятия политических решений в общепланетарном масштабе будет носить в большей степени демократический характер. Возможно, будут внесены существенные изменения в учредительные документы ООН, например, в части изменения или расширения числа постоянных членов Совета Безопасности ООН (в частности, Индии, Японии).

В рамках данной модели не исключено, что роль и значение международных надправительственных организаций будет падать, нося преимущественно совещательный характер. Так, В.А. Гуторов отмечает: «Общие тенденции мирового развития не свидетельствуют однозначно о том, что государства-нации, сформировавшиеся на основе принципов классического конституционализма, неизбежно уступят место новым глобальным надгосударственным образованиям, которые окажутся несовместимыми с традиционными конституционными принципами»<sup>99</sup>.

Следовательно, в рамках модели многополярного мира возрастет степень национального государственного суверенитета и самостоятельности национальных политических и государственных элит в принятии решений в части обеспечения развития на местах.

У. Прейс, в свою очередь, отмечает, что в условиях многополярной модели мирового устройства направления развития глобального конституционализма можно будет выявлять путем использования ряда индикаторов международной институционализации: «1) наличия правовых норм, предусматривающих обязательства государств не только по отношению к другим государствам, но по отношению к международному сообществу, свидетельствует о новом статусе государств, а именно их членстве в международных сообществах...; 2) появления фундаментальных императивных международно-правовых норм – «*jus cogens*» ...; 3) возникновения глубоких изменений в международном правотворчестве ...; 4) существования одновременно с международным законодательством института независимой судебной власти...»<sup>100</sup>.

В связи с тем, что в рамках данной модели не будет глобального лидера, определяющего содержание общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства на уровне национальных государств, будет возрастать роль общественного конституционализма, кото-

---

<sup>99</sup> См.: В.А. Гуторов, *Теория демократии как историческая проблема: к постановке вопроса*, „Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения” 2014, № 4, с. 114.

<sup>100</sup> См.: У.К. Прейс, *Отделение конституции от государства: глобальный конституционализм – жизнеспособная концепция?*; U.K. Preuss, *Disconnecting constitutions from statehood: is global constitutionalism a viable concept?*, [in:] P. Dobner, M. Loughilin (eds.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford University Press 2010, p. 23–46.

рый, по мнению Е. Танчева, станет основной тенденцией конституционного развития четвертого поколения: «Общественный конституционализм сосредотачивает внимание на увеличении числа субъектов, принимающих участие в процессе принятия политических решений, и накладывает ограничения на их действия»<sup>101</sup>.

В-пятых, это модель, которая сформируется в случае усиления мирового социалистического лагеря. Данная модель будет носить промежуточный характер. Реализация данной модели мирового развития возможна в случае нарастания кризиса мировой капиталистической системы и проведения реставрации социализма в Российской Федерации, а также ряде стран Восточной Европы. Возможно, что социалистические революции произойдут в ряде стран Латинской Америки, Азии и Африки.

В пользу данной модели говорит «левый поворот» в общественно-политической жизни стран Латинской Америки, который все чаще становится предметом широкого обсуждения на круглых столах с участием широкого круга специалистов<sup>102</sup>.

При этом, ряд авторов считает, что развитие кризиса мировой капиталистической системы приближает мировую революцию.

Так, по мнению Ш.З. Султанова: «От классической дилеммы: «революция сверху» или «революция снизу», – не уйти. «Революция снизу» будет неизбежно сопровождаться предельным проявлением цунами онтологического хаоса, появлением большого количества конкурирующих контрэлитных групп, претендующих на переформатирование правящего класса в тех или иных странах, резким усилением роли глобального сообщества «полевых командиров», массовым распространением криминального мышления и в конечном счете огромными масштабами кровопролития. Это, безусловно, произойдет, поскольку системный кризис в своей финальной стадии полностью разрушает традиционную, «одряхлевшую государственную структуру». Происходящее сегодня на территории Украины в этом смысле более чем показательно. При «революции сверху» кровь также прольется, но в гораздо меньших масштабах, поскольку, по словам классиков, «человеческая кровь» – единственная смазка истории»<sup>103</sup>.

Данный сценарий развития характеризуется следующими особенностями:

<sup>101</sup> См.: Е. Танчев, *Конституционный плюрализм...*, с. 1052.

<sup>102</sup> См. подробнее, например: *Круглый стол в ИЛА РАН. Левый поворот в Латинской Америке: причины, содержание, последствия* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ilaran.ru> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>103</sup> См.: Ш.З. Султанов, *Глобальная война...*, с. 1.

- а) В ряде регионов планеты будет осуществлены социалистические революции мирным или вооруженным путем. При этом мировая капиталистическая система перестанет носить глобальный характер, а мировой рынок будет поделен между социалистической и капиталистической экономиками.
- б) Издержки в развитии мировой капиталистической системы будут возрастать, что будет провоцировать дальнейшее развитие революционной ситуации уже и в странах «развитой демократии».
- в) Будет стремительно увеличиваться социальное неравенство, как в государствах ядра капиталистической системы, так и на ее периферии, что будет сопровождаться массовым обнищанием населения.

При этом глобальный конституционализм как социально-философская концепция будет характеризоваться следующими изменениями в части обоснования необходимости:

- а) Закрепления на международном уровне инструментов давления на государства социалистического лагеря в части форматирования их национальных правовых систем в соответствии с нормами международного права и мифическими демократическими ценностями.
- б) Увеличения роли международных надправительственных организаций (в частности, ООН) с целью использования их в качестве инструментов давления на государства социалистического лагеря.
- в) Формально система общедемократических ценностей не будет подвергнута масштабной ревизии, но в реальности демократические ценности будут подменяться формальными правовыми институтами.
- г) Организации общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства на уровне национальных государств по единым международным стандартам, основанным на западных образцах. При этом социалистические государства будут объектом информационной войны и шельмования с навешиванием ярлыков «тоталитаризма» и т.п.

В-шестых, предыдущая модель может трансформироваться после победы мировой социалистической революции в абсолютную глобализацию мира «слева». Ш.З. Султанов отмечает при этом: «Однако здесь возникает архисложная задача: если это, в принципе, возможно, то как превратить некую совокупность государственных институтов, которые привели к системному кризису и поставили данный социум на край системного краха, в «умное государство», способное согласовать вызовы шестого ТУ с необходимыми кардинальными, тотальными изменениями всего общества?»<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Там же, с. 1.

Данный сценарий развития характеризуется ликвидацией модели глобального конституционализма по западному образцу и построением общественно-политического, государственно-правового и финансово-экономического устройства на уровне национальных государств на принципиально новой основе социалистического права.

Таким образом, в качестве основных общепланетарных факторов, влияющих на течение мирового развития в рамках одной из вышеперечисленных моделей, выступают: мировая война; углубление мирового экономического кризиса с последующим развязыванием мировой войны; затягивание мирового экономического кризиса.

В качестве результатов реализации вышеназванных моделей мирового развития можно выделить следующие варианты:

- медленное развитие и нарастание кризиса мировой капиталистической системы в стадии империализма (промежуточный вариант, который сменится одним из нижеследующих);
- искусственное обрушение мирового сообщества в архаику, например, в виде установления так называемого «рабовладельческого строя 2.0» (абсолютная глобализация мира «справа»);
- общепланетарный переход к коммунистическому обществу (абсолютная глобализация мира «слева»);
- мировая война с исчезновением человеческой цивилизации.

Представляется, что социально-философская концепция глобального конституционализма не потеряет свою актуальность по мере сохранения на политической карте мира капиталистических государств в связи с тем, что обосновывает наиболее эффективную систему институциональных принципов, обеспечивающих развитие мирового капиталистического финансово-экономического базиса и его общественно-политической надстройки.

Однако, по мере углубления финансово-экономического кризиса, вызванного ростом издержек и противоречий в развитии мировой капиталистической системы, она будет подвергаться ревизии в части ужесточения форм и способов военно-политической, финансово-экономической, культурно-творческой и информационной экспансии Запада в общепланетарном масштабе, в части навязывания национальным государствам западных государственно-правовых, общественно-политических институтов, принципов, связей, отношений, идей с целью защиты и продвижения финансово-экономических интересов и потребностей ядра капиталистической системы.

## РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена исследованию социально-исторических факторов развития глобального конституционализма в современном мире. Автор рассматривает различные варианты (модели) развития глобального конституционализма.

*Vitaliy Victorovich Goncharov*

## SOCIO-HISTORICAL FACTORS OF GLOBAL CONSTITUTIONALISM IN THE MODERN WORLD

This article is devoted to the study of socio-historical factors in the development of global constitutionalism in the modern world. The author considers different options (models) the development of global constitutionalism.

**Key words:** *global constitutionalism, socio-philosophical concept, ideology, capitalism, factors of development, neo-liberalism, neo-conservatism, Marxism, democratic values*

## Библиография

- М.А. Арефьев, А.Г. Давыденкова, И.Д. Осипов, *Отечественный консерватизм и неоконсерватизм*, „Философия и гуманитарные науки в информационном обществе” 2015, № 1 (7).
- У. Бек, *Власть и её оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия*, Москва 2007.
- А.Т. Бердин, *Социально-философская концепция либерального консерватизма и ее роль в духовном возрождении России: автореферат дисс. ... ученой степени кандидата философских наук*, Уфа 2004, Башкирский государственный университет.
- О.Н. Борискина, *Последствия глобализации для развития национальных правовых систем: пути и способы преодоления возникающих проблем*, „История государства и права” 2008, № 17.
- А.В. Брега, И.А. Копылов, *Транснационализация политической элиты и влияние этого процесса на суверенитет государства*, „Власть” 2014, № 11.
- А.Б. Вебер, *Политика мирового развития: между реальностью глобализации и императивом устойчивости*, „Политические исследования” 2003, № 5.
- Ф.Г. Войтоловский, *Отражение процессов политической глобализации в сознании политических элит и общественных движений США и ЕС: автореферат дисс. ... ученой степени кандидата политических наук*, Институт мировой экономики и международных отношений РАН, Москва 2004.
- К.С. Гаджиев, *Реквием по демократии?*, „Мировая экономика и международные отношения” 2014, № 1.

- Е.Т. Гайдар, *Власть и собственность: Смуты и институты. Государство и эволюция*, Санкт-Петербург 2009.
- С.Ю. Глазьев, *Переход к новой идеологии управления глобальным экономическим развитием*, „Проблемы теории и практики управления” 2016, № 6.
- С.Ю. Глазьев, *Последняя мировая война. США начинают и проигрывают*, Москва 2016.
- С.Ю. Глазьев, *Формирование новой институциональной системы в условиях смены доминирующих технологических укладов*, „Научные труды Вольного экономического общества России” 2015, Т. 190, № 1.
- С.Ю. Глазьев, Е.А. Наумов, А.А. Понукалин, *Концепция 2020: региональная инновационная политика*, „Россия и современный мир” 2012, № 1 (74).
- Ю.Д. Гранин, *Глобализация и вестернизация: pro и contra*, „Новое в психолого-педагогических исследованиях” 2009, № 3.
- М.В. Гринь, *Глобализация: социально-политические аспекты*, „Теория и практика общественного развития” 2015, № 18.
- В.А. Гуроров, *Теория демократии как историческая проблема: к постановке вопроса*, „Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Политология. Международные отношения” 2014, № 4.
- П. Дарабади, *Глобализация и геополитические процессы в Центральной Евразии*, „Центральная Азия и Кавказ” 2006, № 3 (45).
- М.Г. Делягин, *Россия в большой игре. На руинах потсдамского мира*, Москва 2016.
- Е.М. Дерябина, *О тенденциях развития прав человека в условиях глобализации*, „Вестник Московского государственного педагогического университета. Серия: юридические науки” 2014, № 1 (13).
- А.Г. Дугин, *Евразийский реванш России*, Москва 2014.
- А.Г. Дугин, *Консервативная революция: монография*, Москва 1994.
- А.Г. Дугин, *Теория многополярного мира: монография*, Москва 2012.
- В.Д. Зорькин, *Право в условиях глобальных перемен*, Москва 2013.
- Л.Г. Ивашов, *Россия или Московия? Геополитическое измерение национальной безопасности России*, Москва 2002.
- Ю.В. Ирхин, *Ценности и смыслы основных форм и модификация либеральной идеологии*, „Социально-гуманитарные знания” 2012, № 6.
- Н.О. Исмаилов, *Глобализация и устойчивое развитие общества*, „Право и практика” 2016, № 2.
- М. Калашников, *Мировая революция–2.0.*, Москва 2014.
- А.Н. Каньшин, *Российская цивилизация во взаимодействии поколений: социально-философская концепция: автореферат дисс. ... доктора философских наук*, Москва 2005.
- А.А. Каширкина, А.А. Морозов, *Развитие Евразийской интеграции в контексте процессов глобализации и регионализации*, „Международное право и международные организации” 2015, № 2.
- В.М. Коровин, *Россия на пути к империи*, Санкт-Петербург 2016.
- В.И. Крусс, *Диалектика конституционализации и взаимодействие правовых систем в контексте глобализации*, „Российский юридический журнал” 2014, № 5.
- Ю.В. Кузнецов, *Глобализация в современном историческом развитии общества*, „Вестник Мурманского государственного технического университета” 2011, Т. 14, № 2.
- Ю. Кузовков, *Глобализация и спираль истории*, Москва 2010.
- В.С. Куткин, *Права человека в условиях современного этапа глобализации: социально-философский анализ*, „Пробелы в российском законодательстве” 2014, № 1.
- В.В. Лапкин, *Политическая модернизация России в контексте глобальных изменений: научная монография*, Москва 2012.



- Б.А. Лапшов, *От «третьего пути» к «прогрессивной глобализации»: эволюция подходов европейской социал-демократии к проблемам глобализации*, „Актуальные проблемы Европы” 2006, № 3.
- М.В. Леденева, *Глобализация и неокOLONиализм: как избавиться от зависимости?* „Вопросы безопасности” 2015, № 6.
- И.А. Мальковская, *Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России)*, „Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: политология” 2006, № 8.
- С.А. Мальченков, *Концепции «особого цивилизационного пути» современной России*, „Социально-политические науки” 2016, № 2.
- Ю.В. Матвеев, Н.Ф. Тагирова, К.Ю. Матвеев, *Глобализация и регионализация: институциональный аспект*, „Вестник Самарского государственного экономического университета” 2014, № 9 (119).
- А.С. Панарин, *Искушение глобализмом*, Москва 2002.
- А.С. Панарин, *Православная цивилизация в глобальном мире*, Москва 2002.
- Д.А. Пашенцев, *Французский конституционализм в условиях европейской интеграции*, „Вестник академии права и управления” 2015, № 4.
- С.Ю. Поярков, *Проблемы реализации концепции конституционализма на надгосударственном уровне*, „Политика и общество” 2014, № 7.
- А.А. Проханов, *Поступь русской победы*, Москва 2012.
- М.А. Рамонова, *Современные концепции и стратегии управления в мировой политике*, „Политика и общество” 2011, № 11.
- М.В. Ремизов, *Русские и государство*, Москва 2016.
- М. Ремизов, *Русский национализм и российская геополитика*, „Россия в глобальной политике” 2012, Т. 10, № 3.
- О.Б. Репкина, *Влияние глобализации мировой экономики на формирование национальных стереотипов развития*, „Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук” 2010, № 11.
- А.Н. Савельев, *Осколки эпохи Путина. Бюрократия против нации*, Москва 2011.
- С.В. Саранов, *Новый мировой порядок и его отражение в Центрально-Восточной Европе*, „Гилея: научный вестник” 2015, № 95.
- В.В. Стебляк, *Неолиберальная идеология в системе концептуального управления*, „Вестник Омского государственного педагогического университета. Гуманитарные исследования” 2014, № 2 (3).
- М.В. Стрежнева, *Участие Европейского Союза в политическом управлении глобальными финансами*, „Полис. Политические исследования” 2014, № 2.
- А.Н. Сулимин, *Глобализация для России: от корпорации-государства к государству-цивилизации*, „Каспийский регион: политика, экономика, культура” 2014, № 3.
- Е. Танчев, *Конституционный плюрализм и многоуровневое управление в Европейском Союзе*, „Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения” 2014, № 6.
- Е.С. Троицкий, *Соборная сила многонациональной России*, Москва 1995.
- В.С. Федорченко, *Международные факторы формирования государственной политики национальных правительств*, „Государственное управление. Электронный вестник” 2015, № 48.
- М.А. Федотов, *Перспективы конституционализма в условиях информационного общества*, [в:] В.Д. Зорькин (ред.), *Современный конституционализм: вызовы и перспективы*, Москва 2014.

- О.М. Хохлова, Н.А. Некрасова, *Русская идея в системе трансформируемого российского общества*, „Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки” 2013, № 4.
- А.Н. Чумаков, *Глобализация: контуры целостного мира: Монография*, Москва 2005.
- В.В. Штоль, *Россия в глобальных и региональных процессах*, „Научно-аналитический журнал Обозреватель – Observer” 2008, № 6.
- Б.С. Эбзеев, *Глобализация и современный конституционализм: два вектора развития* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://russianjls.ru> (дата обращения: 01.09.2016).
- Е.Г. Ясин, *Приживётся ли демократия в России*, Москва 2005.
- М.П. Яценко, *Исторические аспекты глобализации как управляемого процесса*, „Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена” 2009, № 110.
- P. Dobner, *More law, less democracy? Democracy and transnational constitutionalism*, [in:] P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford University Press 2010.
- J.L. Dunoff, J.P. Trachtman, *A Functional approach to global constitutionalism*, [in:] J.L. Dunoff, J.P. Trachtman (eds.), *Ruling the world? Constitutionalism, international law and global governance*, Cambridge University Press 2009.
- M. Loughlin, *What is constitutionalisation?*, [in:] P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford University Press 2010.
- U.K. Preuss, *Disconnecting constitutions from statehood: is global constitutionalism a viable concept?*, [in:] P. Dobner, M. Loughlin (eds.), *The twilight of constitutionalism?* Oxford University Press 2010.

*Виталий Викторович Гончаров*

## **Проблемы содержания и типологии глобального конституционализма как социальной концепции**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*социально-философская концепция, глобальный конституционализм, глобализация, неолиберализм, неоконсерватизм, неомарксизм, власть, мировая политика, национальное государство*

Понятие «глобальный конституционализм» в последнее десятилетие активно встречается в отечественной и зарубежной социально-философской и правовой учебной и научной литературе, достаточно часто используется в международных и национальных правовых актах, что требует осуществления концептуального анализа данной категории для включения её в категориальный аппарат, используемый в философии.

Данное понятие тесно связано и производно от более общих понятий «глобализация» и «конституционализм». Однако последнее, в контексте глобализации, стало предметом специальной разработки в философской и юридической литературе сравнительно недавно, примерно с начала 21 века, и нуждается в дальнейшем глубоком изучении.

Существует несколько научных подходов в определении глобализации как политико-правовой категории.

- 1) Ряд ученых рассматривает глобализацию как политический процесс<sup>1</sup>. Так, В.И. Добреньков отмечает, что: «Глобализация – род политики (геополитики), направленный на распространение своего культурного влияния со стороны какой-либо страны или нескольких стран на весь

<sup>1</sup> Г.П. Мартин, *Западная глобализация: атака на процветание и демократию*, Москва 2001; Г.П. Мартин, *Западная глобализация...*; Дж. Сорос, *Открытое общество. Реформируя глобальный капитализм*, Москва 2001; S. Lash, *Critique of Information*, Sage Publications 2002.

мир (планету); она является субъективной интерпретацией, сознательно конструируемой политическими акторами в угоду своим целям, которые реализуются в совокупности практических действий»<sup>2</sup>. Действительно, глобализация как политико-правовой процесс заключается в навязывании одними субъектами мировой политики своей политической воли другим субъектам. Однако, данная политическая воля является лишь формой оформления экономических интересов властвующих субъектов мировой политики (государств, транснациональных корпораций, их объединений).

- 2) По мнению некоторых ученых юристов, глобализация является формой общепланетарной интеграции общественно-политической надстройки в национальных государствах. Так, по мнению М.Н. Марченко, посредством глобализации осуществляется интеграция в мировом масштабе государственно-правовых, общественно-политических институтов, принципов, связей, отношений, идей<sup>3</sup>. М.П. Яценко считает, что глобализация выступает при этом формой организации исторического процесса<sup>4</sup>.

Действительно, посредством глобализации политические и правовые системы в отдельных странах существенно изменяются. Однако, речь не идет о добровольной и равноправной интеграции данных систем – повсеместно происходит навязывание властвующими субъектами мировой политики своей политической воли подвластным субъектам.

- 3) Ряд юристов и политологов определяет глобализацию как революционный подход, когда глобализация представляется как революционный переход политической и правовой системы в национальных государствах на качественно новый уровень<sup>5</sup>. Так, по мнению Р. Хестанова: «Глобализация – это не только разрушение некоторых традиционных структур, но создание новых, более сложных и разнообразных»<sup>6</sup>. Однако, представляется, что разрушение традиционных политико-правовых институтов в национальных государствах не является революцией, так как данный процесс не сопровождается переходом экономической системы в обществе в данных странах на качественно новый этап своего разви-

<sup>2</sup> В.И. Добренев, *Глобализация и Россия: Социологический анализ*, Москва 2006, с. 3.

<sup>3</sup> М.Н. Марченко, *Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах*, т. 1, Москва 2007, с. 510.

<sup>4</sup> М.П. Яценко, *Глобализация как форма организации исторического процесса автореферат дис. ... доктора философских наук: 09.00.11.*, Санкт-Петербург 2010, Рос. гос. пед. ун-т им. А.И. Герцена.

<sup>5</sup> К.К. Колин, *Информационная глобализация общества и гуманитарная революция* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://spkurdyumov.ru/globalization/informacionnaya-globalizaciya-obshhestva> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>6</sup> Р. Хестанов, *Россия и режим глобального апартеида*, „Отечественные записки” 2002, № 3 [Электронный ресурс], Режим доступа: <http://www.stranaoz.ru/2002/3/rossiya-i-rezhim-globalnogo-aparteida> (дата обращения: 01.09.2016).

тия, наоборот, подобное поглощение и вестернизация политико-правовых институтов в отдельных государствах ведет к их деградации и потере эффективности.

- 4) По мнению некоторых юристов и политологов, глобализация является следствием естественной эволюции мировой политико-правовой системы<sup>7</sup>. По мнению В.М. Кулагина, с падением СССР глобализации подвержены все государства современного мира<sup>8</sup>. Однако, представляется, что вывод о естественности глобализации политико-правовой системы в национальных государствах надуманный, и она не носит всеобщего характера. Ведь продолжают существовать и активно развиваться государства, активно игнорирующие глобализацию западного образца (Иран, КНДР, Куба и т.д.).
- 5) Ряд авторов рассматривает глобализацию через призму универсализации общественно-политических и правовых связей и отношений. Как отмечают П. Эбурдин и Д. Нэсбитт, это позволяет привести стили и формы жизни в обществе в масштабах всей планеты к общему знаменателю<sup>9</sup>. По мнению некоторых ученых, глобализация при этом выступает в роли коммуникационной платформы с универсальными стандартами построения и функционирования политико-правовых институтов и систем<sup>10</sup>. При этом сторонники данной концепции игнорируют тот факт, что подобная универсализация осуществляется во многом путем навязывания западных стандартов поведения остальным странам – участникам мировой политики.
- 6) Некоторые ученые рассматривают глобализацию как форму распространения или навязывания демократических ценностей и институтов всему миру, включая его насильственную вестернизацию<sup>11</sup>. Представляется, что данная точка зрения на глобализацию как политико-правовую категорию соответствует реальным целям деятельности международных и неправительственных политических институтов, которые под предлогом достижения максимальной эффективности мировой экономики и защиты прав

---

<sup>7</sup> М.П. Яценко, *Глобализация как форма организации исторического процесса автореферат дис...*; Ю.Д. Железнов, *Разница в развитии – естественнонаучная причина глобальных проблем*, „Знание. Понимание. Умение” 2005, № 3; В.В. Богатырев, *Глобализация права: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук*, Владимир 2012.

<sup>8</sup> В.М. Кулагин, *Глобализация и развитие человека*, [в:] А.В. Торкунов (ред.), *Глобализация: человеческое измерение*, Москва 2002, с. 11.

<sup>9</sup> Дж. Нэсбитт, П. Эбурдин, *Что нас ждет в 90-е годы. Мегатенденции. Год 2000*, Москва 1992.

<sup>10</sup> С.В. Борзых, *Концепция глобализации: Монография*, Москва 2013, с. 44.

<sup>11</sup> П. Бергер, Т. Лукман, *Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания*, Москва 1995.

человека по сути защищают экономические интересы транснациональных компаний, государств «золотого миллиарда» и их правящих политических классов.

- 7) Некоторые ученые относятся скептически к самому существованию феномена глобализация, считая его искусственно выдуманном термином, не отражающим современные реалии развития мировой политической и правовой системы<sup>12</sup>. А. Зиновьев справедливо отметил в начале XXI века: «Слово «глобализация» изобретено как идеологическая маскировка войны, которую западный мир во главе с США ведет за господство над всем человечеством. Одним из важнейших компонентов этой войны является идеологическое оболванивание человечества в том духе, какой желателен для глобализаторов, то есть идеологическая глобализация»<sup>13</sup>. Действительно, глобализация выступает как идеологическая маскировка экспансии западного понимания политико-правового устройства мира и форма навязывание Западом своих интересов всему миру.

Таким образом, глобализация с политико-правовой точки зрения представляет собой этап развития мировой общественно-политической надстройки капиталистического финансово-экономического базиса, характеризующийся экспансией Запада в общепланетарном масштабе путем навязывания последним национальным государствам своих государственно-правовых, общественно-политических институтов, принципов, связей, отношений, идей с целью защиты и продвижения собственных финансово-экономических интересов и потребностей посредством формирования единых управляющих центров регулирования и контроля.

Как социально-философская категория глобализация рассматривается в рамках различных социальных концепций.

Так, сторонники неоконсервативной концепции (Ирвинг Кристол, Уильям Кристол, Норман Подгорец, Лео Штраус, Фрэнсис Фукуяма, Роберт Каган, Збигнев Бжезинский) активно использовали термин глобализации, так она позволяла оправдать использование США своей военной и экономической мощи по всему миру для подавления и уничтожения враждебных США политических режимов и установления демократии<sup>14</sup>. Фактически же речь

<sup>12</sup> М.Н. Осьмова [в:]; М.Н. Осьмова, Г.И. Глушенко(ред.), *Глобализация мирового хозяйства*, Москва 2014, с. 9; Н. Подгорец, *Мертва ли доктрина Буша?* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kievrus.com> (дата обращения: 01.09.2016); N. Podhoretz, *The Neoconservative Anguish over Reagan's Foreign Policy*, "The New York Times Magazine" (2 May 1982).

<sup>13</sup> А. Зиновьев, *Идеологическая глобализация* [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.patriotica.ru/actual/zinoviev\\_glob.html](http://www.patriotica.ru/actual/zinoviev_glob.html) (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>14</sup> I. Kristol, *On the Democratic Idea in America*, New York 1972; Л. Штраус, *Введение в политическую философию*, Москва 2000; Н. Подгорец, *Мертва ли доктрина Буша?*

шла о попытке идеологического прикрытия всесторонней Западной экспансии в планетарном масштабе.

И. Кристол в своей книге «Неоконсерватизм: автобиография идеи» пишет о том, что сохранение современной демократии, ядром которой является США, невозможно без продолжения экономического роста. В условиях кризиса капитализма достижение экономического роста возможно лишь путем защиты и продвижения экономических интересов Запада в масштабах всего мира. При этом, экспансия Запада, обосновываемая экономической философией развития, которая и составляют сущность современных процессов глобализации, нуждается в прикрытии различными политико-философскими, морально-философскими и даже религиозными аргументами<sup>15</sup>.

Фрэнсис Фукуяма, в свою очередь, в период своей приверженности неконсервативным идеям (до 2004 года) в своей книге «Конец истории и последний человек» обосновывает военную силу в качестве основного метода поддержания мирового порядка<sup>16</sup>. Именно Ф. Фукуяма в ряде своих работ («Великий разрыв человеческой природы и восстановления общественного порядка», «Государственное строительство: управление и мировой порядок в 21 веке», «Америка на распутье: демократия, власть и неоконсервативное наследие»)<sup>17</sup> определил основные принципы неоконсерватизма в контексте глобализационных процессов в мире, которые условно можно сформулировать как:

- 1) подчиненное положение национальных государств мировому либерально-демократическому сообществу в связи с зависимостью внешней политики национальных государств от характера их внутренних режимов;
- 2) США в деле продвижения демократических ценностей должны играть роль «мирового жандарма», используя всю свою военную мощь;
- 3) международное право и международные институты не являются приоритетными в деятельности США по продвижению демократических ценностей и не должны сковывать Запад;

---

[Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kievrus.com> (дата обращения: 01.09.2016); N. Podhoretz, *The Neoconservative Anguish over Reagan's Foreign Policy*, "The New York Times Magazine" (2 May 1982); З. Бжезинский, *Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство*, Москва 2004.

<sup>15</sup> I. Kristol, *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*, New York: The Free Press, 1995, p. 37.

<sup>16</sup> F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Free Press 1992.

<sup>17</sup> F. Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press 1999; F. Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press 2004; F. Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press 2006.

4) демократические ценности и права человека приоритетны над сиюминутными запросами общества.

У. Кристал и Р. Каган ужесточили данные принципы в 1996 году в неконсервативной программе тремя императивами: необходимостью постоянной милитаризации США; пропагандой патриотизма и милитаристских ценностей в Западном обществе; «моральной ясностью», согласно которой США обязаны наносить превентивные удары по любым национальным государствам, препятствующим распространению американских ценностей (демократии, рыночной экономики, уважение к свободе)<sup>18</sup>.

Таким образом, сторонники неконсервативной концепции используют глобализацию исключительно в качестве технологии общепланетарной экспансии капиталистической системы под контролем и предводительством Запада в лице транснациональных корпораций, государственно-политических и финансово-экономических элит.

Сторонники неолиберальной концепции (Роберт Манделл, Маркус Флеминг, Александр Рюстов, Милтон Фридман, Зигмунт Бауман)<sup>19</sup> также активно используют термин глобализации в связи с тем, что основной идеей неолиберализма выступает интенсификация и распространение свободного рынка в мировом масштабе и во всех сферах жизни общества. Таким образом, можно считать, что именно всеобъемлющая глобализация и является основной идеей неолиберальной социальной концепции.

Неолибералы рассматривают глобализацию, как процесс поэтапного перехода национальных государств от патронажа своих внутрисостоятельных интересов к осознанию приоритета интересов «сообщества цивилизованных стран», которое формируется благодаря взаимному проникновению экономик различных государств, формирования международной финансово-экономической системы, доминирования в ней транснациональных компаний, роста конкуренции хозяйствующих субъектов.

Так, З. Бауман, утверждает, что сущность идеи глобализации состоит в неопределенности, неуправляемости и самостоятельности происходящих в мире социально-экономических и политических процессов, когда отсут-

<sup>18</sup> W. Kristol, R. Kagan, *Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy*, "Foreign Affairs" July/August 1996.

<sup>19</sup> M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press 1962; A. Rüstow, *Ortsbestimmung der Gegenwart. Eine universalgeschichtliche Kulturkritik*, т. 1–3, 1950–1957: т. 1: *Ursprung der Herrschaft*, т. 2: *Weg der Freiheit*, т. 3: *Herrschaft oder Freiheit?*; R. Mundell, *Monetary Theory: Interest, Inflation and Growth in the World Economy*, "Journal of Political Economy" 1971, LXXIX, 4, July/August; J.M. Fleming, *Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates*, IMF 1962, Staff Papers 9.



ствуют единые центры, пульта управления, советы директоров или центральные офисы глобальных экономических процессов<sup>20</sup>.

Российские неолiberaлы также считают, что глобализация в современном мире является основной движущей силой его развития, трансформации и обновления. В частности, А.И. Уткин в книге «Мировой порядок XXI века» дает такое определение этому понятию: «Глобализация – это слияние национальных экономик в единую, общемировую систему, основанную на новой легкости перемещения капитала, на новой информационной открытости мира, на технологической революции, на приверженности развитых индустриальных стран либерализации движения товаров и капитала, на основе коммуникационного сближения, планетарной научной революции, межнациональных социальных движений, новых видов транспорта, реализации телекоммуникационных технологий, интернационального образования»<sup>21</sup>.

Однако, в последнее десятилетие ряд западных политиков, философов и экономистов подвергли неолiberaльную социальную концепцию жесткой критике, особенно в части глобализации свободного рынка и ухода государства от решения социальных проблем населения. По мнению Дж. Сороса именно распространение неолiberaльных идей по всему земному шару может повлечь возникновение социально-экономического кризиса в глобальном масштабе<sup>22</sup>. Дж. Стиглиц еще в начале 21-го века предупреждал о том, что уже имеются тревожные тенденции в развитии глобализации, свидетельствующие о начале данного кризиса<sup>23</sup>. Пол Кругман в оценке влияния неолiberaлизма в процессах глобализации был еще более категоричен, заявляя о том, что свободный рынок, восхваляемый неолiberaлами, является большой ложью, прикрывающей процессы экспорта издержек капиталистического развития Запада на мировую периферию<sup>24</sup>.

Действительно, о степени эффективности неолiberaльных концепций на развитие национальных экономик мы могли наблюдать во второй половине 20–начале 21 века по деятельности Международного валютного фонда, Всемирного банка, а также Всемирной торговой организации, по рецептам которых осуществлялось реформирование финансово-экономического сектора в государствах Латинской Америки, странах Восточной Европы, включая Российскую Федерацию. Результатом подобных реформ явилось падение уровня ВВП, жизни населения, а также утрата способности производства

---

<sup>20</sup> З. Бауман, *Глобализация. Последствия для человека и общества*, Москва 2004.

<sup>21</sup> А.И. Уткин, *Мировой порядок 21 века*, Москва 2002.

<sup>22</sup> Дж. Сорос, *Эпоха ошибок. Мир на пороге глобального кризиса*, Москва 2008; Дж. Сорос, *Мыльный пузырь американского превосходства*, Москва 2004.

<sup>23</sup> Дж. Стиглиц, *Глобализация: тревожные тенденции*, Москва 2003.

<sup>24</sup> П. Кругман, *Великая ложь*, Москва 2004.

данными странами технически сложной, наукоемкой продукции, соответствующей технологиям пятого и шестого технологических укладов.

Свой взгляд на формулирование понятия глобализации имеют сторонники классического либерализма, современные либертарианцы и неонархисты (Мюррей Ротбард, Людвиг фон Мизес, Фридрих Август фон Хайек)<sup>25</sup>. В частности, сторонники классического либерализма настаивают на том, что процессы глобализации не должны ущемлять гражданские права, политические и экономические свободы граждан в национальных государствах. В тоже время, ряд авторов, например, Ф. Хайек, лукавят относительно невмешательства государства в реализацию экономических прав и свобод граждан, заявляя с агрессивностью, обычно присущей неоконсерваторам о необходимости и неизбежности использования насилия в тех случаях, когда имеется угроза реализации данных свобод<sup>26</sup>. Причем право осуществления оценки данных угроз мифическим свободам, а также принятия решения о применении насилия авторы данных концепций оставляют не за народами национальных государств, в которых наблюдаются попытки ущемления политических и экономических прав и свобод граждан, а за западными государствами и их политическими элитами.

Ряд неонархистов, в частности, М. Ротбард, идеализируют капитализм эпохи глобализма, считая, что именно глобализация позволит придать капитализму полное выражение анархизма: «Капитализм – это наиболее полное выражение анархизма, а анархизм наиболее полное выражение капитализма»<sup>27</sup>. При этом, умалчивается тот факт, что процессы глобализации экономики осуществляются целенаправленно в интересах транснациональных корпораций, стран Запада, финансово-промышленных элит, а не в интересах простого населения.

Авторы неомарксистских концепций и новые левые (сторонники Франкфуртской школы [Герберт Маркузе, Эрих Фромм, Вальтер Беньямин, Юрген Хабермас, Оскар Негт], школы праксиса, ряда других)<sup>28</sup>, в целом негативно

<sup>25</sup> М. Ротбард, *Власть и рынок: Государство и экономика*, Челябинск 2003; Ф.А. Хайек, *Law, Legislation and Liberty*, 3 vols, University of Chicago Press 1973–1979; Л. Мизес, *Всемогущее правительство: Тотальное государство и тотальная война*, Челябинск 2006.

<sup>26</sup> Ф.А. Хайек, *Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма*, Москва 1992.

<sup>27</sup> *Exclusive Interview With Murray Rothbard*, “The New Banner: A Fortnightly Libertarian Journal” 25 February 1972.

<sup>28</sup> О. Негт, *Государство и капитал* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.imperativ.net/imp3/5.html> (дата обращения: 01.09.2016); Ю. Хабермас, *Проблема легитимации позднего капитализма*, Москва 2010; А. Каллиникос, *Антикапиталистический манифест*, Москва 2005.

воспринимают современные процессы глобализации, относя ее к форме экспансии капитализма в мировых масштабах.

Авторы концепции мир-системного анализа (теории мировых систем) (Иммануил Валлерстайн, Андре Гундер Франк, Самир Амин, Джованни Арриги, Теогониу дус Сантус, А.И. Фурсов, А.В. Каратаев)<sup>29</sup> считают, что глобализация представляет собой длившийся в течение нескольких веков процесс капиталистической экспансии, завершившийся к началу 21 века поглощением всех национальных государств и образованием единой мировой капиталистической системы, возглавляемой Западом, опирающейся на единую систему труда в рамках мирового рынка, переживающей системные циклические кризисы, не отождествляемой с каким-либо государством, представленной странами «центра», «периферии» и «квазипериферии», взаимодействующими на экономической основе.

Всемирная капиталистическая система, по мнению И. Валлерстайна, носит исторически временный характер, может быть замещена другой мировой системой, так как находится в состоянии кризиса, ведущему к такому переходу, однако направление перехода пока еще не определено<sup>30</sup>. Представляется, что концепция мир-системного анализа достаточно полно и комплексно определяет условия и признаки глобализации как социально-философского явления, но при этом, она, во-первых, не в состоянии, пока, спрогнозировать дальнейшее развитие мировой финансовой и политической системы, во-вторых, не предлагает способов защиты национальных государств и обществ от негативных последствий глобализации; в-третьих, не разрабатывает инструментария участия широких масс населения в процессах противодействия негативным последствиям осуществляемой глобализации, предлагая им роль наблюдателей, что играет на руку глобальным финансово-экономическим и государственно-политическим элитам.

Неоднозначно воспринимают глобализацию и религиозные социальные концепции. Так, традиционный ислам шиитского толка настороженно относится к процессам глобализации. Духовный лидер Ирана С.М. Хаменеи отмечает: «Тот процесс глобализации (то есть завоевания мира), который

---

<sup>29</sup> Э. Валлерстайн, *Анализ мировых систем и ситуация в современном мире*, Санкт-Петербург 2001; Амин Самир, *Вирус либерализма. Перманентная война и американизация мира*, Москва 2007; A.G. Frank, *The World System: Five Hundred Years or Five Thousand?*, Routledge 1993; Д. Арриги, *Глобализация и историческая макросоциология*, „Прогнозис” 2008, № 2; Т. Dos Santos, *Socialismo o fascismo. El nuevo caracter de la dependencia y el dilema latinoamericano*, Buenos Aires 1973; А.И. Фурсов, *Мир, который мы покидаем, мир, в который мы вступаем, и мир между ними (Капитал(изм) и Модерн – схватка скелетов над пропастью?) // De futuro, или История будущего*, Москва 2008.

<sup>30</sup> Э. Валлерстайн, *После либерализма*, Москва 2003.

сейчас изображают как историческое предопределение, можно назвать сатанинской глобализацией... Истинный правитель глобальной деревни (если правильно употреблять этот термин) – не человек, а его Создатель. Он – защитник прав человека, демократии и свободы на практике, а не просто в теории, и считает убийство даже одного индивида равным уничтожению всего человеческого рода»<sup>31</sup>.

Ряд мусульманских философов и богословов считает, что следует различать глобализацию как естественный процесс духовного сближения и единения народов и глобализацию как форму экономической и культурной экспансии Запада. В частности, Г. Ансари отмечает: «Навязываемый сегодня вариант глобализации уже стал причиной возникновения конфликтов во всемирном масштабе. И это не могло не вызвать естественного сопротивления народов. Глобализация (как естественный процесс универсализации жизнедеятельности народов планеты) и глобализация – миростроительство (как искусственно продвигаемый процесс) являются двумя разными процессами»<sup>32</sup>. Однако, на деле, такой подход в определении понятия глобализации сводится к тому, что исламские философы и богословы, отвергая западные концепции глобализации, в основном, отстаивают точку зрения относительно того, что глобализация неизбежна и должна быть осуществлена, но в качестве религиозной и культурной основы подобной глобализации должен выступить исключительно ислам.

Сторонники радикального ислама при этом предлагают радикальные способы подобной глобализации (вплоть до физического уничтожения не мусульман), которые по своей циничности и жестокости не уступают неоконсервативным и неолиберальным западным концепциям. По мнению Виктора Маллета, благодаря такой позиции в исламской философии и богословии в 21 веке и произошла глобализация экстремизма в лице ИГИЛ<sup>33</sup>.

В развитии процессов глобализации особенно хотелось бы отметить роль Ватикана, выступающего во многом от имени «старых» континентальных элит, являющегося одним из главных инструментов капиталистической глобализации современности. Глобализация в понимании Римской католической церкви осуществлялась практически на всем протяжении ее существования, начиная с Крестовых походов, и заключается в навязывании западных цен-

<sup>31</sup> С.М. Хаменеи, *Толкование глобализации в исламе*, [в:] И.И. Мазур, А.Н. Чумаков (ред.), *Глобалистика: международный междисциплинарный энциклопедический словарь*, Санкт-Петербург 2006, с. 171.

<sup>32</sup> Г. Ансари, *Приветствие*, [в:] Н.С. Кирабаев, В.И. Юртаев (ред.), *Глобализация и справедливость*, Москва 2007, с. 11–12.

<sup>33</sup> В. Маллет, *Глобализация экстремизма* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://inosmi.ru/politic/20160202/235247919.html> (дата обращения: 01.09.2016).

ностей остальному миру. Данная экспансия осуществляется различными способами: от мягкой силы до поощрения прямого военного вмешательства в судьбу тех или иных национальных государств. Папский престол этого и не отрицает, в частности, Папа Римский Франциск напрямую говорит о третьей мировой войне, по его мнению, уже ведущейся<sup>34</sup>.

Более того, Папский престол одним из первых способствовал созданию эффективного инструмента осуществления глобализационной экспансии – Всемирного Совета Церквей – реальной целью деятельности которого является уничтожение национального духовного кода в отдельных государствах с последующим подчинением Римской католической церкви.

С учетом анализа вышеназванных подходов в определении глобализации как социально-философской категории, представляется, что она является идеологической основой современного этапа развития капитализма в мире, обосновывает минимизацию негативных последствий в развитии капиталистической системы путем экспорта издержек от центра (ядра) к ее периферии, опирается на единую систему разделения труда в рамках мирового рынка, направлена на обеспечение развития мирового капиталистического финансово-экономического базиса и его общественно-политической надстройки, осуществляется путем военно-политической, финансово-экономической, культурно-творческой и информационной экспансии Запада в общепланетарном масштабе посредством навязывания при помощи сформированных единых управляющих центров регулирования и контроля национальным государствам западных государственно-правовых, общественно-политических институтов, принципов, связей, отношений, идей с целью защиты и продвижения финансово-экономических интересов и потребностей.

В современной отечественной и зарубежной научной и учебной литературе понятие «конституционализма» используется достаточно активно, однако отсутствует единообразное понимание содержания и пределов его применения<sup>35</sup>. В западных социально-философских и правовых источниках понятие «конституционализма» известно давно. Общепринятым считается, что термин «конституционализм» был «введен в научный оборот в конце XVIII–начале XIX века для обозначения главным образом американской доктрины верховенства писаной конституции над обычными законами»<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> А. Медвецкий, *Папа и большая игра* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zavtra.ru/content/view/rol-vatikana-v-tretej-mirovoj-vojne> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>35</sup> G. Scott, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Harvard University Press 1999; Don E. Fehrenbacher, *Constitutions and Constitutionalism in the Slaveholding South*, University of Georgia Press 1989.

<sup>36</sup> Ю.М. Тодик, В.С. Журавский (ред.), *Конституционное право Украины: Учебник*, Москва 2002.

В российской социально-философской и правовой литературе термин «конституционализм» долгое время не получал широкого использования. Как справедливо отмечал академик О.Е. Кутафин: «В дореволюционной литературе ему предпочитали такое понятие, как «конституционное государство». В советский период этот термин длительное время связывали лишь с зарубежными странами. И только в постсоветский период термин «конституционализм» стал использоваться достаточно широко, хотя главным образом лишь в исследованиях, специально ему посвященных»<sup>37</sup>.

Действительно, и на сегодняшний день термин «конституционализм» в основном активно используется в рамках юридической науки, хотя и предпринимаются попытки его комплексного исследования в рамках иных социально-политических и философских наук<sup>38</sup>.

Неоднозначно рассматривают понятие «конституционализма» и отечественные и зарубежные ученые-филологи.

Так, с точки зрения составителей Оксфордского словаря, конституционализм представляет собой «соблюдение конституционной формы правления»<sup>39</sup>. Дореволюционные филологи, как правило, давали определение конституционализму через призму понятия «конституция». Так, в «Словаре иностранных слов, вошедших в состав русского языка» конституционализм определялся как «система управления государством, основанная на конституционных началах»<sup>40</sup>, а в словаре под редакцией А.Д. Михельсона – как «система ограниченной формы правления и приверженность к ней»<sup>41</sup>. Ряд современных словарей русского языка также определяет понятие «конституционализма» как «форму правления, основанную на конституции»<sup>42</sup>.

Не вносят определенности и общего подхода в определение понятия «конституционализм» и толковые словари в рамках отдельных наук.

<sup>37</sup> О.Е. Кутафин, *Российский конституционализм*, Москва 2008.

<sup>38</sup> А.Н. Кокотов, Л.В. Сониная, *Конституционализм как политико-правовой режим*, „Российский юридический журнал” 2001, № 1, с. 131; С.Ю. Поярков, *Конституционализм как основа рациональной политической системы современного общества*, „Право и политика” 2013, № 13, с. 1882–1890.

<sup>39</sup> *Oxford dictionaries* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oxforddictionaries.com/ru> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>40</sup> А.Н. Чудинов, *Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://enc-dic.com/fwords/Konstitucionalizm-17859.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>41</sup> А.Д. Михельсон, *Объяснение 25000 иностранных слов, вошедших в употребление в русский язык, с означением их корней* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://enc-dic.com/fwords/Konstitucionalizm-17859.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>42</sup> Д.Н. Ушаков, *Большой толковый словарь современного русского языка*, Можайск 2008, с. 376.

По мнению авторов-составителей «Энциклопедического словаря конституционного права» конституционализм – «сложная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основу которой составляют идеалы конституционной демократии (то есть демократии, базирующейся на наличии конституции как особом документе государства и общества), наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и система защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом»<sup>43</sup>.

«Юридический словарь» трактует конституционализм как «теорию и практику организации государственной и общественной жизни в соответствии с конституцией»<sup>44</sup>.

Авторы-составители «Социологического словаря» определяют конституционализм как «тип управления государством, осуществляемый на основе закона, конституции, характеризующийся наличием: высшего законодательного органа, избираемого населением; ответственности правительства перед законодательным органом или главой государства; всеобщего избирательного права; института демократических прав и свобод, правосудия»<sup>45</sup>.

Таким образом, существуют следующие подходы в филологическом определении понятия конституционализм: как системы управления государством, основанную на конституционных началах; как сложной общественно-политической и государственно-правовой категории, основанной на идеалах конституционной демократии; как формы правления, основанной на конституционно определенных принципах; как теории и практики организации государственной и общественной жизни в соответствии с конституцией.

Представляется, что термин «конституционализм» преимущественно используется в политико-правовом и социально-философском контексте. В рамках иных наук его использование носит ситуационный характер и, как правило, обусловлено необходимостью экономического обоснования тех или иных концепций, идей, ценностей, которые составляют содержательную основу конституционализма.

---

<sup>43</sup> *Энциклопедический словарь конституционного права* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://enc-dic.com/print/constitution/Konstitucionalizm-768.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>44</sup> *Юридический словарь* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://enc-dic.com/print/legal/Konstitucionalizm-7707.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>45</sup> *Социологический словарь* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://enc-dic.com/sociology/Konstitucionalizm-3162.html> (дата обращения: 01.09.2016).

Так, с экономической точки зрения, конституционализм рассматривается рядом ученых в контексте конституционной экономики<sup>46</sup>. Американский экономист Ричард МакКинзи еще в 1982 году обосновал зависимость уровня развития конституционализма в тех или иных государствах от состояния развития их экономики<sup>47</sup>. Таким образом, конституционализм в рамках экономических теорий трактуется шире, чем в политико-правовых концепциях, не ограничиваясь объяснением конституционализма как формы применения и использования конституции страны в жизни общества и государственном устройстве. Это во многом обусловлено тем, что в английском языке понятие «конституции» шире, чем, например, в русском, и обозначает не только основной закон страны, но и широкую сеть нормативных документов, регулирующих деятельность акционерных обществ и компаний, некоммерческих фондов и организаций и т.п.

Как политико-правовая категория конституционализм определяется в рамках следующих политико-правовых концепций.

1) Ряд ученых политологов и юристов рассматривают конституционализм как политическую систему. Так, Р.А. Ромашов считает, что конституционализм представляет собой политическую систему реально действующей конституции, которая ограничивает государственную власть, легитимизируя ее, утверждая ее правомерность, повышая авторитет государственной власти в обществе не силовым, а социально выработанным методом, что позволяет объединить и взаимно уравновесить социально-политические интересы государства и гражданского общества, не допуская необоснованного вмешательства со стороны кого бы то ни было в сферу конституционных прав и свобод<sup>48</sup>. Представляется, что данный подход несколько идеализирует конституционализм, так как, во-первых, сама конституция является продуктом сознательной деятельности людей, ее составивших, и, следовательно, создавалась в интересах тех социально-политических классов и слоев в обществе, которым принадлежит власть в данном национальном государстве (а не в интересах большинства), а во-вторых, нормы конституции являются наименее изменчивыми нормами права в силу сложной процедуры принятия основных законов страны и внесения в них изменений, что имеет своим

<sup>46</sup> Г. Саркисян, Ж. Мхитарян, С. Нагапетян, *Конституционализм в контексте конституционной экономики*, [в:] В.А. Сидоров (ред.), *Актуальные проблемы экономической теории и практики. Сборник научных трудов*, Краснодар 2015, с. 33–42.

<sup>47</sup> R. McKenzie R. (ed.), *Constitutional Economics*, Lexington 1984.

<sup>48</sup> Р.А. Ромашов, *Современный конституционализм: Вопросы истории и теории: Монография*, Санкт-Петербург 1998.



следствием устаревание содержащихся в них правил организации жизнедеятельности общества и государства.

В связи с этим, А.Н. Медушевский считает, что «конституционализм может интерпретироваться как осознание обществом социального конфликта, как метод инструментального разрешения этого социального конфликта и, наконец, как определенный феномен политической системы»<sup>49</sup>. В тех странах, где власть в обществе принадлежит узкой прослойке населения, конституционно-правовые нормы эскалируют конфликт, защищая финансово-экономические и политико-правовые интересы властвующих классов и групп населения. В странах с относительно однородным населением конституционно-правовые нормы сглаживают потенциально возникающие социальные конфликты и защищают общество от внешнего негативного воздействия.

2) По мнению некоторых ученых конституционализм представляет собой форму общественно-политического устройства в современных государствах. Так, В.И. Крусс считает, что конституционализм не только отражает политико-правовое видение того, как должно быть устроено государственно организованное общество, но и влияет на совершенствование правового мышления<sup>50</sup>.

Некоторые авторы склонны считать конституционализм скорее политической, чем правовой системой. В частности, И.А. Кравец отмечает: «Конституционализм является важнейшим фактором развития демократических государств в конце XX века. Как явление мировой политико-правовой культуры он сформировался при переходе от традиционного к индустриальному обществу. Он сохраняет значение нормативной основы демократического развития к информационному обществу (постиндустриальное развитие), несовместимому с тоталитарным порядком и требующему свободного обмена информацией. Политико-правовая система конституционализма, являясь важной институциональной и процедурной гарантией становления, развития и функционирования институтов гражданского общества, выступает как условие построения правового государства в России»<sup>51</sup>.

Представляется, что определение конституционализма как политико-правового явления позволяет разработать механизм взаимной коммуникации

---

<sup>49</sup> А.Н. Медушевский, *Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе*, Москва 1997, с. 4.

<sup>50</sup> В. Крусс, *Конституционализм и философия права: к познанию проблемы*, „Право и жизнь” 1998, № 15, с. 13–14.

<sup>51</sup> И.А. Кравец, *Конституционализм и российская государственность в начале XX в.*, Москва 2000, с. 10.

общества и государственного механизма с целью повышения эффективности правового регулирования общественных отношений.

Ряд зарубежных авторов считает, что «государственный механизм ... и его политическая организация являются конституционными в той мере, в которой они содержат организационные механизмы контроля власти для защиты интересов и свобод граждан, в том числе и тех из них, которые могут оказаться в меньшинстве»<sup>52</sup>. Данный подход позволяет осуществить разграничение легитимных (чья деятельность соответствует законным интересам, правам и свободам большинства населения) и легальных (формально соответствующих действующему законодательству и конституции (основному закону) политико-правовых режимов.

3) Ряд ученых определяют конституционализм как форму государственного правления, отождествляя его с деятельностью исполнительных органов власти<sup>53</sup>. Представляется, что данный подход излишне идеализирует деятельность государственного механизма, который формально вынужден в своей деятельности руководствоваться основным законом страны, но имеет, во-первых, возможности для игнорирования некоторых конституционно-правовых норм, а во-вторых, может всегда воспользоваться процедурами внесения изменений в конституционное законодательство.

4) Некоторые авторы считают, что конституционализм не следует рассматривать упрощенно как форму организации власти в стране в соответствии с ее основным законом, а считают, что он является сложной категорией (системой знаний), посредством которой осуществляется построение общественной жизни в стране и государственного аппарата на основе системы демократических институтов, ценностей и идеалов. Так, В.Т. Кабышев подчеркивает: «Конституционализм выступает в науке российского конституционного права как синтезированное понятие, воплощающее наиболее значимые явления конституционного строя и конституционной практики: это и конституционная доктрина, сама конституция и пределы ее реализации, это и конституционная культура носителей власти и всего населения»<sup>54</sup>. По мнению Р.А. Ромашова конституционализм представляет собой сложную

<sup>52</sup> G. Scott, *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Harvard University Press 1999.

<sup>53</sup> С.В. Пронкин, *Правительственный конституционализм в России/автореферат дисс. ... доктора исторических наук: 07.00.09.*, Москва 2012, МГУ.

<sup>54</sup> В.Т. Кабышев, *Российский конституционализм на рубеже тысячелетий*, „Правоведение“ 2001, № 4, с. 63.

систему, которая объединяет в качестве своих структурных элементов «идейную доктрину, действующее законодательство и юридическую практику»<sup>55</sup>.

Действительно, не стоит сознательно упрощать феномен конституционализма, сводя его до формального следования государственного аппарата в своей деятельности конституционно-правовым нормам, так как их ответственность во многом зависит от тщательности разработки правовой доктрины конституционализма, уровня правовой культуры в обществе, и степени обеспечения общественного контроля над соблюдением чиновниками действующего законодательства.

5) Ряд ученых отождествляет конституционализм с формой государственного устройства на основе конституции (основного закона). Так, по мнению Ю.Ю. Вережкиной конституционализм и конституция соотносятся как общее и частное<sup>56</sup>. Ряд зарубежных авторов, в свою очередь, определяет конституционализм как «совокупность идей, взглядов и образцов поведения, сформированных в принцип, согласно которому власть правительства проистекает из Основного закона и ограничена им»<sup>57</sup>.

Однако, как справедливо замечает Ю.М. Тодик: «Следует учитывать, что наличие конституции еще не означает существования конституционализма как массового политического движения, заинтересованного в обеспечении в стране демократического конституционного строя. Соотношение конституции и конституционализма тесно связано с проблемой конституционности самой конституции, то есть с тем, насколько конституционный текст соответствует принципам гуманизма, справедливости, демократизма, обеспечения прав и свобод личности»<sup>58</sup>.

Таким образом, понятие конституционализма значительно шире понятия конституции, так как подразумевает, что организация общественного и государственного устройства в конкретном национальном государстве должна учитывать общепризнанные нормы и принципы международного права, соблюдать и защищать права, свободы и законные интересы человека и гражданина.

---

<sup>55</sup> Р.А. Ромашов, *Современный конституционализм: Вопросы истории и теории: Монография*, Санкт-Петербург 1998, с. 96.

<sup>56</sup> Ю.Ю. Вережкина, *Взаимоотношения конституции и конституционализма в России: автореферат дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.02*, Москва 2013, Институт государства и права РАН.

<sup>57</sup> Don E. Fehrenbacher, *Constitutions and Constitutionalism in the Slaveholding South*, University of Georgia Press 1989.

<sup>58</sup> А.В. Совгиря, Н.Г. Шуклина, *Конституционное право Украины. Полный курс: науч. пособие*, Москва 2012.

б) Некоторые ученые придерживаются нормативистской концепции в определении понятия конституционализма<sup>59</sup>. Так, Н.В. Витрук относит конституционализм к нормативно-правовой системе<sup>60</sup>. Однако, данная позиция подвергается справедливой критике немецкого исследователя С. Войта, который считает, что хотя «конституционализм является нормативной концепцией, её не следует смешивать с конституцией «de facto», используемой в любом обществе. Конституционализм – многоуровневая система, которая функционально выходит за рамки конституции и вообще права, отражает особенности менталитета и бытия народа»<sup>61</sup>. По мнению В.В. Богатырева конституционализм вообще следует считать фундаментальной основой формирующегося глобального права<sup>62</sup>.

Действительно, конституционализм характеризуется как сложное понятие, глубоко укоренившееся в историческом опыте, согласно которому должностные лица, осуществляющие государственные полномочия, в своей деятельности ограничены высшим законом. Конституционализм провозглашает целесообразность законности вне зависимости от желания и мнения самих государственных служащих. Поэтому можно сказать, что краеугольным камнем конституционализма является осознание обществом необходимости организации и деятельности государства согласно основному закону (конституции) страны.

В связи с этим, Н.В. Варламова справедливо отмечает: «Сегодня в теории конституционализма ... конкурируют два подхода – позитивистский ... согласно которому конституционализм произведен от конституции и соответственно наличествует в любом государстве, где она есть ... и непозитивистский ... где конституционализм представляет собой систему ... институциональных гарантий прав человека и фактически отождествляет его с концепцией правового государства... Такой конституционализм может быть только реальным; в противном случае (если власть фактически не ограничена соответствующими конституционными предписаниями) его просто нет»<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> P.P. Wiener (ed.), *Dictionary of the History of Ideas: Studies of Selected Pivotal Ideas*, p. 485, 491–492.

<sup>60</sup> Н.В. Витрук, *Развитие конституционализма в Российской Федерации (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации)*, [в:] *Проблемы развития и совершенствования российского законодательства: сб. ст. – ч. I*, Томск 1999, с. 3–22.

<sup>61</sup> В.В. Кравченко, *Конституционное право Украины: Учебное пособие*, Москва 2004.

<sup>62</sup> В.В. Богатырев, *Принцип конституционализма как фундаментальная основа формирующегося глобального права*, „Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Юридические науки” 2015, № 1 (3), с. 5–12.

<sup>63</sup> Н.В. Варламова [Электронный ресурс], Режим доступа: <http://www.igpran.ru/public/publiconsite/IV%20Cheniya%20pamyati%20VSNersesyanca.pdf> (дата обращения: 01.09.2016).

7) Некоторые ученые определяют конституционализм как систему ценностей, «которые невозможно представить отдельно друг от друга, поэтому от того, в какой степени и какими методами реализуется любой из конституционных принципов, зависит как обеспечение остальных, так и судьба конституционализма в целом»<sup>64</sup>.

В рамках данного подхода в определении конституционализма ряд авторов считает, что конституционализм представляет собой продукт развития человеческой цивилизации в целом, а не совокупность политико-правовых доктрин, идей, взглядов какого-либо национального государства в отдельности. Так, А.Г. Пархоменко считает, что «несомненным приоритетом конституционализма являются такие ценности цивилизации, как: права, свободы человека и гражданина; народовластие; суверенитет (народный, национальный, государственный); парламентаризм; политический плюрализм; многопартийность; разнообразие форм собственности и многие другие»<sup>65</sup>.

Данная концепция подкрепляется и опытом существования сложных государственных объединений, в частности, Европейского Союза. Так, Г. Хольцингер, председатель Конституционного Суда Австрии, делает вывод о том, что в современной Европе конституционализм представляет собой сложное явление, основывающееся на двух системах ценностей (национальной и всевропейской)<sup>66</sup>.

Однако, некоторые ученые совершенно справедливо отмечают, что конституционализм представляет собой скорее идеальную модель, доктрину, в которых воплощены представления о конституционном государстве, их конституционное оформление, а также политико-правовая практика реализации таких идей и закрепляющих их норм (в отличие от конституционного строя, являющегося реальным общественно-государственным устройством конкретного национального государства)<sup>67</sup>.

Таким образом, конституционализм с политико-правовой точки зрения можно определить в качестве сложного общественно-политического и государственно-правового явления, представляющего собой систему политико-правовых доктрин, идей и взглядов относительно теории и практики организации государственной и общественной жизни в соответствии с идеалами конституционной демократии.

---

<sup>64</sup> П.Р. Магомедова, *Равенство в доктрине конституционализма*, „Административное и муниципальное право” 2014, № 7, с. 717–722.

<sup>65</sup> А.Г. Пархоменко, *Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве*, Москва 1998, с. 3.

<sup>66</sup> Г. Хольцингер, *Конституционное государство в Европейском союзе*, „Журнал конституционного правосудия” 2014, № 2, с. 35–38.

<sup>67</sup> Н.А. Богданова, *Категория «конституционализм» в науке конституционного права*, [в:] *Российский конституционализм: проблемы и решения*, Москва 1999, с. 135–138.

Как социально-философская категория конституционализм рассматривается в рамках различных социально-философских концепций.

Так, неоконсервативные концепции уделяют конституционализму достаточно пристальное внимание, так как выступают за сильное государство, обеспечивающее соблюдение действующих законов, а также прав, свобод и законных интересов граждан. Данное требование, по мнению И. Кристола, и составляет основу содержания конституционализма как принципа организации и функционирования современного демократического государства<sup>68</sup>.

Несмотря на то, что консерваторы выступают за свободный рынок, приоритет общественного мнения над индивидуальным, они, тем не менее, считают необходимым построение государственного механизма на основе демократических принципов, которые должны соответствовать букве и духу закона, так как иначе государство потеряет эффективность в своей деятельности. Особенно это касается стран Запада, которые, по их мнению, являются оплотом демократии и гарантом развития капиталистической системы в современном мире. В этой связи Ф. Фукуяма в ряде своих работ отмечал, что мировой порядок в 21-м веке во многом будет зависеть от стабильности системы государственного управления в США, ее соответствия конституционным нормам, идеалам и принципам, основанным на идеалах демократии, а также готовности Запада отстаивать интересы демократии в мире, в том числе и силовым путем<sup>69</sup>.

Отчасти, это обусловлено трепетным отношением американских неоконсерваторов к писанной конституции, которая была принята достаточно давно (в 18 веке) и содержит небольшой объем основного текста и поправок. По их мнению, ценности американской демократии, содержащиеся в Конституции США носят универсальный характер, являясь приоритетными над нормами международного права и национальным законодательством других стран.

В рамках современного либерализма конституционализм выступает его политико-правовым выражением в ходе перехода к индустриальному обществу. Как справедливо отмечает И.А. Кравец: «Как политико-правовая программа либерализма конституционализм представляет собой совокупность принципов и институтов, которые приводят к уничтожению абсолютизма, возникновению представительного образа правления, демократизации общественной жизни и внедрению правовых методов регулирования общественных отношений. Борьба за конституционализм становится необходимым атрибутом либеральной политики. Исторически конституционализм был

<sup>68</sup> I. Kristol, *On the Democratic Idea in America*, New York: Harper 1972.

<sup>69</sup> F. Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press 2004; F. Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, Yale University Press 2006.

связан с возникновением массового общества, борьбой в политической сфере – за всеобщее избирательное право, в гражданской – движением за гражданские права и равноправие»<sup>70</sup>.

Таким образом, конституционализм выступает в рамках концепции либерализма своеобразной формой организации управления обществом, осуществляемого в интересах классов и групп населения, контролирующими экономические богатства мира.

Неолиберальные концепции трактуют конституционализм более широко, чем неоконсервативные<sup>71</sup>. Под ним понимается система организации государственной и общественной жизни в стране на основе сложной системы идеалов, принципов, концепций, норм и правил, в которых воплощены представления современного общества о конституционном правовом демократическом государстве.

Основное отличие понимания конституционализма на национальном и международном уровне у неоконсерваторов и либералов состоит в том, что неоконсерваторы считают конституционные ценности американской демократии приоритетными над нормами права иных государств и международным правом, что обусловлено ролью США как «мирового жандарма», обеспечивающего торжество демократии в мировом масштабе и защиту ее ценностей, а неолибералы, напротив, считают, что нормы международного права должны инкорпорировать весь положительный опыт конституционной демократии Запада (в основном – США).

По мнению неолибералов, распространение идеалов либеральной демократии и рынка, создание международных организаций, развитие международного права и сотрудничества должно осуществляться с позиции «мягкой силы», то есть, не путем насильственного навязывания их военно-экономической мощью США и НАТО, а через создание международных институтов (ООН, ВТО, МВФ и т.д.), принятие норм международного права и т.п.

В связи с этим, зарубежные и отечественные неолибералы сосредоточили усилия на исследовании экономической составляющей концепции конституционализма (конституционной экономике)<sup>72</sup>, справедливо полагая, что правильно организованная и сбалансированная экономическая капиталистическая модель, подкрепленная военно-экономической мощью США и НАТО, а также контролируемые ими международными политическими институтами, является гораздо более весомой гарантией незыблемости кон-

---

<sup>70</sup> И.А. Кравец, *Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления*, Санкт-Петербург 2004.

<sup>71</sup> Д. Харви, *Краткая история неолиберализма*, Москва 2007.

<sup>72</sup> Там же.

ституционных идеалов капиталистической демократии, чем писанные нормы права на национальном и международном уровне.

Однако либеральная и неолиберальная трактовка конституционализма, являющаяся классическим его определением, все чаще подвергается жесткой критике. В частности, неомарксистские концепции отвергают ценность конституционализма как политико-правового феномена<sup>73</sup>.

Во-первых, они считают, что в рамках существующей системы конституционализма в современных государствах власть сосредоточена в руках узкой прослойки населения, ее узурпировавшей. Эта позиция неомарксистов основывается на трактовке содержания и роли государства и правовой системы, данной классиками марксизма-ленинизма (К. Марксом, Ф. Энгельсом и В.И. Лениным).

Так, Ф. Энгельс в своей работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» определял государство как: «продукт общества на известной ступени развития ... и признание, что это общество запуталось в неразрешимое противоречие с самим собой, раскололось на непримиримые противоположности, избавиться от которых оно бессильно. А чтобы эти противоположности, классы с противоречивыми экономическими интересами, не пожрали друг друга и общества в бесплодной борьбе, для этого стала необходимой сила, стоящая, по-видимому, над обществом, сила, которая бы умеряла столкновение, держала его в границах «порядка». И эта сила, происшедшая из общества, но ставящая себя над ним, все более и более отчуждающая себя от него, есть государство»<sup>74</sup>.

Во-вторых, неомарксисты не считают конституционализм как ценность государственно организованного общества на капиталистической стадии его развития, когда государственный аппарат контролируется угнетающими классами. По их мнению, необходимо и неизбежно уничтожение классовых противоречий и буржуазного конституционализма, являющегося формой институционализации буржуазного «порядка». Так, В.И. Ленин считал, что непримиримые классовые противоречия могут быть разрешены исключительно революционным путем: «Если государство есть продукт непримиримости классовых противоречий, если оно есть сила, стоящая над обществом и «все более и более отчуждающая себя от общества», то явно, что

<sup>73</sup> И. Валлерстайн, *Год 2008: смерть неолиберальной глобализации* [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://scepsis.net/library/id\\_1786.html](http://scepsis.net/library/id_1786.html) (дата обращения: 01.09.2016); S. Amin, *The Liberal Virus: Permanent War and the Americanization of the World*, New York 2007; Д. Арриги, *Глобальное правление и гегемония в современной миросистеме*, „Прогнозис” 2008, № 3.

<sup>74</sup> Ф. Энгельс, *Происхождение семьи, частной собственности и государства*, Москва 1986.



освобождение угнетенного класса невозможно не только без насильственной революции, но и без уничтожения того аппарата государственной власти, который господствующим классом создан и в котором это «отчуждение» воплощено»<sup>75</sup>.

Таким образом, конституционализм в современном буржуазном капиталистическом обществе определяется неомарксистами как такая форма общественно-государственного устройства, которая позволяет до известной степени разрешать непримиримые классовые противоречия в интересах властвующих классов.

Традиционный ислам (шиитского и суннитского толка) до определенных пределов принимает концепцию конституционализма и использует его в философском объяснении принципов государственного и общественного устройства национальных исламских государств.

Отчасти, это обусловлено тем, что ряд основных исламских государств (Иран, Турция) образовались как республики в результате насильственного свержения монархических режимов. При этом было осуществлено принятие конституций как основных законов в данных государствах<sup>76</sup>.

Однако, Конституция Исламской Республики Иран исходит из того, что данный документ был принят как следствие Исламской революции исключительно в качестве создания условий «для продолжения революции в стране и за её пределами и ... развития отношений с другими исламскими и народными движениями в целях ... образования единой мировой исламской уммы»<sup>77</sup>.

То есть, Конституция как высший нормативно-правовой акт Ирана рассматривается как временный документ, позволяющий институционализировать систему государственного и общественного устройства до момента всемирной победы исламской революции и образования мировой исламской уммы, после чего отпадет необходимость в использовании светских государственно-правовых институтов, во многом заимствованных на Западе.

Отношение монархических государств к концепции конституционализма двояко. В тех из них, в которых имеются писанные (в частности, Бельгия) или неписанные (например, Великобритания) конституции, конституционализм является важным государственно образующим политико-правовым институтом. Причем, фактически доктрина конституционализма в конститу-

---

<sup>75</sup> В. Ленин, *Государство и революция: Учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции*, [в:] *Полное собрание сочинений*, 5-е изд., Т. 33, Москва 1974.

<sup>76</sup> *Конституция Турецкой Республики* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.uznal.org/constitution.php?text=Turkey&language=r> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>77</sup> *Конституция Исламской Республики Иран* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://constitutions.ru/?p=140> (дата обращения: 01.09.2016).

ционных монархиях слабо отличается от конституционной доктрины республиканских государств. Например, Конституция Бельгии — основной закон Королевства Бельгия — закрепляет основные демократические институты и права (свободы) человека и гражданина: «запрет на сословные ограничения»; «свободу слова»; «свободу печати»; «право на достойную жизнь»; «право на бесплатное образование» и т.п.<sup>78</sup> В ряде неконституционных и теократических монархий (в частности, Ватикане) концепцию конституционализма, как сознательного ограничения всевластия монарха игнорируют.

Под конституционализмом как социально-философской категорией следует понимать систему знаний политико-правового характера, основанную на фундаментальных демократических ценностях, обосновывающую необходимость организации государственной и общественной жизни в соответствии с идеалами конституционной демократии.

Таким образом, глобальный конституционализм как социальная концепция представляет собой систему знаний политико-правового характера, основанную на фундаментальных демократических ценностях относительно необходимости организации межгосударственной, государственной и общественной жизни в общепланетарном масштабе в соответствии с идеологической основой современного этапа развития капитализма в мире, которая обосновывает минимизацию негативных последствий в развитии капиталистической системы путем экспорта издержек от центра (ядра) к ее периферии, опирается на единую систему разделения труда в рамках мирового рынка, направлена на обеспечение развития мирового капиталистического финансово-экономического базиса и его общественно-политической надстройки, осуществляется путем военно-политической, финансово-экономической, культурно-творческой и информационной экспансии Запада в общепланетарном масштабе посредством навязывания при помощи сформированных единых управляющих центров регулирования и контроля национальным государствам западных государственно-правовых, общественно-политических институтов, принципов, связей, отношений, идей с целью защиты и продвижения финансово-экономических интересов и потребностей.

Глобальному конституционализму как социальной концепции присущ ряд признаков, к которым можно отнести следующие:

Во-первых, как и любая другая социальная концепция глобальный конституционализм представляет собой совокупность взглядов, идей, замыслов,

<sup>78</sup> *De Belgische Grondwet* [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.senate.be/doc/const\\_nl.html](http://www.senate.be/doc/const_nl.html) (дата обращения: 01.09.2016).

способов понимания общественно-государственного устройства, структурированных в определенную систему знаний<sup>79</sup>.

Во-вторых, с учетом специфики институтов «глобализации» и «конституционализма», на базе которых основывается социальная концепция глобального конституционализма, она представляет собой систему знаний социально-философского и политико-правового характера, обладающую специфическим собственным терминологическим и методологическим аппаратом.

В-третьих, данная система знаний основана на фундаментальных общемировых демократических ценностях, так как разработка принципов формирования и функционирования института конституционализма в контексте глобализации осуществлялась повсеместно.

В-четвертых, фундаментальные общемировые демократические ценности, составляющие основу глобального конституционализма как социальной концепции, состоят в создании условий организации межгосударственной, государственной и общественной жизни в общепланетарном масштабе в соответствии с идеологической основой современного этапа развития капитализма в мире.

В-пятых, сущность идеологической основы современного этапа развития капитализма в мире состоит в обосновании минимизации негативных последствий в развитии капиталистической системы путем экспорта издержек от центра (ядра) к ее периферии.

В-шестых, целями социальной концепции глобального конституционализма является обеспечение развития мирового капиталистического финансово-экономического базиса и его общественно-политической надстройки, а также защита и продвижение финансово-экономических интересов и потребностей Запада.

В-седьмых, достижение цели социальной концепции глобального конституционализма обеспечивается военно-политической, финансово-экономической, культурно-творческой и информационной экспансией Запада в общепланетарном масштабе посредством силового, финансово-экономического и культурного навязывания иным национальным государствам западных государственно-правовых, общественно-политических институтов, принципов, связей, отношений, идей при помощи сформированных единых управляющих центров регулирования и контроля.

Проведем типологию глобального конституционализма как социальной концепции с использованием ряда критериев: 1) путем распределения по

---

<sup>79</sup> *Концепция*, [в:] *Большой Энциклопедический словарь*, 2000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p/162970> (дата обращения: 01.09.2016).

временным этапам формирования и развития; 2) функциональный анализ; 3) формально-типологический анализ.

По первому критерию можно выделить 3 этапа формирования и развития глобального конституционализма как социальной концепции:

- этап формирования социальной концепции глобального конституционализма, определения ее системообразующих признаков и формулирование общемировых демократических ценностей;
- этап создания международных и надгосударственных политико-правовых институтов, выступающих в роли единых управляющих центров регулирования и контроля;
- этап насильственного экспорта ценностей конституционной демократии в общепланетарном масштабе.

Начало первого этапа формирования и развития глобального конституционализма как социальной концепции можно отнести к эпохе разработки и принятия в различных национальных государствах первых конституций в современном их понимании, то есть в виде писанных документов, в которых описывается государственный механизм, закрепляется принцип разделения его на отдельные ветви с описанием компетенции каждой из них. В подобном понимании первыми конституционными документами являлись Конституция США, ратифицированная штатом Делавэр 07.12.1787 года<sup>80</sup>, Конституция Речи Посполитой от 03.05.1791<sup>81</sup>, а также Конституция Франции от 03.09.1791<sup>82</sup> (правда, две последние в результате развития революционных событий просуществовали недолго).

Данный этап продлился до конца 19–начала 20 века и закончился первой мировой войной, а также стремительной глобализацией межгосударственных отношений в виде политической регионализации государств, которая выразилась в создании отдельных военно-политических блоков, в частности, Антанты (это выразилось в подписании странами-участниками четырех межгосударственных соглашений: между Российской Империей и Французской Республикой в 1891 г.; оборонительного союза между Российской Империей и Французской Республикой в 1893 г.; между Англией и Французской Республикой в 1904 г.; между Англией и Российской Империей в 1907 г.) и «Тройственного союза» (военно-политического блока Германии, Австро-Венгрии и Италии).

<sup>80</sup> *Конституция Соединённых Штатов Америки* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>81</sup> *Конституция Польши* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/?p=367> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>82</sup> *Конституция Франции* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1791.htm> (дата обращения: 01.09.2016).

Осуществление первого этапа формирования и развития глобального конституционализма как социальной концепции охарактеризовалось следующими особенностями:

- а) была осуществлена формализация основных ценностей конституционной демократии;
- б) ценности конституционной демократии были отождествлены с западным миром (в частности, с США и конституционными государствами Западной Европы);
- в) ценностям конституционной демократии был придан характер универсальной общечеловеческой значимости;
- г) институты конституционной демократии стран Запада были объявлены в качестве эталона конституционной демократии;
- д) в рамках социальной концепции глобального конституционализма были сформулированы и обоснованы ее основные цели: обеспечение развития мирового капиталистического финансово-экономического базиса и его общественно-политической надстройки, а также защита и продвижение финансово-экономических интересов и потребностей Запада в мировых масштабах.

Начало второго этапа развития глобального конституционализма можно отсчитывать с момента завершения первой мировой войны и создания в 1919 году впервые в человеческой истории международного политико-правового института – Лиги Наций<sup>83</sup>. Данный этап продолжился после второй мировой войны, ознаменовавшись созданием нового и более представительного по числу участников международного политико-правового института – Организации Объединенных Наций (далее – ООН) в 1945–1946 годах<sup>84</sup> – и закончился с развалом СССР и стран СЭВ в 1991 году.

Осуществление второго этапа формирования и развития глобального конституционализма как социальной концепции охарактеризовалось следующими особенностями:

- а) была разработана система международного права, которые имплементировала в себя основные и наиболее важные принципы и нормы конституционной демократии, что нашло отражение в Уставе ООН и многочисленных международных правовых актах;
- б) многократно возросла на международной арене роль единых управляющих центров регулирования и контроля (ООН, иных международно-политических институтов, созданных ООН, либо при ее участии);

---

<sup>83</sup> *Friedensvertrag von Versailles* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/wr/vv.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>84</sup> *Устав Организации Объединенных Наций* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html> (дата обращения: 01.09.2016).

- в) в международно-правовых документах ООН был сформулирован и обоснован тезис возможности применения международным сообществом мер воздействия, вплоть до силовых, к государствам, которые, по мнению ООН, являются нарушителями общепризнанных международных норм и принципов;
- г) манипуляция нормами международного права в интересах стран западного капитала до развала СССР сдерживалась активным применением последним (иногда – совместно с КНР) своего «права вето» в Совете Безопасности ООН, который согласно уставным документам ООН во многом и ответственен за применение силы в международном масштабе от имени и по поручению ООН;
- д) начался усиленный процесс регионализации мира (путем создания союзов государств, в частности, Европейского Сообщества).

Начало третьего этапа развития глобального конституционализма можно отсчитывать с момента развала СССР и СЭВ и по настоящее время.

Осуществление третьего этапа формирования и развития глобального конституционализма как социальной концепции охарактеризовалось следующими особенностями:

- а) ООН и созданные с его участием международно-правовые организации и институты с развалом СССР и СЭВ превратились в своеобразный «фиговый листок» демократии, по сути, занятый лишь обеспечением развития мировой капиталистической системы. Все это ведет, по мнению ряда исследователей, к кризису системы конституционализма в контексте глобализации<sup>85</sup>.
- б) В программных политических документах США, стран-участниц НАТО, а также в некоторых актах ООН все чаще прямо или косвенно закрепляется приоритет демократических ценностей над международными нормами и принципами, им противоречащими. По мнению А.Н. Медушевского произошла глобализация конституционного порядка<sup>86</sup>.
- в) Резко возросла роль военной силы в разрешении международных и межгосударственных конфликтов под эгидой ООН, либо региональных военно-политических организаций (например, НАТО). В частности, США, начиная с 1991 года более 10 раз широкомасштабно использовали военную силу для продвижения своих экономических интересов под предлогом защиты интересов демократии (начиная с Ирака и по сегодняшний день).

---

<sup>85</sup> Н.С. Бондарь, *Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления*, „Право и государство” 2014, № 4, с. 27–31.

<sup>86</sup> А.Н. Медушевский, *Глобализация конституционного порядка: социологический подход*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2016, № 1, с. 39–40.

г) В связи с этим, Европейским Союзом и США осуществляется манипуляция международно-правовыми институтами и нормами для защиты своих экономических интересов в мире, когда международными организациями создаются «квазиколлизии» международного и национального права по надуманным поводам, для последующего одностороннего применения в отношении «нарушителей» системы экономических и силовых санкций под эгидой мирового сообщества.

Так, по мнению С.Г. Павликова и С.Н. Шевченко: «Основная тенденция развития современного российского конституционализма не может быть не связана с противодействием «квазиколлизии» международного и российского права и, главное, с пресечением любых попыток «правового искажения» (например, актами Европейского Суда по правам человека) национальных ценностей и интересов»<sup>87</sup>.

д) активно проходят процессы регионализации как элемента глобального конституционализма. В частности, под руководством США было инициировано создание ряда межгосударственных торговых, военно-политических и экономических организаций, например, создано Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) от 17.12.1992<sup>88</sup>, в котором приняли участие США, Канада и Мексика. По мнению ряда исследователей, на сегодняшний день «конституционализация» и «регионализация» выступают основными актуальными тенденциями развития международного права»<sup>89</sup>.

Суть функционального анализа глобального конституционализма как социальной концепции состоит в оценке реальности воплощения принципов глобального конституционализма в международной и национальной общественно-политической жизни. В соответствии с данным анализом глобальный конституционализм можно классифицировать на три вида: реальный (действительный); мнимый; номинальный<sup>90</sup>.

В связи с этим ряд ученых призывает при рассмотрении концепции глобального конституционализма и его влияния на развитие российского кон-

---

<sup>87</sup> С.Г. Павликов, С.Н. Шевченко, *Современный конституционализм в контексте проблем «коллизии» национальных и международных ценностей и интересов*, „Современный юрист” 2015, № 4 (13), с. 8–18.

<sup>88</sup> *Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) от 17.12.1992* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.documentarchiv.de/wr/vv.html> (дата обращения: 01.09.2016).

<sup>89</sup> С.Г. Павликов, С.Н. Шевченко, *«Конституционализация» и «регионализация» как актуальные тенденции развития международного права*, „Образование и право” 2015, № 7–8, с. 107–117.

<sup>90</sup> И.А. Алебастрова, *Фундаментальные принципы конституционализма: понятие, система, эволюция, соотношение*, „Актуальные проблемы российского права” 2014, № 10, с. 2114–2118.

ституционализма отказаться от политических иллюзий и перейти к правовому реализму<sup>91</sup>.

Реальный (действительный) глобальный конституционализм состоит в всесторонней экспансии Запада в общепланетарном масштабе в целях укрепления мировой капиталистической системы и защиты своих финансово-экономических интересов.

Прикрытие данной экспансии осуществляется путем создания и продвижения мнимых по своей ценности для национальных государств институтов конституционной демократии: свободы выборов (которым прикрывается произвол власти и несменяемость ее элит); свободы торговли (которая осуществляется в интересах мирового капиталистического центра в лице США и Западной Европы) и т.д.<sup>92</sup>

В ряде стран ценности глобального конституционализма имплементируются в национальную политико-правовую систему лишь номинальной, с учетом местной национальной специфики. В КНР, в частности, демократические ценности адаптированы в соответствии с идеологической концепцией развития китайского государства<sup>93</sup>.

Сущность формально-типологического анализа глобального конституционализма как социальной концепции состоит в сопоставлении международных и национальных государственно-правовых институтов, обычаев, традиций, правовой культуры с возможностью реализации концепции глобального конституционализма.

В настоящее время, сформирована лишь одна модель глобального конституционализма (западная), которая во многом базируется на американской и евро-континентальной моделях конституционализма. По мнению ряда западных исследователей, она достаточно эффективно противостоит попыткам формулирования и развития альтернативных концепций глобализации общественно-политической и государственно-правовой жизни, по сути утрачивая и свою демократичность и повсеместно нарушая принципы конституционной демократии<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Н.С. Бондарь, *Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму*, „Журнал российского права” 2015, № 11, с. 5–18.

<sup>92</sup> D. Kennedy, *The Mystery of Global Governance*, [in:] *Ruling the World?: Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge University Press 2009, p. 37–68.

<sup>93</sup> К.К. Гасанова, *Особенности конституционализма Китайской Народной Республики*, „Вестник Московского университета МВД России” 2014, № 5, с. 37 – 39.

<sup>94</sup> J.L. Dunoff, J.P. Trachtman, *A Functional Approach to International Constitutionalization*, [in:] *Ruling the World?: Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, Cambridge University Press 2009, p. 3–35; V. Breda, *Constitutional identities in a genuine cosmopolitan society*, Beijing 2009, p. 289–292; A. O’Donoghue, *Constitutionalism in Global Constitutionalisation*, Cambridge University Press 2014, p. 250–270; K. Kozicki,



Тем не менее, в мире существует ряд альтернативных концепций, схожих с глобальным конституционализмом западного образца в части объяснения картины мира с точки зрения организации общественно-политической и государственно-правовой жизни общества в общепланетарном масштабе.

К подобным глобальным проектам можно отнести: 1) коммунистический проект; 2) проект глобализации исламского образца путем образования единой мировой исламской уммы и победы исламской революции (шиитский проект); 3) проект всеобщей исламизации мира (в контексте радикальных исламских концепций).

Отдельное место занимают концепции антиглобализма, по сути также носящие глобализационный характер, но протестующие против современных форм, методов и целей осуществляемой под эгидой Запада глобализации. Так, концепция альтермондиализма считает, что Западной модели глобализации противопоставляется иная – «глобальное социальное творчество, совместное решение глобальных проблем, интернационализация, «сетевые структуры» по всему миру и т.д.»<sup>95</sup>.

Таким образом, типология глобального конституционализма позволяет провести анализ основных направлений его развития и влияния на общественно-политическое и государственно-правовое развитие национальных государств.

## **РЕЗЮМЕ**

Настоящая статья посвящена исследованию проблем содержания и типологии глобального конституционализма как социальной концепции. Автор анализирует понятия глобализации и конституционализма с экономической, политико-правовой и социально-философской точек зрения. Даются авторские определения понятий глобализации, конституционализма, глобального конституционализма. Понятия глобализации, конституционализма, глобального конституционализма исследуются с учетом анализа различных современных социально-философских концепций: неолиберальной; либеральной; либертарианской; консервативной; неоконсервативной; неомарксистской; неонархистской; мир-системного анализа; шиитского ислама; суннитского ислама; радикального ислама; католицизма и ряда других.

---

*Law, radical democracy and justice: the tension between democracy and constitutionalism*, Beijing 2009, p. 287–289.

<sup>95</sup> *Антиглобализм* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 01.09.2016).

*Vitaliy Victorovich Goncharov*

**THE CONTENT AND TYPOLOGY OF GLOBAL CONSTITUTIONALISM AS A SOCIAL CONCEPTS**

This article is devoted to research of problems of the contents and typology of global constitutionalism as a social concept. The author analyzes the concept of globalization and constitutionalism economic, political-legal and social-philosophical points of view. Given the author's definition of globalization, constitutionalism, global constitutionalism. The concept of globalization, constitutionalism, global constitutionalism is explored based on the analysis of various contemporary socio-philosophical concepts: neo-liberal; liberal; libertarian; conservative; neo-conservative; neo-marxist; neanuridae; world-system analysis; Shiite Islam; Sunni Islam; radical Islam; Catholicism and many others. We use a number of methods of scientific knowledge: epistemological; ontology; formal logic; dialectic; statistical; comparative legal; abstract-idealistic; specifically historical.

**KEY WORDS:** *a socio-philosophical concept, global constitutionalism, globalization, neo-liberalism, neo-conservatism, neo-marxism, power, world politics, the nation-state*

**Библиография**

- И.А. Алебастрова, *Фундаментальные принципы конституционализма: понятие, система, эволюция, соотношение*, „Актуальные проблемы российского права” 2014, № 10.
- А.Ю. Баранова, *Мировая экономика и финансовые отношения в условиях глобализации: Учебное пособие*, Москва 2014.
- В.В. Богатырев, *Глобализация права: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук*, Владимир 2012.
- В.В. Богатырев, *Принцип конституционализма как фундаментальная основа формирующегося глобального права*, „Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Юридические науки” 2015, № 1 (3).
- Н.А. Богданова, *Категория «конституционализм» в науке конституционного права*, [в:] *Российский конституционализм: проблемы и решения*, Москва 1999.
- Н.С. Бондарь, *Кризис современного конституционализма: в поисках путей преодоления*, „Право и государство” 2014, № 4.
- Н.С. Бондарь, *Стратегия российского конституционализма: от политических иллюзий к правовому реализму*, „Журнал российского права” 2015, № 11.
- В.Г. Буров, *Китайский взгляд на государство в условиях глобализации*, [в:] В.Н. Шевченко (ред.), *Судьба государства в эпоху глобализации*, Москва 2005.
- Ю.Ю. Веревкина, *Взаимоотношения конституции и конституционализма в России: автореферат дисс. ... кандидата юридических наук: 12.00.02*, Москва 2013, Институт государства и права РАН.
- Н.В. Витрук, *Развитие конституционализма в Российской Федерации (в контексте правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации)*, [в:] *Проблемы*

- развития и совершенствования российского законодательства: сб. ст. – ч. I, Томск 1999.
- С. Вукичевич, *Глобализация. Природа человека и природа человеческого сообщества (инспирирующее отражение социологического анализа В.И. Добренькова)*, „Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология” 2012, № 1.
- К.К. Гасанова, *Особенности конституционализма Китайской Народной Республики*, „Вестник Московского университета МВД России” 2014, № 5.
- М.Г. Делягин, *Мировой кризис: Общая теория глобализации*, Москва 2003.
- В.И. Добреньков, *Глобализация и Россия: Социологический анализ*, Москва 2006.
- В.Т. Кабышев, *Российский конституционализм на рубеже тысячелетий*, „Правоведение” 2001, № 4.
- А.Н. Кокотов, Л.В. Сони́на, *Конституционализм как политико-правовой режим*, „Российский юридический журнал” 2001, № 1.
- И.А. Кравец, *Конституционализм и российская государственность в начале XX в.*, Москва 2000.
- И.А. Кравец, *Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления*, Санкт-Петербург 2004.
- В. Крусс, *Конституционализм и философия права: к познанию проблемы*, „Право и жизнь” 1998, № 15.
- В.М. Кулагин, *Глобализация и развитие человека*, [в:] А.В. Торкунов (ред.), *Глобализация: человеческое измерение*, Москва 2002.
- О.Е. Кутафин, *Российский конституционализм*, Москва 2008.
- И.И. Лукашук, *Глобализация, государство, право, XXI век*, Москва 2000.
- П.Р. Магомедова, *Равенство в доктрине конституционализма*, „Административное и муниципальное право” 2014, № 7.
- Н.В. Мамон, А.С. Завьялова, *Глобализация: концептуальные основы*, „Научный вестник Костромского государственного технологического университета” 2015, № 1.
- М.Н. Марченко, *Общая теория государства и права: Академический курс в трех томах, т. I*, Москва 2007.
- М.Н. Марченко (ред.), *Теория государства и права: Учебник*, Москва 2004.
- А.Н. Медушевский, *Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе*, Москва 1997.
- А.Н. Медушевский, *Глобализация конституционного порядка: социологический подход*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2016, № 1.
- М.Д. Михайлова, *Некоторые проблемы глобализации*, „Международное публичное и частное право” 2009, № 3.
- В.В. Михеев, *Логика глобализации и интересы России*, „Proect Contra” 1999, № 4.
- В.С. Овчинский, *XXI век против мафии. Криминальная глобализация и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности*, Москва 2001.
- С.Г. Павликов, С.Н. Шевченко, *«Конституционализация» и «регионализация» как актуальные тенденции развития международного права*, „Образование и право” 2015, № 7–8.
- С.Г. Павликов, С.Н. Шевченко, *Современный конституционализм в контексте проблем «коллизии» национальных и международных ценностей и интересов*, „Современный юрист” 2015, № 4 (13).
- А.Г. Пархоменко, *Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве*, Москва 1998.
- С.Ю. Поярков, *Конституционализм как основа рациональной политической системы современного общества*, „Право и политика” 2013, № 13.

- С.В. Пронкин, *Правительственный конституционализм в России/автореферат дисс. ... доктора исторических наук: 07.00.09.*, Москва 2012, МГУ.
- Р.А. Ромашов, *Современный конституционализм: Вопросы истории и теории. Монография*, Санкт-Петербург 1998.
- Г. Саркисян, Ж. Мхитарян, С. Нагапетян, *Конституционализм в контексте конституционной экономики*, [в:] В.А. Сидоров (ред.), *Актуальные проблемы экономической теории и практики. Сборник научных трудов*, Краснодар 2015.
- В.И. Спиридонова, *Глобализация и национальное государство*, [в:] В.Н. Шевченко (ред.), *Судьба государства в эпоху глобализации*, Москва 2005.
- Г. Хольцингер, *Конституционное государство в Европейском союзе*, „Журнал конституционного правосудия” 2014, № 2.
- М.П. Яценко, *Глобализация как форма организации исторического процесса* автореферат дис. ... доктора философских наук : 09.00.11., Санкт-Петербург 2010, Рос. гос. пед. ун-т им. А.И. Герцена.

*Михаил Иванович Пастухов*

## **Парламентские выборы 2016 года в Беларуси: правовые основы, процедуры, результаты**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Парламент, выборы, избирательное законодательство,  
избирательные комиссии, кандидаты в депутаты, голосование,  
итоги голосования*

### **Введение**

11 сентября 2016 г. прошли выборы в белорусский парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. В нижнюю палату – Палату представителей – на 110 мест баллотировался 491 кандидат. По данным Центризбиркома, выборы состоялись по всем избирательным округам. Одновременно проходили выборы в верхнюю палату – Совет Республики – путем косвенных выборов – по 8 членов от областей и города Минска. Еще 8 членов назначает Президент Республики Беларусь.

Среди депутатов Палаты представителей – 16 представителей от политических партий, 28 прежних депутатов, 38 женщин.

При проведении парламентских выборов присутствовали международные наблюдатели: от ОБСЕ, Парламентской Ассамблеи Совета Европы, СНГ, ШОС.

### **Белорусское законодательство о выборах**

Проведение выборов в Беларуси регулируется Конституцией, Избирательным кодексом и рядом подзаконных актов.

В новой редакции Конституции Республики Беларусь, принятой в результате референдума 1996 года, имеется глава «Избирательная система»

(ст. 64–72). В ней закрепляются основные принципы избирательной системы (всеобщность, добровольность участия, равенство прав избирателей и кандидатов, прямые выборы, обеспечение тайны волеизъявления) и основные положения, касающиеся организации и проведения выборов.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 70 Конституции расходы на подготовку и проведение выборов осуществляются за счет государства в пределах, выделенных на эти цели средств.

Избирательный кодекс Республики Беларусь был принят в феврале 2000 года<sup>1</sup>. Он заменил ряд законов о выборах, в том числе: «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Беларусь», «О выборах Президента Республики Беларусь», «О выборах депутатов местных Советов Республики Беларусь».

В последующем в Избирательный кодекс вносились изменения и дополнения: от 4 июля 2000 г., от 4 января 2003 г., от 6 октября 2006 г., от 4 января 2010 г., от 8 ноября 2011 г., от 25 ноября 2013 г., от 4 июня 2015 г. Так, в результате поправок, введено обязательное представительство в избирательных комиссиях политических партий и других общественных объединений; упрощен порядок выдвижения кандидатов в депутаты; предоставлены большие возможности для агитации, включая проведение дебатов по телевидению; кандидатам разрешено создавать избирательные фонды; исключен порог явки избирателей, необходимый для признания выборов местных Советов состоявшимися; расширены права наблюдателей.

Наибольшие по объему и по значимости поправки в Избирательный кодекс были внесены Законом от 25 ноября 2013 г. № 72-З<sup>2</sup>. В соответствии с новым Законом был изменен порядок определения результатов выборов депутатов Палаты представителей. Согласно ст. 82 Избирательного кодекса, выборы признаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины избирателей округа, включенных в списки для голосования, а избранным считается кандидат в депутаты, получивший наибольшее число голосов избирателей.

Новый Закон установил порядок проведения массовых мероприятий, организуемых кандидатами в Президенты Республики Беларусь, в депутаты, их доверенными лицами (ст. 45–1). Для их проведения требуется направление уведомления в местный исполком не позднее, чем за два дня до даты

<sup>1</sup> Избирательный кодекс Республики Беларусь, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2000, №25.

<sup>2</sup> Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2013 г. № 72-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов», Национальный правовой портал Республики Беларусь, 27.11.2013. 2/2070.

мероприятия. В нем подлежит указанию форма массового мероприятия, место (места) его проведения, дата, время начала и окончания мероприятия; фамилия, имя, отчество заявителя, сведения о месте его жительства и номер телефона, дата подачи уведомления. Местный исполнительный комитет дает согласие на проведение мероприятия или отказывает в его проведении.

В соответствии с этими поправками в Избирательный кодекс запрещаются призывы, ««побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, референдума, назначенных в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь» (ст. 47). За действия такого рода в административном законодательстве предусмотрена ответственность в виде штрафа до 15 базовых величин (в эквиваленте до 150 долларов США).

Новшеством стало образование избирательных фондов кандидатов. В статье 48–1 Избирательного кодекса было подробно расписано, из каких средств и в каком порядке могут формироваться такие фонды. Кроме того, устанавливалась предельная сумма избирательных фондов для кандидатов в Президенты, кандидатов в Палату представителей и кандидатов в депутаты местных Советов.

Следует отметить, что источниками законодательства о выборах в Беларуси являются также и акты Президента. Например, верхняя палата Парламента – Совет Республики – первоначально формировался на основе декрета Президента Республики Беларусь от 11 декабря 1996 г. № 3 «Об утверждении Положения о выборах членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь». Он действовал вплоть до принятия Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 8 июля 2008 г.

Накануне президентских выборов 2001 г. был издан декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2001 г. № 20 «Об обязательном декларировании доходов и имущества кандидата в Президенты Республики Беларусь, его близких родственников, супруги (супруга) и ее (его) родителей и некоторых иных мерах, направленных на проведение открытых, свободных и честных выборов». В последующем нормы этого декрета были включены в Избирательный кодекс и стали применяться в отношении кандидатов в депутаты Представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Как показывает практика выборов, по данному критерию периодически ряд кандидатов в Президенты и в депутаты не проходит регистрации. Между тем, согласно части 2 статьи 101 новой редакции Конституции, не допускается делегирование Президенту полномочий на издание декретов, предусматривающих «...изменение порядка выборов Президента и Парламента».

Следует также иметь в виду, что в ходе подготовки и проведения выборов Центральная комиссия Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов издает множество постановлений, обязательных для исполнения избирательными комиссиями.

Оценивая избирательное законодательство Республики Беларусь, можно сказать, что оно закрепляет мажоритарную систему выборов Президента и депутатов Парламента. Избирательный процесс на всех этапах контролируется избирательными комиссиями. Участие в выборах для представителей оппозиции затрудняется рядом формальных требований, в том числе сбором подписей и их предвзятой проверкой, представлением декларации о доходах и имуществе. Процедура подсчета голосов не является прозрачной и не обеспечивает свободного контроля со стороны наблюдателей. Обжалование нарушений законодательства не гарантирует объективной проверки результатов.

## **Рекомендации ОБСЕ по улучшению законодательства о выборах**

Начиная с 1996 года, наблюдатели от Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ не признавали выборы в Беларуси. По итогам избирательной кампании они указывали на отступления от международных стандартов и высказывали рекомендации по их устранению. Власти Беларуси время от времени учитывали эти рекомендации.

В качестве примера можно указать, что эксперты БДИПЧ ОБСЕ, основываясь на Отчете миссии по наблюдению за президентскими выборами 11 октября 2015 года, разработали Рекомендации по улучшению избирательного законодательства Беларуси<sup>3</sup>.

В этих Рекомендациях предлагалось провести реформирование законодательства Беларуси с целью обеспечения целостности и прозрачности всех стадий избирательного процесса, пересмотреть систему выдвижения и назначения членов избирательных комиссий, обеспечить проведение предвыборной кампании в честных и свободных условиях, предпринять меры для доступа наблюдателей ко всем аспектам избирательного процесса, включая период голосования, подсчета и сведения результатов. Систему досрочного голосования и голосования на дому также предлагается пересмотреть с тем, чтобы обеспечить за ними открытый и строгий контроль.

---

<sup>3</sup> Рекомендации по улучшению избирательного законодательства Беларуси // <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/belarus/221346?download=true>.



Председатель Центризбиркома Лидия Ермошина заявила, что некоторые рекомендации БДИП ОБСЕ по совершенствованию избирательного процесса, не требующие изменений в закон, будут учтены в виде улучшения правоприменительной практики. Однако это выразилось лишь в том, что наблюдателям разрешили подходить ближе к столу при подсчете голосов.

В результате БДИП ОБСЕ констатировало невыполнение существенной части сделанных ранее рекомендаций по улучшению избирательного процесса.

Наблюдатели ОБСЕ присутствовали на 1539 участках, что составляет 25% от общего числа. Процедура подсчета голосов была оценена ими негативно, поскольку наблюдатели не имели возможности видеть, как происходит подсчет голосов.

Итоговый отчет наблюдателей от ОБСЕ будет опубликован через восемь недель после проведения выборов (в ноябре 2016 г.).

В то же время глава миссии наблюдателей от СНГ Сергей Лебедев на следующий день после выборов заявил, что выборы в Беларуси были открытыми и демократическими. Никаких замечаний по прошедшим выборам не высказали также наблюдатели от Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

## **Состав, компетенция и порядок формирования белорусского парламента**

В Республике Беларусь после ноябрьского референдума 1996 года был сформирован двухпалатный парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Он состоит из Палаты представителей в составе 110 депутатов и Совета Республики в составе 64 членов.

Состав нового парламента, его компетенция, порядок формирования и деятельности регулируются в Законе Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» от 8 июля 2008 г.<sup>4</sup>

Депутаты Палаты представителей избираются на основе всеобщего, свободного, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по мажоритарной системе выборов, то есть по одномандатным округам. Депутаты должны быть гражданами Беларуси в возрасте от 21 года. Они

---

<sup>4</sup> Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. «О Национальном собрании Республики Беларусь», Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2008, № 172.

могут быть членами правительства, но не могут в то же время работать в Совете Республики.

Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска избираются на заседаниях местных Советов по 8 членов. В дополнение к ним 8 членов Совета Республики назначаются Президентом. Кандидаты в члены Совета Республики должны быть в возрасте **от 30 лет, а также постоянно проживать** в соответствующем регионе Беларуси не меньше **5 лет**.

Палата представителей имеет ряд полномочий, в том числе: рассматривает по предложению уполномоченных субъектов проекты законов, назначает выборы Президента Республики Беларусь, дает согласие Президенту на назначение Премьер-министра, осуществляет контроль за деятельностью Правительства, принимает отставку Президента, может инициировать процедуру отрешения Президента от должности в случае обвинения его в совершении государственной измены или иного тяжкого преступления.

Основные полномочия Совета Республики – одобрение или отклонение принятых Палатой представителей проектов законов, а также дача согласия Президенту на назначение высших должностных лиц. Кроме того, Совет Республики избирает 6 из 12 судей Конституционного суда и 6 из 12 членов Центральной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов.

Палаты Парламента избирают из своего состава Председателя и его заместителя, а также постоянные комиссии и иные органы для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению палат.

Белорусский парламент работает в сессионном порядке. В течение календарного года он принимает около 100 законов (из них примерно третья часть – ратификация международных договоров, значительная часть – внесение поправок в действующие законы, остальные – принятие новых законов). После принятия законов палатами парламента они направляются на экспертизу в Конституционный суд. После получения положительного заключения суда они представляются на подпись Президенту.

В 2015 году из числа принятых законов следует отметить Законы «О борьбе с коррупцией» и «Об альтернативной службе». Они являются объемными по содержанию и по-новому регулируют многие сферы общественных отношений. Конституционный суд не выявил в них нарушений Конституции Республики Беларусь. Тем не менее, независимые юристы указывают на ряд норм, которые устанавливают ограничения в реализации конституционных прав и свобод граждан.

Еще один значимый правовой акт, который получил известность не только в Беларуси, но и за рубежом, это – президентский декрет № 3 от 4 апреля 2015 г. «О предупреждении социального иждивенчества» (*по Конституции, президентские декреты для получения статуса закона подлежат утверждению палатами парламента. – Авт.*). Данный декрет был принят «...в целях предупреждения социального иждивенчества, стимулирования трудоспособных граждан к трудовой деятельности, обеспечения исполнения конституционной обязанности граждан по участию в финансировании государственных расходов...». Граждане, попавшие под действие декрета, обязаны в установленный срок заплатить так называемый сбор в размере 20 базовых величин (около 200 долларов США). В противном случае они рискуют получить штраф.

План подготовки законопроектов на 2016 год предусматривает принятие 36 законопроектов. Среди них: поправки в ряд законов, в том числе: о пособиях семьям, воспитывающим детей, о социальном обслуживании, о физической культуре и спорту, о защите прав потребителей, о персональных данных.

Заслуживает быть отмеченным Закон от 22 апреля 2016 г., в соответствии с которым ужесточается ответственность за различные формы экстремизма. В частности, вводится уголовная ответственность от трех до десяти лет лишения свободы за создание экстремистских организаций, руководство ими, участие в них и содействие их деятельности. По мнению независимых экспертов, указанные нормы могут использоваться белорусскими спецслужбами не только в борьбе с реальными экстремистами, но и с политическими оппонентами власти.

## **Особенности проведения парламентских выборов 2016 года**

Указанные выборы были назначены указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2016 г. Во исполнение Указа Центральная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов создала 6 областных и Минскую территориальную избирательные комиссии, 110 окружных комиссий, а также 6149 участковых избирательных комиссий.

По данным Центризбиркома, в состав участковых избирательных комиссий было включено 65857 человек. Из них – только 53 чел. от оппозиционных политических партий (из 303 представителей). Представительство провластных партий было более широким. Например, от Республиканской партии труда и справедливости – 265 чел., от Коммунистической партии

Беларуси – 816 чел. От общественного объединения «Беларусь Русь» в избирательные комиссии включено 4626 чел.

Такой подход к формированию избирательных комиссий свидетельствует о нарушении принципов свободного участия в выборах и равенства прав избирателей (ст.ст. 5,6 Избирательного кодекса). Так, по городу Минску организаторы выборов не утвердили ни одного из более 50 представителей Объединенной гражданской партии. Такая же картина наблюдалась и в отношении других оппозиционных партий, а также движения «За Свободу».

Следующим этапом выборов стало выдвижение кандидатов в депутаты. В качестве кандидатов от партий, трудовых коллективов и путем сбора подписей было представлено 630 чел. Из них прошли регистрацию в окружных избирательных комиссиях 521 чел.

Однако на этом этапе проявилась тенденциозность в отношении представителей оппозиции. Так, из правоцентристской коалиции партий не прошли регистрацию 14 чел. (из 81), от партии «Белорусский народный фронт» – 11 чел. (из 60), от партии левых «Справедливый свет» – 8 (из 46). В то же время провластные партии (Коммунистической партии Белорусской, Республиканской партии труда и справедливости, Белорусской патриотической партии) прошли регистрацию с минимальными потерями.

Характерной особенностью белорусских выборов является массовое досрочное голосование, которое разрешается за пять дней до основного дня. В соответствии со ст. 53 Избирательного кодекса избиратель вправе проголосовать досрочно, если в день голосования не может находиться по месту своего жительства. При этом не требуется подтверждать причины невозможности прийти на избирательный участок в день выборов. Это позволяет использовать административный ресурс в отношении зависимых от власти и администрации избирателей (студентов, военнослужащих, чиновников, работников предприятий).

Согласно официальным данным, 31,3% избирателей проголосовали досрочно. Впрочем, независимые наблюдатели заявляют, что на ряде участков досрочное голосование превышало 50% от числа всех избирателей.

Еще одной особенностью белорусских выборов является то, что в основной день голосования на участках малоллюдно. По данным независимых наблюдателей, явка избирателей не превышала 20–30%. Однако выборы были признаны состоявшимися по всем 110 избирательным округам.

Наблюдатели и независимые журналисты зафиксировали множество фактов нарушения избирательного законодательства в ходе прошедших выборов. Из обилия информационных материалов стоит отметить только несколько.

Член одной из участковых комиссий в Минске сдала свое удостоверение после конфликта с председателем комиссии из-за разных цифр при под-

счете бюллетеней. Позднее она рассказала журналистам, что при досрочном голосовании насчитала 279 избирателей, а в протоколе комиссии оказалась цифра 568.

Корреспондент одной из независимых газет сообщил, что на участке № 205 г. Минска, где победу отдали представителю Объединенной гражданской партии Анне Канопацкой, количество бюллетеней было увеличено с 613 до 1242. Кроме того, на этом участке удалось сфотографировать протокол комиссии с числом досрочно проголосовавших (169), а в итоговом протоколе стояла цифра 501.

Кандидат в депутаты по Свислочскому округу № 94 Владимир Новояс публично высказал несогласие с результатами голосования. Его команда тщательно отслеживала явку избирателей на всех участках округа. По их подсчетам, она не превысила 35%. Но комиссия объявила выборы состоявшимися.

Представители общественного движения «За справедливые выборы» на пресс-конференции 12 сентября заявили, что прошедшие выборы не могут быть признаны свободными и справедливыми. Такое же мнение высказали представители политических партий и общественных объединений, входящих в правоцентристскую коалицию. Ряд из них направили жалобы в Центризбирком по фактам фальсификации выборов.

12 сентября по инициативе лидеров оппозиции на Октябрьской площади города Минска прошел митинг, на который собралось около 300 человек. На нем выступил ряд оппозиционных политиков, которые заявили о непризнании выборов. Далее участники под национальными флагами прошли по центральному проспекту к зданию Парламента и Центризбиркома. Милиция не препятствовала акции протеста, но снимала действия митингующих на видеокамеры.

По данным ЦИК, явка избирателей на выборах депутатов Палаты представителей составила 74,32% (с учетом досрочного голосования). В новом составе Палаты представителей оказались 28 прежних депутатов, 8 представителей от Коммунистической партии, 3 – от Республиканской партии труда и справедливости, 3 – от Белорусской патриотической партии, 1 – от Либерально-демократической партии, 1 – от Объединенной гражданской партии). Из 110 депутатов – 38 женщин.

Одновременно с выборами в Палату представителей проходил процесс выдвижения от областей и города Минска кандидатов в верхнюю палату – Совет Республики. К 12 сентября на депутатских собраниях областей и города Минска были утверждены 56 членов. Остальные 8 членов вправе назначить Президент, но по сложившейся практике он «заполняет» вакансии не сразу, а в течение длительного времени.

Для сведения: в числе новых членов Совета Республики (их еще называют «сенаторами») – министр труда и социальной защиты Мариана Щеткина, заместитель министра юстиции Алла Бодак, председатель Федерации профсоюзов Беларуси Михаил Орда, ректор Белорусской академии музыки Екатерина Дулова, посол Беларуси в Японии Сергей Рахманов, прежний председатель Совета Республики. Абсолютное большинство членов этой палаты – руководители предприятий и учреждений, которые пользуются поддержкой местных органов исполнительной власти. Другими словами, «свои люди».

Ряд независимых юристов, в том числе и автор публикации, выступают за упразднение верхней палаты белорусского парламента как чисто бутафорской. Ее создание лишено всякого смысла по ряду причин. Во-первых, порядок избрания ее членов является непрозрачным и недемократичным. Во-вторых, никаких региональных особенностей Совет Республики не отражает. В-третьих, никакой функциональной нагрузки эта палата не выполняет (она только утверждает принятые нижней палатой законопроекты и дает согласие на назначение высших должностных лиц). В то же время расходы на содержание этой палаты весьма значительные.

## **Некоторые выводы и предложения**

В Беларуси избирательная система демонстрирует свою консервативность, недемократичность и неэффективность. Международные эксперты, в том числе от ОБСЕ и ПАСЕ, неоднократно высказывали конкретные рекомендации по улучшению избирательного процесса Беларуси, однако власти упорно игнорировали высказанные пожелания. Как результат – ни одни выборы в Беларуси после 1996 года не были признаны этими организациями как свободные, открытые и справедливые.

Парламентские выборы в Беларуси 2016 года были проведены по прежней процедуре. В качестве особенностей этих выборов можно назвать:

- 1) наличие в составе избирательных комиссий минимального количества представителей от оппозиционных политических партий и движений;
- 2) тенденциозность при регистрации кандидатов в депутаты от оппозиции;
- 3) использование административного ресурса при проведении досрочного голосования;
- 4) чрезмерное завышение явки избирателей, как при досрочном голосовании, так и в день голосования;
- 5) воспрепятствование свободному наблюдению за подсчетом голосования.

Предлагается обсудить вопрос о введении смешанной избирательной системы в Беларуси, что повлечет за собой переработку действующего избирательного законодательства. По примеру Российской Федерации, а также с учетом прошлого опыта Беларуси следует принять конкретные законы о выборах, а именно: «О выборах депутатов Парламента», «О выборах Президента Республики Беларусь», «О выборах депутатов местных представительных органов».

Верхнюю палату белорусского парламента предлагается упразднить за ненадобностью, а состав избираемых депутатов увеличить для более полной реализации смешанной избирательной системы. Если следовать принципу конституционной преемственности и не признавать итоги сомнительного ноябрьского референдума 1996 года, то легитимным парламентом Беларуси должен быть признан Верховный Совет Республики Беларусь – однопалатный парламент в составе 260 депутатов. Правда, это потребует соответствующих конституционных преобразований.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье анализируются итоги парламентских выборов в Республике Беларусь. При этом делается акцент на особенностях белорусского законодательства о выборах, а также практике его применения. Вносятся предложения по реформированию законодательства о выборах Беларуси.

*Mikhail I. Pastukhov*

## **PARLIAMENTARY ELECTIONS 2016 IN BELARUS: LEGAL FRAMEWORK, THE PROCEDURE AND THE RESULTS**

The article analyzes the results of the parliamentary elections in the Republic of Belarus. It emphasizes on the specifics of the Belarusian electoral legislation and practice of its application.

**KEY WORDS:** *parliament, elections, the electoral legislation, election commissions, candidates, vote, the results of voting*

## Библиография

Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2013 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов», Национальный правовой портал Респ. Беларусь, 27.11.2013 г., 2/2070.

Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. «О Национальном собрании Республики Беларусь» Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2008, № 172. Избирательный кодекс Республики Беларусь, Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 2000, № 25.

Рекомендации по улучшению избирательного законодательства Беларуси // <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/belarus/221346?download=true>.



Виктор Алексеевич Черепанов

## Российская избирательная модель: проблемные вопросы и поиск решения

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*российская избирательная модель,  
непосредственное выражение воли народа,  
адекватное выражение воли народа, право выдвижения кандидатов,  
политическая партия, пропорциональная избирательная система*

Организация избирательного процесса имеет свои особенности в различных странах, что обусловлено многими факторами, в том числе, своеобразием социально-экономических и политических условий, историческими и национальными традициями. И Российская Федерация не является тому исключением. В процессе постсоветского реформирования российской государственности сложилась своеобразная российская избирательная модель, обусловленная как конституционной моделью демократии, так и особенностями развития текущего законодательства.

В основе модели демократии, закрепленной в Конституции РФ (далее – Конституция), лежит, как известно, принцип народовластия, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим *непосредственным* выражением власти народа являются референдум и *свободные выборы*.

Отсюда вытекают два важнейших требования к избирательной модели:

- в ходе выборов должна быть обеспечена возможность *непосредственного* выражения воли народа;
- воля народа должна получить *адекватное* выражение в результатах выборов.

Первое требование в научной литературе не обозначено, хотя закреплено в пункте 1 статьи 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, ратифицированной Федеральным законом от 02.07.2003 № 89-ФЗ: «При подлинных выборах обеспечивается выявление свободно выраженной воли народа и *непосредственное ее осуществление*» (выделено мной – В.Ч.).

Под непосредственным выражением воли народа представляется возможным понимать ее прямое, без посредников осуществление в ходе выборов. При таком понимании это положение в неявном виде содержится в легальном определении выборов как формы *прямого* волеизъявления граждан (подпункт 9 статьи 2 Федерального закона от 12.06. 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 67-ФЗ). С учетом значимости данного требования предлагается рассматривать его в качестве одного из принципов избирательного права и именовать в дальнейшем как «непосредственное выражение воли народа в ходе выборов».

Второе требование, закрепленное пунктом 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах». В научной литературе воля народа рассматривается в качестве одного из принципов избирательного права и именуется как «соответствие результатов выборов воле народа»<sup>1</sup>. Проблема адекватного выражения воли в действиях субъекта, как соотношение между волей и волеизъявлением издавна находилась в центре внимания юридической мысли<sup>2</sup>. Как писал И.А. Покровский в начале прошлого века, «только согласная и подлинная воля сторон может служить основанием для возникновения предполагаемых договором прав и обязанностей»<sup>3</sup>. Применительно к избирательным правоотношениям, эта правовая аксиома выглядит следующим образом: «только адекватно выраженная в результатах выборов воля народа может служить основанием для формирования органов народного представительства». Данное положение нормативно не закреплено, хотя

<sup>1</sup> А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006, с. 52–53.

<sup>2</sup> См. например: В.А. Ойгензихт, *Воля и волеизъявление*, Душанбе 1983; И.П. Политова, *Воля и волеизъявление. Монография*, Москва 2015.

<sup>3</sup> И.А. Покровский, *Основные проблемы гражданского права*. Изд. 4-е, испр. Москва 2003, с. 247.

общая презумпция о соответствии волеизъявления избирателей их подлинной воли в неявном виде присутствует в российском избирательном законодательстве. С учетом значимости этого требования считаем возможным, вслед за процитированными авторами, рассматривать его в качестве одного из принципов избирательного права и именовать в дальнейшем как «адекватное выражение воли народа в ходе выборов».

Попробуем на основе этих двух, достаточно простых и ясных требований, позиционируемых нами в качестве принципов избирательного права, рассмотреть *некоторые особенности российской избирательной модели*<sup>4</sup>. Поскольку выборы не исчерпываются *голосованием*, а представляют собой взаимосвязанную совокупность действий, именуемую избирательным процессом, то при подлинно демократических выборах, по нашему мнению, на *всех* стадиях избирательного процесса должна быть обеспечена возможность *непосредственного и адекватного* выражения воли народа. Анализом этого мы и займемся в рамках настоящей статьи на примере выборов депутатов Государственной Думы.

Начнем с такой важной стадии избирательного процесса как выдвижение кандидатов. В советский период в условиях однопартийности все выборы, как известно, проводились по мажоритарной избирательной системе. Право выдвижения кандидатов принадлежало трудовым коллективам, общественным организациям, коллективам средних специальных и высших учебных заведений, собраниям избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, которые путем *непосредственного* выражения своей воли осуществляли выдвижение кандидатов<sup>5</sup>.

В начальный период постсоветского развития российской государственности (1992–1993 годы) на «развалинах КПСС» возникло большое число мелких политических партий различной политической ориентации<sup>6</sup>, роль которых в избирательном процессе значительно усилилась с введением смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы первого созыва в 1993 году. Правом выдвижения кандидатов обладали группы граждан и избирательные объеди-

---

<sup>4</sup> Необходимо отметить, что формат научной статьи не позволяет проанализировать особенности применения других принципов избирательного права (всеобщее избирательное право, равное избирательное право, прямое избирательное право, тайное голосование, свобода и добровольность участия в выборах), которые нуждаются в отдельных исследованиях и специальных публикациях.

<sup>5</sup> Статья 10 Закона РСФСР от 27.10.1989 «О выборах народных депутатов РСФСР»; Статья 10 Закона РСФСР от 27.10.1989 «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР».

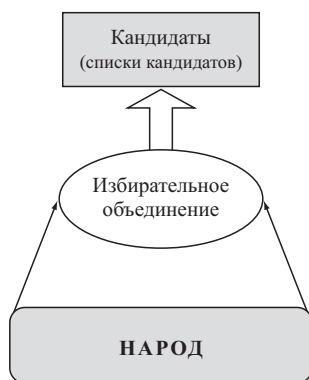
<sup>6</sup> Подробнее об этом см.: А.В. Иванченко, А.Е. Любарев, *Российские выборы: от перестройки до суверенной демократии*, Москва 2006, с. 50–77.

нения, под которыми наряду с политическими партиями понимались политические движения или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов. Впервые появилось право выдвижения *списков кандидатов*, которым наделялись избирательные объединения<sup>7</sup>.

Эти новеллы коренным образом изменили весь избирательный процесс, поскольку в основе пропорциональных выборов лежит *опосредованная* форма выражения воли народа, при которой народная воля выражается не напрямую, а через избирательное объединение, выступающее «промежуточным звеном», своего рода «посредником» между людьми и выдвигаемыми кандидатами.

Разумеется, опосредованное выдвижение применялось и ранее, в рамках мажоритарных выборов, когда кандидаты выдвигались общественными организациями. Однако при пропорциональных выборах избирательные объединения становятся единственными субъектами выдвижения *списков кандидатов*, в результате чего непосредственное выражение воли народа заменяется действиями опосредующего звена – избирательного объединения. Такое *опосредованное* выдвижение кандидатов (списков кандидатов) можно наглядно представить в виде следующей условной схемы.

**Схема 1.** Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) избирательными объединениями



Проанализируем, как менялось понимание избирательного объединения в российской избирательной практике, и рассмотрим, какие виды непосредственного выдвижения кандидатов были сохранены.

Дальнейшее развитие избирательного законодательства в *девяностые годы прошлого столетия* происходило в направлении издания базовых

<sup>7</sup> Пункт 1 статьи 5 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденного Указом Президента РФ от 01.10.1993 № 1557.

федеральных законов, закреплявших основные гарантии избирательных прав граждан (1994, 1997 годы), и принимавшихся на их основе федеральных законов и законов субъектов РФ, регулирующих отдельные виды выборов.

Федеральным законом от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» правом выдвижения кандидатов наделялись избирательные объединения и *непосредственно избиратели, в том числе по месту работы, службы, учебы и жительства*, а правом выдвижения списков кандидатов – избирательные объединения (статьи 17–19). К избирательным объединениям были отнесены *любые* общественные объединения, которые зарегистрированы не позднее, чем за шесть месяцев до объявления дня выборов и устав которых предусматривал участие в выборах (статья 2).

Такое, широкое понимание избирательного объединения, наряду с возможностями создания избирательных блоков, привело к активному участию различных общественных объединений в избирательном процессе. Если на выборах в Государственную Думу *в 1993 году* объявили о своем участии в выборах 35 избирательных объединений, но зарегистрировали списки кандидатов только 13 из них, то *в 1995 году* правом участия в выборах депутатов Государственной Думы обладали уже 258 общественных объединений и 15 профессиональных союзов. Из них 111 общественных объединений воспользовались правом участия в выборах, причем 40 из них самостоятельно, 71 – в составе 29 блоков<sup>8</sup>.

В их числе были самые различные общественные объединения: Союз работников жилищно-коммунального хозяйства России, Лига независимых ученых, Ассоциация адвокатов России, Всероссийское общество трезвости и здоровья, Партия любителей пива, Союз боксеров и Союз писателей, Ассоциация бухгалтеров и Союз пчеловодов, Союз мусульман России, Исламский культурный центр, Ассоциация скалолазов и т.п.

Сложившаяся ситуация с большим числом избирательных объединений, не имеющих политической направленности, подверглась критическому рассмотрению в научной литературе. С точки зрения В.В. Лапаевой, «подобная девальвация статуса субъекта избирательного процесса чревата различного рода злоупотреблениями и махинациями, теневыми избирательными альянсами и т.д., сводящими на нет существующие в законодательстве гарантии против использования избирательных механизмов деструктивными политическими силами»<sup>9</sup>. По мнению С.А. Авакьяна, такую ситуацию надо было

---

<sup>8</sup> В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Неровная, *Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы*, Москва 2006, с. 25.

<sup>9</sup> В.В. Лапаева, *Право и политика: Из научной публицистики*, Москва 2005, с. 15.

менять «как в интересах избирателей, которым немислимо разобраться в огромном количестве претендентов, так и самих объединений»<sup>10</sup>.

Федеральным законом от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» произошло сужение объема понятия «избирательное объединение». К избирательным были отнесены лишь *политические* общественные объединения (политическая партия, иная политическая организация, политическое движение), которые созданы и зарегистрированы не позднее, чем за год до дня голосования (статья 2)<sup>11</sup>.

Но и в **1999 году** на выборах депутатов Государственной Думы также принимало участие значительное число избирательных объединений (139 общероссийских политических объединений), из которых 26 участвовали самостоятельно, 40 – в составе избирательных блоков, 24 – на уровне соглашений с другими объединениями и блоками, а 49 – не вошли ни в один из блоков, но их представители были выдвинуты кандидатами иными избирательными объединениями и блоками<sup>12</sup>.

В дальнейшем на основе Федерального закона «О политических партиях» от 11.07. 2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» с его последующими изменениями (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ) **проведено государственно-партийное строительство с созданием «сверху» партийной политической системы, состоящей из крупных политических партий и осуществлена широкомасштабная избирательная реформа** путем принятия Федерального закона от 12.06. 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который с определенными изменениями и дополнениями действует по настоящее время.

Были установлены жесткие требования к численности политических партий, определен сложный порядок их регистрации, введено государственное финансирование партий в зависимости от итогов выборов в Государственную Думу<sup>13</sup>.

В результате проведенной на этой основе избирательной реформы на выборах, которые являются высшим **непосредственным** выражением власти народа, введено **опосредующее** звено – политические партии, которые

<sup>10</sup> С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие*, Москва 2011, с. 79–80.

<sup>11</sup> Помимо избирательных объединений кандидаты могли выдвигаться непосредственно избирателями и в порядке самовыдвижения (статья 28 Федерального закона от 19.09.1997 № 124-ФЗ).

<sup>12</sup> В.А.Лебедев, П.М.Кандалов, Н.Н.Неровная, *Партии на выборах...*, с. 28.

<sup>13</sup> Подробнее об этом см.: В.А. Черепанов, *Политическая реформа в России*, „Вопросы правоведения” 2012, № 3, с. 25–28.

выдвигают кандидатов в выборные органы публичной власти и имеют при этом значительные преимущества перед **непосредственным** выдвижением кандидатов российскими гражданами. Правомочия групп граждан по выдвижению кандидатов отменены, и кандидаты выдвигаются теперь лишь в порядке *самовыдвижения* либо *избирательными объединениями*, к которым на всех выборах отнесены политические партии и только на муниципальных выборах – также иные общественные объединения, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрированы в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов или на более высоком уровне. Выдвижение списка кандидатов осуществляется *только политической партией*, ее региональными отделениями или иными структурными подразделениями, имеющими право участвовать в выборах соответствующего уровня (пункты 2–3 статьи 32, пункт 25 статьи 2 Федерального закона № 67-ФЗ).

На тех выборах, где используется исключительно пропорциональная избирательная система, политические партии оказываются единственными субъектами, которые могут выдвигать своих представителей в выборные органы публичной власти, а граждане лишены конституционной возможности **непосредственного** выражения своей воли путем выдвижения кандидатов. В ходе избирательной реформы пропорциональная избирательная система была принудительно введена на выборах всех уровней: весь состав Государственной Думы, не менее половины региональных парламентов, а также не менее половины представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов **избирались** тогда по партийным спискам.

В результате проведенной институционализации политических партий **к концу 2011 года** сложилась партийная система, состоящая из семи крупных партий: Единая Россия, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия, Яблоко, Патриоты России и Правое дело.

Начиная с 2012 года, как известно, приняты определенные шаги по расширению демократических основ публичной власти. В результате внесения изменений в Федеральный закон «О политических партиях» упрощен порядок регистрации политической партии, которая теперь должна насчитывать не менее 500 членов. В настоящее время по данным Министерства юстиции РФ в стране зарегистрировано 77 различных политических партий, отражающих интересы различных социальных групп российского общества<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> URL: <http://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>.

В последние годы сократился масштаб применения пропорциональной избирательной системы. Во-первых, на выборах депутатов Государственной Думы введена смешанная избирательная система. Во-вторых, обязательная часть региональных парламентов, избираемая по партийным спискам, сокращена до 25%. В-третьих, отменена обязательность применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

Однако сложившаяся **партийная система, основанная на крупных политических партиях**, продолжает уверенно функционировать, и реальных социальных предпосылок для ее коренного изменения не наблюдается.

По нашему мнению, в основе проведенного таким образом государственно-партийного строительства лежало определенное понимание сущности и предназначения политической партии в жизни российского общества, которое, как представляется, сводится к следующему.

Политическая партия определена как общественное объединение, созданное **в целях** участия граждан в политической жизни **посредством формирования и выражения их политической воли**, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также **в целях** представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (пункт 1 статьи 3 Федерального закона № 95-ФЗ, выделено мной – В.Ч.).

В данном определении отчетливо просматривается ленинское понимание партии как руководящей и организующей силы, которая вносит в стихийное общественное движение **сознательный элемент**, партийную идеологию. В своей работе «Что делать?» В.И. Ленин отмечал, что «социал-демократического сознания у рабочих *и не могло быть*. Оно могло быть привнесено только извне»<sup>15</sup>, и продолжал далее: «Все, кто толкуют о «переоценке идеологии», о преувеличении роли сознательного элемента и т.п., воображают, что чисто рабочее движение само по себе может выработать и выработает себе самостоятельную идеологию, лишь бы только рабочие «вырвали из рук руководителей свою судьбу». Но это глубокая ошибка»<sup>16</sup>.

При таком подходе партия предстает как «сознательная часть» общества, привносящая в стихийные, а, следовательно, «неразумные» действия общественных масс сознательное и разумное начало, формирующая их политическую волю и выражающая **сформированную партией** волю на выборах, в политических акциях, в органах государственной власти и местного самоуправления. Подобная парадигма неизбежно приводит к пониманию партии как самостоятельной, отделенной от людей и стоящей над ними сущности,

<sup>15</sup> В.И. Ленин, *Полн. собр. соч.*, издание пятое, Т. 6, Москва 1972, с. 30.

<sup>16</sup> Там же, с. 38.



своего рода «политической элиты», которая призвана формировать и выражать волю народа и представлять народ в политической жизни страны<sup>17</sup>. В результате проведенной в таком направлении избирательной реформы политические партии как раз и стали доминирующими субъектами права выдвижения кандидатов.

По нашему мнению, не только политические партии, но и группы граждан, а также самые разнообразные общественные объединения, *вправе* быть участниками избирательного процесса. Такие формы самоорганизации населения, являясь важным институтом гражданского общества, способствуют выражению воли различных слоев и отдельных групп российского народа, создают возможность их широкого участия в формировании органов народного представительства.

Как известно, в научной литературе аргументировано обосновывается иная точка зрения. «Направленность парламента на выражение общей воли (в отличие от воли всех) означает, что в парламенте как органе общенародного представительства, – пишет В.В. Лапаева, – должны быть представлены не интересы отдельных социальных групп, а *общезначимые* политические интересы»<sup>18</sup>. По ее мнению, «именно партии в отличие от других объединений граждан на базе тех или иных групповых интересов, по своей природе предназначены не просто для выражения этих интересов (в таком случае они ни чем не отличались бы от объединений корпоративного характера), а для выявления в различных групповых, корпоративных интересах *общезначимого* начала, для учета политического смысла частных интересов, их перевода на общегосударственный уровень»<sup>19</sup> (выделено мной – В.Ч.).

На наш взгляд, главное в понимании народного представительства заключается всё же не в наличии «умных и проницательных» парламентских партий, способных «узреть» и сформулировать *общероссийские* интересы в противовес *частным* интересам отдельных слоев и групп населения. Общероссийские интересы и частные интересы, по нашему убеждению, не противоположны и не враждебны друг другу, а неразрывно связаны и слитны.

Сущностью народного представительства как раз и является *репрезентативное* представление в выборном органе разнообразных интересов

---

<sup>17</sup> «Лидеры политических партий и припартийные теоретики, – пишет по этому поводу Л.М. Карапетян, – продолжают отстаивать необоснованно укоренившееся мнение, будто политика составляет прерогативу лишь политических партий. На основе такого заблуждения настаивают на признании приоритетной роли политических партий в государственной власти и управлении» – Л.М. Карапетян, *Диалектика перехода от партотократии к меритократии*, „Вопросы философии” 2010, № 4, с. 24.

<sup>18</sup> В.В. Лапаева, *Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства*, „Государство и право” 1996, № 9, с. 24.

<sup>19</sup> В.В. Лапаева, *Право и многопартийность в современной России*, Москва 1999, с. 17.

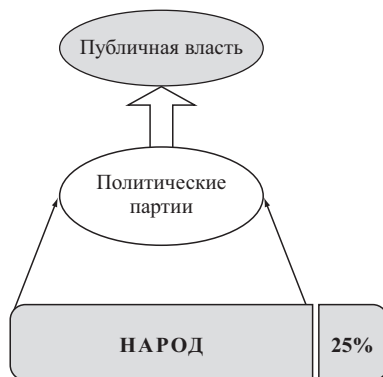
*различных* слоев и групп российского общества, представители которых в своих решениях вырабатывают согласованную волю, т.е. согласовывая эти частные интересы, формируют и выражают общую волю разнородного по своим интересам многонационального российского народа.

Наблюдая за полемикой представителей политических партий в российском парламенте, становится понятным, что представления об *общезначимых* для всего российского народа интересах у них весьма различны и не всегда поддерживаются гражданами нашей страны.

Так, в ходе исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения 19 июня 2016 года, на вопрос «За какую из следующих партий Вы бы, скорее всего, проголосовали, если бы в ближайшее воскресенье состоялись выборы в Государственную Думу России?» 8,3% респондентов затруднились с ответом, 15,9% заявили, что вообще не стали бы принимать участие в выборах, а 0,8% заявили, что придут и испортят бюллетень<sup>20</sup>.

Эти результаты свидетельствуют о том, что 25%, т.е. ¼ часть населения страны не разделяют взгляды ни одной из политических партий, а, следовательно, существующие политические партии не отражают волю значительной части российского общества, что можно представить следующим образом.

**Схема 2.** Адекватность отражения воли народа существующими политическими партиями



Таким образом, воля народа, который по Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти, в случае применения закрепленной в нашей стране избирательной модели *не получает своего адекватного выражения при выдвижении кандидатов.*

<sup>20</sup> URL: [http://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj\\_rejting\\_politicheskix\\_partij](http://wciom.ru/news/ratings/elektoralnyj_rejting_politicheskix_partij).

Объективности ради надо отметить, что действующим законодательством предусмотрена возможность включения в список кандидатов, выдвинутый партией, граждан, не являющихся ее членами (пункт 5 статьи 39 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ).

С.А. Авакьян, называя эти нормы «забавными правилами», обоснованно отмечает, что «рассмотреть еще не значит поддержать и включить в федеральный список».<sup>21</sup> По мнению В.Е. Чиркина, «отсечение независимых кандидатов» является минусом пропорциональной избирательной системы: «Им оставляют лишь возможность «проситься» в тот или иной партийный список. Но они могут не захотеть проситься, они ведь по какой-то причине не вступают в партию. Да и куда поместят их партии в этом списке? На 200-е, 300-е места. Шансов у них все равно не будет»<sup>22</sup>. Такие люди вынуждены «идти на поклон» в те или иные политические партии и просить, чтобы их выдвинули, что создает возможность «политического торга». Кроме того, граждане, которые не являются членами существующих политических партий и не разделяют их идей, в полном объеме лишены своего пассивного избирательного права, так как для любой партии будет абсолютно нелогичным выдвигать кандидатом человека, который не согласен с ее программой.

Отсюда следует, что при использовании пропорциональной избирательной системы 25% российских граждан, которые не разделяют взгляды ни одной из политических партий, вряд ли могут быть выдвинуты существующими политическими партиями, а больше никто их выдвинуть не может. Очевидно, что их участие в выдвижении партийного списка кандидатов также проблематично. **Таким образом, воля народа, который по Конституции является носителем суверенитета и единственным источником власти, в случае применения российской избирательной модели не получает своего прямого и адекватного выражения при выдвижении кандидатов.**

Проведенный анализ позволяет наглядно представить участие российского народа в выдвижении кандидатов в виде следующей условной схемы (схема 3).

Как видно из схемы 3, в основе всей пирамиды власти находится российский народ (численность населения Российской Федерации по оценке Росстата на 01.01.2016 г. составила 146 544 710 чел.<sup>23</sup>), который являясь

---

<sup>21</sup> С.А. Авакьян, *Какая избирательная система лучше?*, [в:] С.А. Авакьян, *Размышления конституционалиста: Избранные статьи*, Москва 2010, с. 379.

<sup>22</sup> В.Е. Чиркин, *Избирательная система России в контексте международного опыта*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006, с. 243.

<sup>23</sup> URL: <http://www.statdata.ru/russia>.

носителем суверенитета и единственным источником власти, на выборах как высшей формы непосредственного выражения своей власти представлен избирательным корпусом (численность избирателей в Российской Федерации по данным ЦИК РФ по состоянию на 01.01.2016 г. – 111 724 534 чел.<sup>24</sup>).

Схема 3. Участие российского народа в выдвижении кандидатов



Однако возможностью выдвижения кандидатов обладают лишь граждане, объединенные в рамках политических партий (и общественных объединений на муниципальных выборах), численность которых составляет примерно 3 млн. чел., т.е. всего лишь около 2% всех избирателей!!! («Единая Россия» – немногим более 2 млн.<sup>25</sup>, «Справедливая Россия» – примерно 500 тыс.<sup>26</sup>, ЛДПР – примерно 240 тыс.<sup>27</sup>, КПРФ более 157 тыс. чел.<sup>28</sup> Так что с учетом всех остальных более мелких партий и других общественных объединений, принимающих участие в муниципальных выборах, численность всех граждан, объединенных в их составе, колеблется где-то районе 3 млн. человек).

Получается, что примерно 98% избирательного корпуса нашей страны не имеют **правовой** возможности участвовать в выдвижении кандидатов. А как показывает избирательная практика, и у оставшихся двух процентов такая возможность весьма призрачна, поскольку рядовые члены партии и ее сто-

<sup>24</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/izbiratel/quantity/01072015.html>.

<sup>25</sup> URL: <https://ru.wikipedia.org>.

<sup>26</sup> URL: [http://www.qwas.ru/russia/sr/id\\_64960](http://www.qwas.ru/russia/sr/id_64960).

<sup>27</sup> URL: <http://ldpr.ru/party>.

<sup>28</sup> URL: <http://kprf.ru/party>.

ронники в значительной части отстранены от этого процесса. Рассмотрим данный вопрос подробнее.

Федеральное законодательство не устанавливает порядок, согласно которому политическая партия формирует список кандидатов. Подобная процедура определяется уставом политической партии. Так, в соответствии с Уставом партии «Единая Россия»<sup>29</sup>:

- выдвижение списка кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления осуществляется конференциями региональных и местных отделений партии *при условии согласования этого списка с вышестоящими политическими советами партии*;
- выдвижение федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, *внесенного Президиумом Генерального совета партии*, осуществляется съездом партии.

Аналогичные процедуры с некоторыми особенностями предусмотрены уставами других политических партий. Таким образом, список кандидатов, как правило, формируется партийным руководством, а конференции и съезды политических партий лишь ратифицируют этот список, что приводит к отчуждению рядовых партийцев и партийного электората от отбора кандидатов для включения в партийные списки. В итоге, как показано на приведенной выше схеме 3, нередко именно небольшая группа партийной элиты, возглавляющая пирамиду власти в нашей стране, является реальным субъектом права выдвижения кандидатов в российском избирательном процессе.

Непосредственное участие рядовых партийцев и партийного электората в выдвижении кандидатов становится возможным при использовании так называемых «праймериз» – предварительного голосования, которое служит для выдвижения кандидатов от политической партии.

Отдельные элементы этой технологии использованы партией «Единая Россия» при формировании списка кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 года. На выборах 18 сентября 2016 года сделана попытка привлечь к предварительному голосованию не только членов этой партии и ее сторонников, но и более широкий круг населения, что расширило непосредственное участие граждан в отборе кандидатов.

Однако, во-первых, порядок проведения «праймериз» законодательно не закреплен, во-вторых, в связи с отсутствием доступной информации о нахождении счетных участков на предварительное голосование приходили, в основном, люди, мобилизованные самими кандидатами, в-третьих,

---

<sup>29</sup> URL: <http://www.er.ru>.

сохранилась неопределенность в отношении обязательности итогов предварительного голосования для выдвижения кандидатов, в-четвертых, другие политические партии такую процедуру не использовали.

Проделанный анализ позволяет полагать, что в российской избирательной практике наметилось *отчуждение российского народа от участия в выдвижении кандидатов в народные представители* в связи со значительным сокращением правовых возможностей непосредственного и адекватного выражения воли народа на этой стадии избирательного процесса.

Наличие возможности самовыдвижения на выборах в половину российского парламента, которая избирается по мажоритарной избирательной системе, *коренным образом* не меняет сложившуюся ситуацию, поскольку партии остаются доминирующими субъектами, имеющими значительные преимущества в избирательном процессе. Во-первых, кандидаты от политических партий могут быть зарегистрированы без сбора подписей избирателей по итогам предыдущих выборов<sup>30</sup> (по данным ЦИК РФ к участию в выборах депутатов Государственной Думы без сбора подписей допущены 14 политических партий<sup>31</sup>).

Во-вторых, исходя из исторически сложившейся «коллективистской» российской ментальности, самовыдвижение имеет негативную эмоциональную окраску, а само слово «самовыдвиженец» отрицательно воспринимается в массовом сознании. Выдвижение же трудовыми коллективами и другими группами избирателей действующим законодательством не предусмотрено, что порождает непростые жизненные ситуации.

Так, по данным газеты «Коммерсантъ», трудовой коллектив АвтоВАЗа решил выдвинуть в Госдуму мастера цеха монтажа с 27-летним стажем Владимира Держака. На заводе пояснили, что «решили пойти своим путем» и, минуя партии, выдвинуть своего кандидата, который «сможет напрямую общаться с руководством страны». Инициативу поддержал самарский губернатор Николай Меркушкин. Беспартийный Владимир Держак может быть включен в список «Единой России». Единороссы считают, что «простые люди, которых выдвигают трудовые коллективы, могут украсить список»<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Партия считается получившей поддержку избирателей и не требует сбора подписей избирателей, если она получила места в Государственной Думе по итогам предшествующих выборов или набрала не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу; либо получила места в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта РФ (статья 44 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

<sup>31</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/politparty/spisok>.

<sup>32</sup> URL: <http://kommersant.ru/doc/3019582>.

Напрашивается закономерный вопрос о том, почему крупные трудовые коллективы АвтоВАЗа, Уралвагонзавода, ведущих вузов страны (МГУ, МВТУ и др.) не могут быть субъектами избирательного процесса, а небольшие партии численностью в 500 человек – имеют на это право и почему трудовые коллективы, чтобы выдвинуть своего кандидата, должны идти «на поклон» в какую-то из существующих политических партий, даже если не разделяют ее взгляды, и «вставать под ее крыло».

2. После рассмотрения выдвижения кандидатов проанализируем, как обеспечена возможность непосредственного и адекватного выражения воли народа *на стадии голосования*.

Что касается *непосредственного* выражения воли народа при голосовании, то это четко и однозначно закреплено российским законодательством, согласно которому граждане голосуют на выборах *непосредственно*, т.е. напрямую, без посредников выражают свою волю (статья 6 Федерального закона № 67-ФЗ). Что же касается *адекватного выражения воли народа*, то проблемные вопросы, возникшие при выдвижении кандидатов, получают свое проявление и на этой стадии избирательного процесса.

При сложившейся избирательной модели избирателям, отчужденным, как отмечалось, от процесса выдвижения кандидатов, предлагаются для голосования, а фактически – для «ратификации» кандидаты (списки кандидатов), определенные, в основном, партийной элитой, которые далеко не всегда отражают мнение населения. Не случайно, выражение типа «голосовать не за кого», становится расхожей фразой в нашей стране.

В таких случаях семантическая структура сознания людей, в которой воплощены их интересы, ценности и установки, не может получить адекватного отражения в вариантах ответов, предлагаемых избирательным бюллетенем. Человек вынужден выбирать из того, что предлагается. В итоге не найдя достойного кандидата (списка кандидатов), он либо вообще не приходит на выборы, либо пытается выбрать по методу отрицания: «этот не подходит, этот тоже, остается третий, других-то все равно нет». Об *адекватном выражении воли народа* при таком голосовании говорить весьма сложно.

Как отмечается в социологической литературе при анализе достоверности данных, полученных в ходе опроса, предлагаемый набор ответов представляет собой совокупность категорий, которые структурируют сознание опрашиваемых и направляют его ассоциации *в определенное русло* (выделено мной – В.Ч.). Поэтому при анализе ответов необходимо выделять и различать два основных элемента: систему категорий отвечающего и систему категорий, предлагаемых ему<sup>33</sup>. Очевидно, что при их несоот-

---

<sup>33</sup> Г.В. Осипов (ред), *Рабочая книга социолога*, Москва 2015, с. 360–361.

ветствии говорить об адекватном выражении воли людей не представляется возможным.

3. Определенные трудности с определением адекватного выражения воли народа возникают и при подведении *итогов выборов*, на которых используется пропорциональная избирательная система, поскольку наличие заградительного барьера приводит к искажению осуществленного на выборах народного волеизъявления.

Во-первых, воля граждан, голосовавших за партийные списки, набравшие менее величины заградительного барьера, не получает своего отражения при распределении депутатских мандатов. Во-вторых, количество депутатских мандатов, полученных победившими партиями, не отражает их реальную поддержку населением страны. В результате возникает феномен «пропавших голосов» и уменьшается представительность парламента.

Так, при выборах депутатов Государственной Думы в 1995 году за КПРФ было подано 22,30% голосов, а в парламенте ей досталось 44% мест; то есть КПРФ получила на 21,70% депутатских мест больше ее действительной электоральной поддержки<sup>34</sup>.

При выборах депутатов Государственной Думы в 2011 году за политическую партию «Единая Россия» было подано 49,32% голосов, а в парламенте ей досталось 52,88% мест<sup>35</sup>. Таким образом, «Единая Россия» получила на 3,56% мандатов больше ее действительной электоральной поддержки.

На первый взгляд, такое отклонение весьма незначительно – всего лишь 16 депутатских мест, тем не менее, это привело к доминированию «Единой России» в Государственной Думе, хотя ее поддержали менее половины избирателей. В результате у фракции «Единой России» возникло (не обеспеченное электоральной поддержкой) формальное право принимать без учета мнений других партий федеральные законы, по которым живут все граждане нашей страны. При отсутствии заградительного барьера эти места могли достаться другим партиям, не допущенным к распределению депутатских мандатов. Тогда принятие федеральных законов представляло бы собой не монопольное решение, а поиск взаимного согласия между всеми политическими силами, представленными в Государственной Думе и отражающими интересы различных слоев и социальных групп российского общества.

Таким образом, наличие заградительного барьера, искажая народное представительство, может коренным образом изменить соотношение политических сил в парламенте и, как следствие, определить иной вектор

<sup>34</sup> Ф.Т. Алескеров, В.В. Платонов, *Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента*, Москва 2003, с. 14.

<sup>35</sup> URL: [http:// www. cikrf.ru](http://www.cikrf.ru).



социально-экономического развития страны в результате принятия тех или иных федеральных законов.

**Подытоживая сказанное**, можно констатировать, что конституционная модель демократии, в основе которой находится российский народ, носитель суверенитета и единственный источник власти, а выборы являются высшим непосредственным выражением его власти, как конституционный идеал, как «должное», преломившись через призму федерального законодательства, превратилась в несопоставимое с должным «сущее» – российскую избирательную модель, нередко вызывающую негативную оценку в массовом сознании, научном и экспертном сообществе.

В российской избирательной практике, как показано в настоящей статье сложилось реальное противоречие между **непосредственным** характером выборов и доминированием **опосредованных** форм выражения воли народа, что не позволяет осуществлять адекватное выражение воли народа на всех стадиях избирательного процесса.

Указанное противоречие представляет собой серьезную социальную проблему, требующую принятия комплекса государственно-правовых мер по расширению использования **непосредственных** форм выражения воли народа в ходе избирательного процесса, преодолению возникшего отчуждения народа от принятия публично значимых решений по выдвижению народных представителей. К числу таких мер можно отнести следующие.

Первое – законодательное закрепление в качестве избирательных принципов **положений о непосредственном и адекватном выражения воли народа в ходе выборов**, а также гарантий их реализации на всех стадиях избирательного процесса.

Второе – отмена обязательного применения пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов региональных парламентов.

Третье – отмена использования пропорциональной избирательной системы на всех муниципальных выборах в целях устранения наметившейся в последние годы политизации и «партизации» местного самоуправления. При которых, как справедливо отмечается в научной литературе<sup>36</sup>, местное самоуправление уводится в сторону от решения центральных вопросов, связанных с непосредственным жизнеобеспечением населения, поскольку «сам смысл политической конкуренции на местном уровне состоит не в борьбе

---

<sup>36</sup> А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, *Новый порядок замещения должности субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2013, № 2, с. 150. Убедительным аргументом в пользу сказанного служит также приведенный авторами этой статьи лозунг, под которым в США проводилась деидеологизация муниципальной политики: «Нет партийных способов подметать улицы и вывозить мусор».

различных политических сил, а в реальном многообразии возможного влияния на местные дела всех относящихся к местному сообществу групп интересов, отдельных граждан».

Четвертое – признание избирательными объединениями наряду с политическими партиями других общественных объединений, а также инициативных групп граждан с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей. Уместным полагаем напомнить, что на выборах депутатов Учредительного Собрания, проводившихся исключительно по пропорциональной избирательной системе, списки кандидатов выдвигались группами избирателей. Каждый из списков должен был подписан не менее чем ста лицами, пользующимися правом участия в выборах по данному избирательному округу<sup>37</sup>.

В настоящее время такая избирательная модель применяется в Польше, где выдвигать списки кандидатов на выборах депутатов Сейма имеют право политические партии и группы избирателей. Граждане, обладающие активным избирательным правом, числом не менее 15 человек, могут создать избирательное объединение. После того, как они соберут, по крайней мере, 1000 подписей избирателей, которые поддерживают учреждение этого объединения, уполномоченное лицо информирует государственную избирательную комиссию о его создании<sup>38</sup>.

Пятое – законодательная институционализация «праймериз», как предварительного голосования для определения кандидатов (списков кандидатов) от избирательных объединений.

И, наконец, шестое – отмена заградительного барьера. Устранить искажение народного волеизъявления при определении результатов выборов необходимо, на наш взгляд, не путем снижения величины заградительного барьера, а его полной отменой, что позволит кардинальным образом увеличить репрезентативность представительных органов публичной власти.

По нашему мнению, такие предложения при их законодательном воплощении будут способствовать созданию правовых возможностей для непосредственного и адекватного выражения воли народа на всех стадиях избирательного процесса. Надеемся, что коллеги продолжат начатую дискуссию и выскажут немало новых предложений по совершенствованию российской избирательной модели.

<sup>37</sup> Л.А. Нудненко, *Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации: монография*, Москва 2016, с. 34–35.

<sup>38</sup> М.А. Котегова, *Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2007, с. 68–69.

## РЕЗЮМЕ

В рамках настоящей статьи обоснована необходимость непосредственного и адекватного выражения воли народа на всех стадиях избирательного процесса. На основе этих требований, позиционируемых в качестве принципов избирательного права, рассмотрены некоторые особенности российской избирательной модели, обозначены проблемные вопросы и сформулированы предложения по их законодательному решению.

*Victor Alexeyevich Cherepanov*

## RUSSIAN ELECTORAL MODEL: PROBLEM ISSUES AND SEEKING OF THEIR SOLUTION

Necessity of direct and adequate expression of popular will on all stages of the electoral process is proved in the article. On basis of these requirements regarded as principles of electoral law some specifics of the Russian electoral model are considered, problem issues are marked and some proposals of its legislative solution are formulated.

**KEY WORDS:** *Russian electoral model, direct expression of popular will, adequate expression of popular will, right of nomination, political party, proportional electoral system*

## Библиография

- С.А. Авакьян, *Какая избирательная система лучше?*, [в:] С.А. Авакьян *Размышления конституционалиста: Избранные статьи*, Москва 2010.
- С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. Пособие*, Москва 2011.
- А.С. Автономов, А.Ю. Бузин, А.В. Иванченко, В.И. Кривцов, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Аналитический доклад «Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов»*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006.
- Ф.Т. Алескеров, В.В. Платонов, *Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента*, Москва 2003.
- А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, *Новый порядок замещения должности субъекта Российской Федерации как сочетание непосредственных и представительных начал*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2013, № 2.
- А.В. Иванченко, А.Е. Любарев, *Российские выборы: от перестройки до суверенной демократии*, Москва 2006.

- Л.М. Карапетян, *Диалектика перехода от партократии к меритократии*, „Вопросы философии” 2010, № 4.
- М.А. Котегова, *Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Москва 2007.
- В.В. Лапаева *Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства*, „Государство и право” 1996, № 9.
- В.В. Лапаева, *Право и многопартийность в современной России*, Москва 1999.
- В.В. Лапаева, *Право и политика: Из научной публицистики*, Москва 2005.
- В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Неровная, *Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы*, Москва 2006.
- Л.А. Нудненко, *Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации: монография*, Москва 2016.
- В.А. Ойгензихт, *Воля и волеизъявление*. Душанбе 1983.
- Г.В. Осипов (ред). *Рабочая книга социолога*, Москва 2015.
- И.А. Покровский, *Основные проблемы гражданского права*. Изд. 4-е, испр., Москва 2003.
- И.П. Политова, *Воля и волеизъявление. Монография*, Москва 2015.
- В.А. Черепанов, *Политическая реформа в России*, „Вопросы правоведения” 2012, № 3.
- В.Е. Чиркин, *Избирательная система России в контексте международного опыта*, [в:] А.В. Иванченко, А.Е. Любарев (ред.), *Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы международной конференции*, Москва 2006.

*Илья Георгиевич Шаблинский*

## **Об идеологическом обосновании контрреформы в России**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*консерватизм, контрреформа, правящая группа, идеологема*

### **О смыслах контрреформы**

Со вторым президентским сроком В. Путина (2004–2008 гг.) оказались связаны некоторые новые идеологемы, происходившие из недр президентской Администрации, и намекавшие на разрыв с целями конституционной реформы. Примерно в этот период политтехнологи и специалисты по рекламе из ближайшего окружения главы государства почувствовали необходимость специального пропагандистского обоснования некоторых произошедших и запланированных изменений политического режима – обоснования контрреформы.

Термин «контрреформа» известен российским историкам: чаще всего он использовался по отношению к политике российской власти, осуществлявшейся в течение примерно двух десятилетий, последовавших за периодом реформ. Таким образом, как «контрреформу» обозначают основной вектор политики Александра III.

В данном случае мы подразумеваем ряд мер, направленных на цели, противоположные целям конституционной реформы начала 1990-х годов. Нужно подчеркнуть, что речь идет именно о фактическом изменении положения, ставшего результатом указанной реформы. С формальной точки зрения эта смена целей, отказ от прежнего вектора почти никак и нигде обозначены не были: В. Путин в эту пору – в 2000 – 2004 гг. нередко подчеркивал свою

приверженность демократии и настаивал на незыблемости Конституции. Но все же это был именно отказ от политической конкуренции в пользу монополии одной группы на власть, от разделения властей в пользу сосредоточения всей власти в одном органе, а точнее в одних руках, от независимости судов в пользу их подчинения исполнительной власти, от свободы массовой информации в пользу жесткого контроля государства за крупнейшими СМИ. В самые первые годы нового столетия (и нового президентства) данные смыслы еще не были вполне ясны. Но вскоре все прояснилось.

С 2001 по 2008 г. второму Президенту удалось фактически изменить ряд важных институтов, действуя с помощью законодательства. Был введен новый порядок формирования Совета Федерации, фактически поставивший его под контроль президентской Администрации. Был установлен новый порядок назначения аудиторов Счетной палаты, позволявший наполнять ее людьми, полностью лояльными главе государства. Были отменены прямые выборы губернаторов, изменены правовые основы избирательной и партийной систем, что обеспечило доминирование определенного политического бренда и т.п. Был уточнен порядок назначения федеральных судей – включая председателей и заместителей председателей судов, ставших полноценными начальниками в своих ведомствах, плотно зависимыми, впрочем, от административной власти. Из мер, *не связанных с законодательством*, нужно упомянуть установление контроля правящей группы над крупнейшими телекомпаниями.

Таким образом, курс на отмену реальной политической конкуренции и установление монополии на власть вполне обозначился и уже требовал постановки очередных задач. Как бы мы могли сегодня определить эти задачи – или даже шире – сверхзадачу президентства Владимира Путина? Увы, придется сделать вывод, удручающий своей банальностью. Речь должна была идти о максимальном наращении объема власти, сосредоточенной в одних руках, *как самоцели*. Адаптация всех основных политических институтов происходила в целях удобства первого лица и правящей группы. Все прочие цели (в том числе и связанные с получением определенных экономических выгод членами правящей группы) оказывались производными по отношению к этой главной. И она потребовала идеологического обеспечения.

Наибольшую известность в этот период получило словосочетание «суверенная демократия», которое и должно было, вероятно, обозначать это новое состояние политического режима. Суть этой разновидности «демократии», как можно было понять, состояла в том, что для ее функционирования отбирались институты и средства, отвечавшие интересам правящей группы – *которые приравнивались к национальным интересам*. Подчеркивалось, что это был самостоятельный выбор данной группы, а не уступка иностранным

рекомендациям и образцам. Подразумевалось (или прямо говорилось), что демократия эпохи первого российского Президента строилась на уступках таким западным рекомендациям. Вообще, «суверенная демократия» противопоставлялась порядкам эпохи Ельцина. Это противопоставление поначалу звучало чересчур обобщенно и, скорее, было частью пропагандистской установки. Но постепенно в нем угадывалось все больше смыслов. При Ельцине, скажем, выборы в Государственную Думу все три раза заканчивались победой оппозиционных – тогда – сил: ЛДПР и КП РФ. Государство в ту пору не контролировало все крупные телеканалы. Различий в этих двух политических режимах, действительно, обнаруживалось все больше.

С теоретической точки зрения, конструкция «суверенная демократия» выглядела ущербно, поскольку явно соединяла понятия из разных сфер, разных понятийных рядов. Но она, возможно, вполне годилась для того, чтобы какое-то время играть важную пропагандистскую роль. Отрицание эпохи Ельцина было политически выгодно, а точный смысл названного словосочетания не был всегда ясен и его приверженцам. Они могли его широко интерпретировать. Скажем, бывший главный редактор «Независимой газеты» Виталий Третьяков в 2005 году видел и толковал «философию Путина» по своему (вероятно, в некоторой степени, выдавая желаемое за действительное):

«...Свою политическую философию Владимир Путин сформулировал на шестом году президентства. Произошло ли это случайно, под влиянием ли накопленного опыта и соответствующих раздумий, или так было задумано еще при приходе к власти, не столь важно. Важно, что эта философия оглашена в 2005 году. Важно, что теперь она имеется... Генеральная метафизическая основа политической философии Путина следующая: Россия была, есть и будет крупнейшей европейской нацией. Демократическая традиция есть не нечто привнесенное в Россию откуда-либо, а естественным путем и в определенный исторический момент возникшая в ней самой ценность, равно значимая в российском общественном сознании еще двум ценностям – свободе (в том числе и независимости, суверенности русской нации и русского государства) и справедливости...»<sup>1</sup>.

Эти рассуждения довольно забавно выглядели уже лет через пять. Правда, тот же Третьяков делал при этом некоторые, не очень внятные оговорки: «...Механическое следование внешне демократическим процедурам, с одной стороны, позволит не народу, а лишь бюрократии укрепить свои позиции в государстве и обществе, а с другой стороны – опять хаотизи-

---

<sup>1</sup> *О политической философии Владимира Путина*, Виталий Третьяков (главный редактор журнала «Политический класс»), „Российская газета“, 28.04.2005.

рует недостаточно сбалансированную общественную жизнь и спровоцирует бюрократию как хранительницу государства на государственный переворот, ликвидирующий достигнутый уровень свободы»<sup>2</sup>.

Думается, что ключевые слова здесь (объясняющие опасность следования «внешне демократическим процедурам», демократии) – «хаотизирует недостаточно сбалансированную общественную жизнь».

В реальности, это выглядело как оправдание конкретных мер президентской Администрации. Прежде всего, речь шла об установлении контроля за политическим контентом крупнейших телеканалов – о чем говорилось выше. Кроме того, к тому времени, были уже внесены изменения в законодательство о выборах, выгодные партии власти. Были отменены губернаторские выборы. В результате была, фактически, свернута реальная политическая конкуренция, а Первое лицо оказалось вне контроля и критики. Собственно под «хаотизацией», вероятно, и следовало понимать реальную конкуренцию на политическом поле.

Еще через несколько лет для каких-либо иллюзий относительно сохранения «демократических традиций», о которых упоминал Третьяков, уже почти не осталось места. Тем, кто защищал данный политический режим, уже логичней было сводить аргументацию к тому, что он создает благоприятные условия для развития экономики, обеспечивая общественную стабильность. В этом контексте благоприятный климат «нулевых» годов все так же противопоставлялся хаосу «девяностых». Борьбой же с злоупотреблениями власти, коррупцией, произволом, согласно этой точке зрения, Президент занимался эффективней любых оппозиций. Суть данной аргументации заключалась в том, что именно авторитарное государство (его адепты предпочитали именовать его «консолидированным») весьма удобно для экономической модернизации. «Есть... концепция, ...которая считает консолидированное государство инструментом переходного периода, инструментом модернизации. Некоторые называют это авторитарной модернизацией. ...Президент больше любой оппозиции делает для борьбы с коррупцией, отсталостью, для развития политической системы. ... Систему надо адаптировать к меняющемуся, усложняющемуся обществу. Но это не значит, что мы должны от системы отказываться. Её надо сохранять. И не впускать то, что может её разрушить... Девяностые годы показали: само по себе расщепление общества не рождает позитивную энергию. Да, некоторую энергию высвобождает, но на что она расходуется, и куда это приводит?»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> В. Сурков, Ведомости, 15.02.2010,26 (2544) <http://www.vedomosti.ru/newspaper/artiele/2010/02/15/225543>).



Возможно, ссылка на опасное «расщепление общества» подразумевала трагический опыт 1993 г. Он, действительно, показал, что российские политики пока плохо умеют договариваться друг с другом и идти на компромисс. Но данный опыт, на наш взгляд, лишь требовал развивать культуру политического диалога. Но требовал ли он создания новой монополии на власть?

## **О советской идеологической парадигме и ее возрождении**

Говоря о явных признаках возвращения к некоторым элементам советского опыта – о выстраивании монополии на власть, о создании системы государственной пропаганды в СМИ и об установлении жесткого контроля над политическим контентом СМИ и т.д. – нужно все же видеть и качественную новизну ситуации. В том числе, и в идеологическом оформлении режима.

Советский опыт был, так или иначе, связан с политическим наследием сталинизма, с его идеологией. Как бы мы могли тут кратко определить – неизбежно упрощая – ее главную парадигму? Как тесное соединение двух установок (ставших за 70 лет традициями): установку на неуклонное подавление и искоренение политического инакомыслия и установку на постоянное противостояние внешнему врагу – в общем, миру демократических (и не только демократических) государств – «капиталистическому окружению» или «капиталистическому лагерю» на пропагандистском жаргоне тех лет. Парадигма эта в полной мере сформировалась к середине XX века – к 50-м–60-м годам. Некоторые ее элементы можно было немного смягчать (отказываясь, скажем, от проклятий в адрес европейской социал-демократии и допуская «мирное существование» государств с различными социально-экономическими системами), но сущность ее оставалась неизменной и общеобязательной на протяжении нескольких десятилетий. Впрочем, к 90-м годам XX столетия, все эти и другие элементы данной парадигмы выглядели явно архаичными. И ее преодоление казалось совершенно естественным и закономерным.

Но спустя всего пару десятилетий специалисты по рекламе и политтехнологи, ставшие идеологами российского политического режима в начале XXI века, обратились к пропагандистским установкам прежнего режима с новым вниманием. И усмотрели в них, судя по всему, немало полезных моментов. Они вовсе не хотели быть обвиненными в приверженности сталинизму. О, они, в сущности, и не были сталинистами. Они скорее были карьеристами, не слишком отягощенными принципами. Они хорошо понимали (или угадывали) то, что некоторые из прежних идеологических установок

точно нуждались в коррекции. Речь (пока) не должна была идти о физическом устранении политических противников. Суть политической задачи, поставленной Первым лицом была в другом: нейтрализовать оппонентов, не прибегая к репрессиям и не давая повода для упреков в искоренении инакомыслия. Тут, кстати, можно вспомнить и об участии первых лиц государства (воспользуемся тут множественным числом) в мероприятиях, посвященных увековечению памяти жертв репрессий 1930-х–1950-х годов: например, на полигоне в Бутово в Подмоскowie и в Катыни под Смоленском.

Да, создатели нового режима вроде бы не были приверженцами методов 30-х–50-х годов, и, скорее, просто защищали порядок, при котором им было комфортно. Но их усилия, их постоянное стремление нарастить власть главы государства вызывали энтузиазм у многих приверженцев указанных методов. Это постоянное наращение власти постепенно вело к черте, за которой создаваемый порядок уже менял свою сущность – полностью утрачивая демократический характер. По мере того как это происходило, его защитники оказывались перед необходимостью как-то обосновывать сам по себе принцип авторитарности – поскольку авторитарные черты проступали все более явственно.

И тут советская (точнее, сталинистская) идеологическая парадигма неожиданно снова стала обретать актуальность.

Напомним тут аргументы одного из наиболее высокопоставленных сторонников «нового авторитаризма», председателя Конституционного Суда Валерия Зорькина. Сущность этой аргументации 2010 года, судя по всему, сводилась к тому, что режим спасает страну от опасных радикальных движений: «... Я с изумлением обнаружил, что даже у профессиональных юристов слово «авторитаризм» вызывает жуткую неприязнь. Конечно, если в чистом виде авторитаризм, автократия в традиционном понимании – так недалеко и до Пота. Но «авторитарное» (*autoritaire*) есть, ли это элемент государства и права? На мой взгляд, безусловно, потому что элементы социального общежития – это власть, свобода, закон и общая цель. Юридической общей целью является установление принципа юридического равенства, а наполняется оно через общие блага. Если бы Шарль де Голль не поступал авторитарно, в пределах, конечно, Конституции и права, то на смену ему пришла бы диктатура фашистских полковников, переворот бы был. Я понимаю, что историю переделать нельзя, сослагательное наклонение, говорят, к истории неприменимо, но не могу отделаться от мысли о том, что, если бы Гинденбург в своих генеральских погонах не просто на приёмах красовался, то есть, если бы содержание соответствовало форме, если бы он и его окружение воспользовались авторитарными методами, как сделал это де Голль, Гитлер не пришел бы к власти. Конечно, что бы гово-

рили поклонники чисто либеральной идеи свободы в её рафинированности и абстракции?»<sup>4</sup>.

Напомним, что это рассуждения председателя Конституционного Суда. Нужно ли было понимать данное размышление так, что режим, установленный вторым российский Президентом, спасал страну от новых Гитлеров? Это звучало не слишком убедительно.

Да, националистические и революционаристские группировки в начале XXI века действовали в России, как и во всех европейских странах. Это факт, но они существовали и, судя по всему, будут существовать у нас всегда. Но влияние их в России в этот период было в реальности совсем невелико. И само по себе успешное экономическое развитие не позволяло им расширить социальную базу. В то же время, экономическая стагнация и самоизоляция государства на международной арене, активная пропаганда тезиса о том, что Россия остается в кольце врагов, как раз и создавали для радикалов благоприятный социально-психологический климат.

Так или иначе, когда адепты политического режима, ставшего, фактически, режимом личной власти, ссылались на опасность радикализмов, возник риторический вопрос – что тут вообще, перевешивает: угроза гипотетического захвата власти радикалами или стойкий интерес узкой группы лиц в неограниченной власти и связанных с ней скромных благах?

Борцам с революционерами можно было также напомнить одно суждение Бориса Чичерина, сформулированное им в статье «Россия накануне двадцатого столетия»: «Естественное последствие угнетения мысли состоит в том, что она вдаётся в крайние направления. Одна крайность всегда вызывает другую. Чем более мысль стеснена, тем более в ней возбуждается ненависть ко всякому стеснению...»<sup>5</sup>.

Во всяком случае, отдельные элементы оправдания и обоснования самой идеи авторитарности (авторитарной модернизации) стали всерьез обсуждаться еще в период второго президентства Путина и во время президентства Медведева.

В процессе формирования уже вполне реакционного режима в 2012–2016 годах его идейная база продолжала постепенно обновляться. Дело в том, что курс на оформление единоличной бесконтрольной власти должен был достичь некоего неизбежного предела, за которым возникала необходимость уже и его нового конституционного оформления. Ведь за этим пределом

---

<sup>4</sup> В. Зорькин, *Философия права: прошлое, настоящее и будущее*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2010, № 2 (75), с. 48–49.

<sup>5</sup> Б.Н. Чичерин, *Россия накануне двадцатого столетия*, [в:] *О свободе. Антология мировой либеральной мысли (1 половина XX века)*, Прогресс-Традиция, Москва 2000, с. 509.

становилось также очевидно и то, что и сама Конституция 1993 года может в некоторой степени стеснять проводников данного курса. В новой ситуации даже конструкция «суверенной демократии», вероятно, перестала удовлетворять правящую группу и ее лидера.

Раздражение начала вызывать именно статья 13 Конституции, запрещающая установление какой-либо идеологии в качестве государственной или общеобязательной. Сторонники новой идеологизации государства неожиданно обнаружили, что отсутствие идеологии является одной из причин геополитических поражений России в 90-е годы. Нужно отметить, что для некоторых представителей гуманитарной интеллигенции, ассоциирующих себя с официальной «консервативной» позицией, разговоры о выработке новой идеологии, «поиске идентичности» стали в эту пору чем-то вроде интеллектуальной моды. «Литературная газета», тоже ставшая выразителем консервативных (то есть в сущности, верноподданических) настроений, отмечала: «Когда говорят о деидеологизации, речь идет о том, чтобы расчистить поле для своей, для выгодной себе идеологии. Собственно, именно так и происходило в России в процессе и после перестройки. Нашим геополитическим противникам (как и любому противнику) выгодно ослабление нашего народа... Освобожденное от собственной идеологии поле немедленно занимает противник. Сегодня нам необходимо овладеть своей собственной территорией»<sup>6</sup>.

В этих фразах, будто заимствованных из газетных передовиц 70-х годов прошлого века, заключался некий примечательный элемент. А именно – *тезис о наличии крайне враждебного внешнего окружения, которому российское государство должно противостоять.*

В этом, пожалуй, заключается главный тезис «новой» идеологической платформы политического режима в России. Да, параллели с идеологической платформой советского режима напрашивались. Но все же не следовало забывать о разнице.

Если в 70-е годы противник определялся как «мир капитализма» или «мировая капиталистическая система» (конечно, во главе с определенными государствами), то идейными и геополитическими противниками российской власти в XXI веке был провозглашен просто «Запад», «западный мир» – олицетворяемый, правда, теми же странами, что и сорока годами раньше. Если в условиях господства марксистской идеологии в 70-х годах среди идеологических штампов присутствовала «идеологическая борьба» «двух социально-экономических систем» – социализма и капитализма, то спустя

---

<sup>6</sup> *Пустое поле идеологии*, „Литературная газета”, № 18 (6461), 7–13.05.2014.

сорок лет эта борьба неожиданно возобновилась и в отсутствии внятной альтернативы капитализму.

Теперь о социальной революции и борьбе капитализма с социализмом, а также об угрозе социализму речь уже не шла: говорилось в основном об угрозе «геополитическим интересам» России.

Приведем в этой связи здесь цитату, которая была взята отнюдь не из боевого партийного листка, а опять же из статьи председателя Конституционного Суда: «Обвиняя российское государство в клановости, международные воры и их интеллектуальная обслуга замалчивают все, что связано с иной клановостью. Они не хотят обсуждать, какие именно клановые интересы породили бомбардировки Югославии и действия в Косово. Специалисты с отвращением констатируют, что там обеспечивались даже не только геополитические, но и гораздо более приземленные интересы. Но об этом обслуга международных воров никогда говорить не будет. Не будет она говорить и о том, чем на самом деле были порождены бомбардировки Ирака... Никогда никто из таких морализирующих циников, находящихся на службе у международных грабителей, не скажет о том, какие именно западные политические кланы сталкиваются при дележе непрозрачных рынков оружия на Ближнем Востоке и в Африке. И к каким катастрофам это приводит... И во имя преодоления этой клановости и насаждения идеи справедливости они затеют сразу на многих интеллектуальных площадках России разговор о новой Конституции, которая по мановению ока, то есть по все тому же принципу табула раса, лишит нас клановости, восстановит у нас идею справедливости. Да и вообще вернет нам идеальное. При этом возвращать это идеальное необходимо только нам. А почему бы не попытаться вернуть его Западу? И навязывать парламентскую республику надо только нам. А почему бы не навязать ее, например, США?»<sup>7</sup>.

Данная длинная цитата из статьи, опубликованной в главной правительственной газете, уместна тут, на мой взгляд, по той причине, что ярко демонстрирует ту идеологию, которой *реально* оказался пронизан верхний слой государственного аппарата – во всяком случае, к третьему президентскому сроку Владимира Путина. Конкретным поводом для этих размышлений послужили высказанные (где-то в прессе) мнения о том, что предусмотренная действующей Конституцией форма правления нуждается в корректировке, и может быть, преобразовании в парламентскую республику. Зорькин, естественно, защищает тут действующую форму правления – это, безусловно, его право. Однако сразу же переходит к внешнеполитическим угрозам.

---

<sup>7</sup> В. Зорькин, *Tabula rasa. Ответ тем, кто спешит переписать Конституцию России с чистого листа*, „Российская газета“ 07.04.2014.

Что это за тон, что за стилистика? Встречаясь с ними, мы действительно понимаем, что некоторый ренессанс «советского», косного, изоляционистского сознания все же происходит. И это и есть главное условие появления «хорошо забытых старых» незамысловатых идеологических конструкций.

### **Тут следует разобраться, о чем идет речь**

В 1999 году авиация НАТО наносила ракетные удары по территории Сербии, вынуждая сербского президента Милошевича вывести войска из принадлежащего сербам автономного края Косово, большинство жителей которого составляли албанцы. Позже многие страны ЕС признали независимость края. В 2003 году войска США вторглись в Ирак под предлогом того, что иракский диктатор вел работы над созданием оружия массового уничтожения. В обоих случаях действия НАТО и США, фактически, раскололи мир демократических государств. Часть из них признала эти действия неадекватными. Это был серьезный спор о внешнеполитических стратегиях в новых условиях. Часть государств-членов ЕС (оставшаяся в меньшинстве) отказалась признавать независимость Косово. Эти государства сочли, что противоположная позиция (большинства членов ЕС) противоречит сложившейся международной практике отношений с региональными сепаратистскими движениями. Американское вторжение в Ирак привело к многотысячным жертвам среди мирного населения, но не к обнаружению секретных ядерных реакторов. Против этой стратегии выступили многие союзники США, включая Францию и ФРГ. В общем, это были очень спорные решения и, мягко говоря, не лучшие страницы в истории международной практики ЕС, НАТО и США.

Но почему эти эпизоды, отделенные от нас уже несколькими десятилетиями, нужно было связывать с состоянием конституционного строя в России? Причем здесь, вообще, албанцы и иракцы, если речь шла о выстраивании (или разрушении) правового государства в российских условиях? Если государства, представляющие собой устойчивые демократии, в тех или иных ситуациях совершают ошибки или ведут себя не так как хотелось бы лидерам России, это еще никак не свидетельствует о недостатках демократии как таковой.

Так или иначе, очевидно, что автор статьи в «Российской газете» даже не затрагивал сути упреков, адресованных российскому политическому режиму. Главной темой для него оказывались именно угрозы со стороны враждебного окружения, геополитических противников государства. По сути дела, это и была новая идеологическая установка – питающаяся старой идеологи-

ческой парадигмой. Данная установка должна была объяснить и оправдать явно реакционный характер политического режима: ослабление или ликвидация демократических институтов должно было выглядеть неизбежным следствием внешнеполитических угроз. (Хотя, прежде всего, тут вспоминается роман Ильфа и Петрова «12 стульев» – эпизод с речами о пуске первого в городе трамвая: каждый оратор собирался говорить о трамвае, но всякий раз речь оказывалась вся посвящена международному положению и разоблачению империалистов).

## **О «новом консерватизме»**

В условиях формирования и укрепления такого режима, политическая жизнь, как мы теперь знаем, может не подавляться полностью. Но она начинает вращаться вокруг одной персоны – Первого лица. Одним из условий существования такого режима является контроль правящей группы над крупнейшими СМИ – которые делают все, чтобы в медиа-пространстве, доминировал один образ, одно лицо, а также комментарии, отражающие взгляды этого лица. Его возможные конкуренты или оппоненты игнорируются, а если уж упоминание неизбежно, представляются в негативном свете либо высмеиваются.

Партийно-политическая жизнь в Российской Федерации, развивавшаяся вполне свободно с начала 90-х годов, всегда была весьма зависима от вещательной политики крупнейших государственных телеканалов. С 1993 года данную монополию пытался разрушить (и безуспешно) телеканал НТВ. Но в 2000 году он, фактически, стал одним из государственных телеканалов, вещательная политика которых контролировалась президентской администрацией. Эти телеканалы как раз с начала 2000-х годов сконцентрировались на усилении и поддержании образа Президента Владимира Путина. Глава государства стал появляться в каждом новостном выпуске каждого государственного телеканала по нескольку раз в день. Критика в его адрес в телеэфире была исключена: в отношении фигуры Первого лица стал возможен лишь позитивный (позитивно-восхищенный) либо нейтральный тон. Партийная деятельность особенно не ограничивалась, но политические партии и их лидеры почти исчезли с информационного поля. Достававшихся им порций эфирного времени хватало разве что на реплики. В период выборных кампаний межпартийная полемика (не задевающая Первое лицо) просачивалась в эфир в несколько больших объемах; это позволяло убедиться в полном информационном доминировании группы (партии), обслуживающей Первое лицо.

При этом и в процессе формирования правительства и при назначении региональных администраций роль собственно политических партий была ничтожной – вполне соответствующей духу режима, но также и форме правления, установленной Конституцией. С учетом этого, вытеснение партийных тем из информационного пространства у широкого зрителя не вызывало особого сожаления либо интереса.

С 2004 по 2012 год процесс создания и деятельности политических партий был затруднен рядом законодательных барьеров. Новые партии несколько лет не создавались, а их общее количество уменьшилось до 7, из которых более или менее реальную политическую жизнь вели лишь три – КП РФ, ЛДПР и «Яблоко». Созданные президентской Администрацией «Единая Россия» и «Справедливая Россия» (для которых всегда находилось место в информационном пространстве) оставались полностью зависимыми от единого центра принятия решений в Кремле. Законодательство о выборах в эти годы тоже менялось в целях лучшей управляемости избирательным процессом и в пользу облегчения деятельности структур «Единой России». В частности, были исключены нормы, допускавшие деятельность избирательных блоков.

Но в апреле 2012 г. некоторые ограничения на создание и деятельность партий были отменены или ослаблены – в ответ на массовые акции протеста. В течении последующих нескольких лет было оформлено создание нескольких десятков новых образований, не получивших никакого влияния. К этому времени более или менее прочным положением могли похвалиться лишь две партии, формально не связанные с партией власти: КП РФ и ЛДПР. Они могли считаться старожилками политической сцены: старожилками, не влияющими ни на что, но весьма ценящими свой статус легальных образований, представленных, пусть и символически, почти во всех законодательных органах. Важнейшее условие неформальной сделки с властью – объектом их критики не могло быть Первое лицо – они выполняли. Подобными декоративными – по сути своей – партийными системами мог похвалиться почти любой авторитарный режим второй половины XX века.

В общем и целом, политический спектр России, сформировавшийся за два минувших десятилетия, в полной мере отразил главные тенденции развития политической жизни: *формирование всей политики вокруг одной персоны, доминирование последней в информационном поле, а также приращение политических партий как института.*

В этой связи уместно специально поговорить о формировании и усилении консервативного сегмента спектра, а также о его содержании. В первые годы после распада СССР консервативному мировосприятию, охранительному по своей сущности, не так-то просто было выбрать себе объект идеологической



защиты. Консерваторами чаще всего именовали твёрдых сторонников прежнего режима, верных ленинцев (сталинцев), ностальгирующих по жизни при советском режиме. Для консерватизма традиционного, консерватизма в европейском смысле слова, защищающего веру в Бога и частную собственность, в этом постсоветском мире почти не оставалось места.

Но после двух десятилетий выстраивания и укрепления государства, созданного на основе РСФСР, ситуация изменилась. Экономический рост, обусловленный, прежде всего, ростом цен на нефть, позволил укрепить и расширить бюрократический слой. Этот же фактор дал возможность стабилизировать положение ещё более крупных социальных групп, зависимых от бюджета. В то же время, внутри широкого бюрократического слоя вполне оформилась жёсткая иерархия. На её вершине закономерно оказались бессменный лидер государства (Первое лицо) со своим ближайшим окружением (правлящей группой), а также руководители силовых структур и спецслужб. Фактически, важное место на вершине пирамиды заняли и иерархи Русской православной церкви (РПЦ), формально отделённой от государства. Стала вполне очевидной взаимная поддержка правящей группы и руководства РПЦ. С консервативной точки зрения такой альянс стал хорошей формой единения государства и церкви – ценностью и объектом защиты. Этот альянс мог позволить себе выбирать политических союзников и бизнес-партнёров из числа особо приближённых, избранных предпринимателей. За первые два срока президентства В.Путина круг таких избранных вполне определился. О возникшей корпорации «власть–церковь–избранный бизнес» стали писать либеральные газеты, сохранившие определённую независимость. Они усматривали корыстный групповой интерес в деятельности данной корпорации, критиковали ее и закономерно становились для неё врагами.

Таким образом, у тех, кто хотел обозначать свои взгляды как консервативные и, в то же время, поддерживать действующую власть, появилась понятная система координат: стало ясно – что защитить и от кого. В то же время выяснилось, что в идейном плане им было трудно предложить что-то оригинальное, явно отделяющее их от идеологической платформы либералов и социалистов. Ведь саму по себе установку на сохранение status quo и всестороннюю поддержку лидера трудно было считать самодостаточной идеей. А уважением к религии и доминирующей конфессии было трудно выделиться: все это можно было найти в программах, практически, всех российских политических движений. Скажем, в «Манифесте Просвещенного Консерватизма» (одним из авторов которого стал, как известно, режиссер Никита Михалков) мы, безусловно, находим определенный пафос, но не так уж много собственно консервативной сущности: «Эйфория либеральной демократии закончилась! Пришла пора – делать дело! Первое, что нам

необходимо, – это установление и поддержание законности и правопорядка в стране. Второе – обеспечение культурной и национальной безопасности. Третье – рост «благополучия для всех». Четвертое – восстановление чувства гордости и ответственности за свою страну. Пятое – гарантирование социальной справедливости и социальной защиты граждан, а также отстаивание прав и свобод наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье»<sup>8</sup>.

В этом наборе лозунгов к консервативным мы, наверно, могли бы отнести требования об «обеспечении национальной безопасности», а также об «отстаивании прав и свобод наших соотечественников, проживающих в ближнем и дальнем зарубежье». И в этой связи хотелось бы обратить внимание на серьезные отличия данного «консерватизма» от того идейного течения, которое возникло на рубеже XVIII-XIX веков в Великобритании, Франции, США и, собственно, получило наименование «консерватизм». Об этих отличиях следует поговорить специально.

Одна из важных черт консерватизма – акцент на том, что права личности неразрывно связаны с ее обязанностями. Консервативные политики поддерживают ценность порядка – то есть строгого соблюдения законов, подчеркивая при этом важную роль полиции и армии. Консерваторы, действительно, никогда не жалели денег на силовые структуры. Но порядок в государстве всегда был для них лишь условием реализации свобод! По сравнению с либералами, европейские и американские консерваторы не меньшие (а то и большие) ревнители свободы личности. В частности, свободы слова, свободы совести, права частной собственности. Из этого вытекает их крайне негативное отношение к возможной при демократии «тирании большинства», прикрывающей обычно чью-то единоличную власть. И в Германии, и в США, и в Австралии консерваторы в не меньшей, чем либералы степени опасаются чрезмерного сосредоточения власти в одних руках и проистекающего от этого произвола. В частности, консерватизм, берущий начало от Эдмунда Берка и Алексиса де Токвиля крайне насторожено и болезненно относится к любым ограничениям свободы слова.

Напротив, те, кто сегодня, вроде бы, воплощают российский вариант консерватизма, готовы всячески защищать единоличный характер власти. Их взгляды и поведения лучше всего обозначаются старинным русским словом «верноподданничество». Объектом защиты такого «консерватизма» стала и сама по себе монополия на власть – и конкретного Первого лица и приближенной к нему группы лиц (а равно обслуживающих их – по клиентель-

---

<sup>8</sup> <http://polit.ru/article/2010/10/26/manifest>.

ному принципу – групп). В законодательных собраниях различного уровня «Единая Россия» к 2016 году контролировала от 60 до 98% мест. Однако фактически это был контроль не партии, а бюрократического аппарата – деидеологизированного, но готового декларировать и исполнять любую программу, провозглашённую Первым лицом и его правящей группой.

Свобода слова, как и прочие свободы, могли быть терпимы этими «консерваторами» лишь в той мере, в какой они не создавали угрозы (либо просто дискомфорта) для неограниченной власти Первого лица. Не случайно, в приведенном Манифесте мы не находим ни малейшего интереса к теме прав и свобод. История ограничений вещания негосударственных телеканалов, жесткий контроль над государственными СМИ, попытки давления на блогосферу – самые очевидные свидетельства данного подхода.

Что касается принципа защиты частной собственности, то и к нему российская правящая группа (реализующая «консервативную» стратегию) всегда относилась весьма избирательно. Предприниматели, выказавшие политическую неблагонадежность (начиная с миллиардеров, вроде, Ходорковского, Гучериева и других, и заканчивая владельцами деревенских магазинов), не могли рассчитывать на защиту их прав судами. И хотя индивидуальные бизнес-истории могли складываться по-разному, но, в общем, бизнесмены в последнее десятилетие ощущали свою уязвимость перед силовыми структурами. В условиях ослабления и зависимости судебной системы представители силовых ведомств могли действовать вполне произвольно – с учетом собственных экономических интересов.

Еще одна черта консервативного образа мышления – обращение к этническим и религиозным корням нации. Однако западный современный политический спектр подразумевает серьезную разницу между консерватизмом, крайне осторожно подходящим к аргументам из данной сферы, и радикальным национализмом, использующим их для разжигания недоверия и ненависти между различными национальными общинами.

Российский же официальный вариант «консерватизма», фактически, оказался весьма близок именно к крайним вариантам национализма с присущими ему фобиями в отношении конкретных «враждебных» наций или государств. На ноябрь 2016 г. таковыми официальная пропаганда числила, в частности, США и Украину. Но в этой роли успели побывать уже Грузия и Турция. При этом значительная часть населения (социологические опросы не злоупотребляют публикацией материалов на эту тему, и, возможно, правильно) реально выражают ксенофобские чувства по отношению к выходцам с Кавказа и из Средней Азии. Эти чувства легко использовать, и некоторые российские политики пытались это делать. Наверно, в этой связи Дмитрий

Рогозин как-то заявил: «Альянс Кремля с европейскими правыми шатает брюссельский табурет»<sup>9</sup>. Фактически, это означало идейное сближение российской правящей группы с европейскими радикально-националистическими течениями. Все современные консерваторы и умеренно правые при всем своем уважении к традиционным религиям крайне негативно воспринимают агрессивный национализм и, тем более, любые агрессии под националистическими лозунгами. Закономерно поэтому, что действия российской власти по отношению к Украине вызвали критику, фактически, у всех авторитетных консервативных партий в Европе. Сочувствующих можно найти (не без труда) лишь в лагере ультра-националистов.

Таким образом, и в Европе, и в Америке давно уже принято отделять консерваторов от правых радикалов. Рогозин имел в виду в качестве союзников именно последних? Судя по всему, да.

Таким образом, если мы сравниваем консервативную политическую идеологию, зародившуюся в Западной Европе в конце XVIII века и прошедшую длинный общий путь вместе с идеей либеральной демократии, с тем, что стали называть «консерватизмом» в годы правления Владимира Путина, мы видим два очень разных явления. Первое послужило одной из основ демократических режимов в целом ряде стран. Второе призвано было просто оправдать и оформить режим личной власти – в качестве наиболее удобного инструмента.

Совершенно реальная и вполне характерная черта официального российского консерватизма – его неприятие реального либерализма и либеральных взглядов – еще конкретнее, идей политической демократии, политического плюрализма и конкуренции. Несмотря на то, что все публикуемые опросы показывают низкую популярность либеральных партий и лидеров (что можно рассматривать, по крайней мере, отчасти как «большое достижение» государственных СМИ), в официальной пропаганде критика либерализма продолжает занимать важное и постоянное место.

И для этого остаются серьезные причины. Ведь именно демократические (либеральные) партии все последние годы всерьез критиковали правящую группу за фактическую измену Конституции – за установление режима личной власти, за подчинение судов на всех уровнях администрациям, за фактический демонтаж демократических институтов и т.д. Либералы реально могли рассчитывать на тот сегмент электората (образованных горожан), который правящая группа хотела бы считать своим. И массовые протесты 2011–2012 гг. показали, что популярность идей демократии, свободы слова и других свобод достаточно высока.

---

<sup>9</sup> <http://nswap.livejournal.com/18966071.html>.

Кроме того, либеральные партии и их лидеры не избегали также прицельной критики в адрес Первого лица. В силу этих и некоторых иных факторов либеральная оппозиция оказалась в глазах власти главным врагом.

Нужно сказать, что партии и группы, использующие в своих программах слова «социализм» и «социалистический путь», вызывали и вызывают у правящей группы куда меньше опасений, чем либеральные. Тут важно отметить, что эти партии все последние двадцать лет с большим или меньшим пылом апеллировали к опыту советского режима. Из этого опыта они весьма охотно черпали надлежащие образцы. В отличие от партий социалистов-мечтателей рубежа XIX–XX веков, Коммунистическая партия и некоторые другие коммунистические группировки в России рубежа XX–XXI веков *были по преимуществу партиями ностальгирующими*.

В конце концов, выяснилось, что для российской правящей группы вполне удобна оказалась и нынешняя идеология КП РФ: смесь из восхвалений Сталина, утверждения принципов «общинности, коллективизма и патриотизма», требований национализации в экономике, призывов к борьбе с глобализмом и... ссылок на Всеобщую декларацию прав человека. Объективно КП РФ оказалась для правящей группы не только удобным спарринг-партнером, но и союзником, помогающим декоративно оформить фактическую монополию на власть.

Эта же идеологическая смесь оказалось весьма близка определенной части правящей номенклатуры, относящейся к старшему поколению (то есть поколению второго Президента) – людям, начинавшим партийные карьеры в 80-е годы XX века. Поэтому в современной пропагандистской литературе партии власти (особенно провинциальной) можно найти установки, фактически возвращающие нас в самое начало 90-х, защищающие «доперестроечный» застой от любых реформ, чуждых влияний и посягательств главного геополитического врага. Вот, например, фрагмент из предвыборного программного манифеста (2016 г.) губернатора Самарской области, шедшего под первым номером в предвыборном списке партии «Единая Россия»: «Насаждение либеральных и так называемых «демократических» ценностей, «плюрализма мнений» критика государственных устоев и веками складывающихся ценностей – это часть, пожалуй, самой чудовищной, незаметной и ползучей агрессии. Ведь битву за СССР мы проиграли не танками и оружием, а деструктивными ценностями, которые нам насадили, западным образом жизни... Насаждаемые с Запада разрушительные ценности – культ денег, волчьи законы рынка – у нас активно проповедовались на всех уровнях... Сегодня США и их союзники выполняют план директора ЦРУ, идеолога «холодной» войны Аллена Даллеса,

который еще в 1947 года провозгласил крестовый поход против нашей страны...»<sup>10</sup>.

Это уже и не консерватизм вовсе, но ностальгия по ушедшему в прошлое тоталитарному режиму. Это его фразеология и его фобии. И ностальгическое чувство исходит тут от представителей номенклатурного слоя ушедшего режима. Пока это еще не центральный сюжет в федеральной программе «Единой России». Но дело к тому идет. И, эта фразеология, эти фобии, как и следовало ожидать, весьма органично обрамляют и обосновывают авторитарный характер нынешнего российского режима.

Для русской политической традиции это не такая уж новость, если вспомнить выводы Б.Н.Чичерина, сделанные им около 110 лет назад: «Все журналы со сколько-нибудь либеральным направлением висели на волоске, а холопствующей ватаге поклонников реакции давался полный простор. Они могли на своём раболепном жаргоне прославлять правительство на все лады, восхвалять все его самые вопиющие меры, видеть в нём спасителя отечества. Более или менее значительной свободой пользовались и социалисты. Либерализм казался правительству опасным, но социализм, пока он являлся в теоретической форме, представлялся безвредным... Среднее, умеренно либеральное направление оставалось в накладе. В журналистике оно не имело органа, а книги, кроме самых задорных, у нас давно перестали читать».

Обращаясь тут к классикам русской политической мысли, которые разбирали тему политического и идейного спектра, мы, конечно, сознаем, что любые исторические аналогии условны. Российское общество за минувшее столетие радикально изменило свою структуру и вообще изменилось. И всё же в данном случае нам хотелось бы подчеркнуть именно преемственность и политических проблем, и политических ролей в процессе создания конституционного государства. Его не удалось выстроить сто лет назад – процесс был насильственно прерван. Но задачи, поставленные и не решённые одной эпохой, переходят по наследству к другой, пусть и через три поколения. Воспроизведение спустя 100 лет старой структуры политического спектра и старого конфликта может рассматриваться как дополнительное напоминание о том, что задача всё ещё не решена. Но для её решения русское образованное общество созрело уже столетие назад. Неужели оно не созрело сегодня?

Тот политический «консерватизм», который стал фактически идеологической платформой российской власти, призван, прежде всего, оправдать

---

<sup>10</sup> *Слушать, Слышать и Поддерживать друг друга. Команда Губернатора, «Медиа-Ресурс», Самара, 2016, заказчик: Самарское региональное отделение политической партии «Единая Россия», с. 1, 10, 12.*

чиновничий, бюрократический, политический и прочий произвол. Именно в этом его сущность. В то же время, политическая демократия не являясь, разумеется, чудодейственным средством, от всех социальных болезней, постепенно создаёт условия для их искоренения – прежде всего, уменьшая пространство для произвола.

## **РЕЗЮМЕ**

Статья посвящена проблеме формирования в течении последнего десятилетия идеологической базы для законодательной и административной практики, суть которой автор характеризует как «контрреформу». Рассматривается проблема использования идеологической парадигмы советских времен для формирования идейного течения, ассоциируемого с так называемым «новым российским консерватизмом». В статье рассматриваются отличия этого идеологического «коктейля» от консерватизма, уходящего корнями в историю Европы, от консерватизма Берка и Токвиля. Исследуется различные стадии формирования данной идейной базы. Рассматриваются, в частности, использовавшаяся определенное время идеологическая конструкция «суверенная демократия», а также предложения отказаться от запрета на государственную идеологию, предусмотренного Конституцией.

*Ilya G. Shablinsky*

## **ON THE IDEOLOGICAL JUSTIFICATION OF COUNTER-REFORM IN RUSSIA**

The article is devoted to the problem of the creation of a ideological base of the ruling Russian group. The author considers the activity of this group as ‘counter-reform’. The main idea of this course – so-called new conservatism. The article explains its essence, compares it with the classical European and American conservatism. One of the conclusions of the research: this essence is the sort of nationalism, which was adopted for the maintenance concrete personal regime.

**KEY WORDS:** *conservatism, ideological base, ruling Russian group, European and American conservatism*

## Библиография

- В. Зорькин, *Tabula rasa. Ответ тем, кто спешит переписать Конституцию России с чистого листа*, „Российская газета” 07.04.2014.
- В. Зорькин, *Философия права: прошлое, настоящее и будущее*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2010, № 2 (75).
- Б.Н. Чичерин, *Россия накануне двадцатого столетия*, [в:] *О свободе. Антология мировой либеральной мысли (1 половина XX века)*, Прогресс-Традиция, Москва 2000.



*Яцек Залесны*

## **Об исполнительной власти Президента Российской Федерации, не являющегося органом исполнительной власти**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:***Российская Федерация, президент, исполнительная власть*

STUDIA I ANALIZY

### **Разделение властей по горизонтали**

Ключевым вопросом, который возник в Российской Федерации после распада СССР, был выбор наиболее оптимального государственного устройства, соответствующего ситуации, в которой она оказалась, равно как традициям и поставленным перед ней долгосрочным целям. В то же время, не было никаких сомнений, что у основ государственного строя должен находиться принцип разделения власти. Разделение власти не является, однако, шаблоном, одинаково применяемым во всех государствах. Он реализуется в конкретной форме, учитывающей то, что является конституционным стандартом современных государств, равно как и местную специфику.

Вопрос выбора какого-либо из вариантов реализации принципа разделения власти был существенным как для решения возрастающих противоречий в политической системе государства, так и для построения устойчивого фундамента для развития российской государственности, в меру амбиций и возможностей многонационального населения России. Принцип разделения власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, был выражен в Конституции от 12 декабря 1993 г.<sup>1</sup> Вступившая в силу

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002>.

25 декабря 1993 г. Конституция, утвержденная референдумом 12 декабря 1993 г., завершила процесс постсоветской конституционализации принципа разделения власти<sup>2</sup>. В то же время, были определены конституционные рамки существования современной России.

Принцип разделения власти (в единственном числе) – как один из принципов конституционного устройства России – был выражен в ст. 10 Конституции<sup>3</sup>. Она представляет его по горизонтали. Предполагается, что государственная власть, осуществляется на основании принципа разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. Создатель Конституции, в то же время, не дает исчерпывающего ответа на вопрос, какой характер взаимоотношений и влияния существует между ветвями государственной власти<sup>4</sup>.

В России, как федеральном государстве, горизонтальное разделение власти дополняется вертикальным. В то же время, существует проблема разграничения власти между Федерацией и ее составными частями, то есть субъектами Российской Федерации. Так происходит на основании принципа сотрудничества федеральных властей и субъектов Федерации, с учетом компетенций совместно выполняемых органами федеральной власти и субъектов Федерации<sup>5</sup>. Реализация разделения власти на двух уровнях – Федерации и субъектов Федерации – усложняет отношения власти между всеми органами соответствующих ветвей власти. Помимо того, необходимо добавить органы местного самоуправления, которые также в действительности осуществляют власть народа и также разделяются на власть представительскую и исполнительную.

Законодатель, определяя горизонтальное и вертикальное разделение властей, исходил из принципа единства власти. В доктрине российского конституционного права особое внимание акцентируется на отличии принципа разделения власти от единства государственной власти<sup>6</sup>. Явно подчеркивается то, что принцип разделения власти не нарушает единства государственной

<sup>2</sup> Ш.В. Жамалдаев, *Российский парламентаризм в условиях посткоммунистической трансформации политической системы*, Саратов 2006, с. 132.

<sup>3</sup> Г. Гаджиев, *Новые грани конституционного принципа разделения властей*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2004, № 2, с. 50; А.Е. Постников, *Статья 10*, [в:] Л.А. Окуньков (ред.) *Комментарий к Российской Федерации*, Москва 1996, с. 41.

<sup>4</sup> Р.Ш. Караев, *Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации*, Ростов-на-Дону 2005, с. 5.

<sup>5</sup> А.С. Барто, *Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в реализации политических реформ (по материалам Краснодарского края и Ростовской области)*, Краснодар 2010, с. 25.

<sup>6</sup> См. Л.А. Окуньков, *Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика*, Москва 1996, с. 36; С.А. Осетров, *Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации*, Самара 2010, с. 36–37.

власти,<sup>7</sup> понимаемой как единство стратегических целей и направлений деятельности всех органов государственной власти. Различные органы государственной власти должны действовать с целью сохранения одних и тех же политических ценностей, разделяемых значительными общественными группами, направленных на выполнение стратегических интересов государства.

Единство государственной власти означает единство воли органов государственной власти в целом. Его необходимо рассматривать не как единство органов государственной власти либо неразделимость функции и компетенций, а как единство организации выражения воли сувереном, заключающейся в единстве установленного и реализуемого права. Единство государственной власти аргументируется, прежде всего, тем обстоятельством, что – согласно ст. 3 Конституции – единственным и безраздельным источником власти является многонациональное население<sup>8</sup>. Не существует и не может быть трех властей. Власть – одна, и она принадлежит народу<sup>9</sup>. В то же время, заданием государства является разграничение компетенций различных органов власти, исходя из принципа единства государственной власти<sup>10</sup>.

## Президент Российской Федерации в системе разделенной власти

В аспекте «совместной деятельности» властей и гарантирования единства государственной власти необходимо усматривать конституционную роль, предоставленную Президенту. Особенностью российского варианта разделения власти является особый правовой статус, каким автор Конституции наделил Президента<sup>11</sup>. Президент Российской Федерации получил статус,

<sup>7</sup> В.Е. Чиркин, *Основы сравнительного государственоведения*, Москва 1997, с. 94; Е.Е. Прокошенкова, *Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации*, Москва 2003, с. 118; В.А. Иванов, *Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в законодательном процессе*, Москва 2006, с. 49; А.В. Карелин, *Конституционно-правовой механизм реализации принципа разделения властей в условиях российского федерализма*, Москва 2010, с. 26.

<sup>8</sup> Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян, *Конституционное право*, Москва 2000, с. 204; Б.К. Мецаев, *Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект)*, Москва 2003, с. 70–71.

<sup>9</sup> А.К. Соболева, *Принцип разделения властей*, [в:] А.Н. Медушевский (ред.), *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*, Москва 2013, с. 80.

<sup>10</sup> См. Э.С. Керимов, *Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации*, Москва 2006, с. 43.

<sup>11</sup> Ю.М. Козлов, *Проблемы современного развития государственно-правового развития России: историческое наследие и современность*, [в:] М.Н. Марченко (ред.), *Разделение властей*, Москва 2004, с. 360; Ю.И. Скуратов, *Президент Российской Федера-*

не уместающийся в провозглашенной статье 10 Конституции о разделении власти на три ветви<sup>12</sup>. Он был признан главой государства, не являясь ни органом исполнительной власти, ни органом законодательной, ни судебной властей<sup>13</sup>. В данном контексте анализа можно утверждать, что конституционная позиция Президента четко не вписывается в классическую триаду разделенной власти, и даже нарушает ее<sup>14</sup>. Само по себе это, однако, не означает, что Президент поставлен над органами государственной власти<sup>15</sup> и исполняет роль верховного органа государственной власти. В свете конституционного регулирования, каждый из органов государственной власти реализует возложенные на него Конституцией компетенции самостоятельно и несет за это ответственность.

---

ции, [в:] А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин А.Н. (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007, с. 338; M. Grzybowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 150.

<sup>12</sup> Г.В. Дегтев, *Становление института президентства в России*, Москва 2006, с. 75; А.Н. Курюкин, *Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества*, Тула 2000, с. 99; И.И. Алипулатова, *Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества*, Мажачкала 2004, с. 99; Е.В. Мандрыка, *Реализация принципа разделения властей в России и в Украине (Сравнительно-правовое исследование)*, Санкт-Петербург 2006, с. 98; М.М. Васильева, *Особенности становления института президентской власти в России*, [в:] К.П. Кокорев (ред.), *Политические процессы в России и в мире*, Москва 2009, с. 76.

<sup>13</sup> Д.Б. Трошев, *Парламентские расследования как форма контроля федерального собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти*, Москва 2008, с. 76.

<sup>14</sup> А.Н. Медушевский, *Конституционная стабильность и институциональные изменения в российском политическом процессе*, [в:] S. Sulowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33, s. 37.

<sup>15</sup> К.В. Агалов, *Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы*, Москва 2003, с. 59. О размещении Президента над тремя традиционными ветвями власти пишет Э. Ожиганов, *Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей и политический режим в Российской Федерации*, [в:] И. Шаблинский (ред.), *Президент – Правительство исполнительная власть: российская модель*, Москва 1997, с. 46. Аналогично пишут, например: О.Е. Тарасова, *Принцип разделения властей и гражданское общество. Диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект)*, Красноярск 2004, с. 100; Н.П. Варфоломеева, *Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти*, Самара 2007, с. 124; А.А. Романовский, *Институт президентства во Франции и России: (сравнительный анализ)*, Воронеж 2007, с. 80. В свою очередь, А.В. Чепус указывает, что из Президента сделали арбитра над тремя ветвями власти. А.В. Чепус, *Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития*, Москва 2008, с. 144.

Из конституционной классификации Президента можно сделать один из двух выводов: особый статус Президента был размещен вне сферы отношений властей, и в соответствие с этим – не содержит в себе компетенций для реализации президентской власти, поскольку таковой не предусматривает, в то же время, необходимо было бы рассмотреть следующую дилемму: чем, как не формой осуществления власти, является власть президента в Российской Федерации?

Также можно сделать умозаключения, идущие в другом направлении и ведущие к отличным выводам. Статус Президента, как главы государства, является формой власти, отличной от тех, которые включены в триаду Монтескье. К идущим в данном направлении рассуждениям нас склоняет сам творец Конституции. В ст. 11 Конституции он однозначно утверждает, что в Российской Федерации государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федераций и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Сравнительный анализ ст. 10 и 11 Конституции позволяет утверждать, что трем сегментам власти (законодательная, исполнительная и судебная) соответствуют четыре группы субъектов, осуществляющих государственную власть. Вместе с тем, хоть Президент и не был соотношен с исполнительной властью (равно как законодательной и судебной), тем не менее, он действует на основании и в рамках положений Конституции и законодательства. В них были урегулированы компетенции Президента.

## **Президент Российской Федерации как координатор гармоничного функционирования и совместной деятельности органов государственной власти**

Неклассифицированный в рамках разделения властей на три ветви Президент должен, в то же время, что немаловажно для понимания российского варианта разделения власти, обеспечивать гармоничное функционирование и совместную деятельность органов государственной власти<sup>16</sup>. Он отвечает

---

<sup>16</sup> В.И. Радченко, *Президент и «разделение властей» в Конституции Российской Федерации*, [в:] В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников (ред.), *Реализация Конституции России*, Saratow 1994, с. 26; Б.П. Елисеев, *Система органов государственной власти в Российской Федерации*, Москва 1998, с. 82; Х.Г. Горшкова, *Теория исполнительной власти: понятие и принципы ее осуществления*, [в:] А. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин (ред.), *Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления*, Москва 2003, с. 30; С.Ю. Поярков, *Президент Российской Федерации как идеологический институт российского конституционализма*, „Право и политика” 2009, № 7, с. 1423; С.А. Осетров, *Конституционные основания президентской власти в Россий-*

за то, чтобы механизмы защиты Конституции работали исправно, постоянно и непрерывно, чтобы не доходило до конфликтов в процессе реализации Конституции<sup>17</sup>. Он не должен быть нейтральной властью<sup>18</sup>, а должен выполнять роль арбитра<sup>19</sup> в отношениях, существующих между органами государственной власти<sup>20</sup>, как в аспекте горизонтальном, так и вертикальном. Упомянутая функция является одной из важнейших для определения и понимания конституционного значения Президента, его отношения к остальным органам государственной власти. Она формирует фундамент для его конкретных компетенций относительно органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Координирующую функцию Президент осуществляет как в аспекте горизонтальном, во взаимоотношениях органов государственной власти, так и в вертикальном, т.е. в рамках отношений, существующих между органами федеральной власти и органами власти субъектов Российской Федерации.

Функции арбитра в системе государственного устройства Президент воплощает в жизнь также с помощью средств, предусмотренных законодательством, равно как используя политические инструменты. Хотя в формально-правовой плоскости с ним не связаны компетенции, касающиеся формирования других участников политических отношений, тем не менее, они имеют немаловажное значение. Оно зависит от личного авторитета главы государства, доверия к нему значительных общественных групп, от сферы и рамок, в которых он артикулирует их стремления и потребности. Используя компетенции, не имеющие непосредственного отношения ко власти, Президент в состоянии мотивировать других участников политических отношений к определенным, желательным моделям поведения. В данном аспекте вопроса в российских условиях можно усматривать явный контраст

---

*ской Федерации*, Самара 2010, с. 48–49; J. Jaskiernia, *Prawidłowości rozwoju systemu politycznego Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentur W. Putina i D. Miedwiediewa*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 4, s. 43.

<sup>17</sup> Г.В. Синцов, *Деятельность Президента Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности*, [в:] В.В. Комарова (ред.), *Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации*, Москва 2015, с. 56.

<sup>18</sup> Э. Ожиганов, *Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей...*, с. 44.

<sup>19</sup> В.Е. Чиркин, *Элементы сравнительного государственоведения*, Москва 1994, с. 18–19; В.И. Радченко, *Президент Российской Федерации в системе разделения властей*, Саратов 1995, с. 19; А.Ф. Алиев, *Институт президентства и его особенности в условиях России*, Москва 2000, с. 98; Д.С. Ашаев, *Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти*, Москва 2003, с. 78.

<sup>20</sup> И.Д. Хутинаев, *Институционализация органов государственной власти Российской Федерации*, Москва 2006, с. 130.

между личным авторитетом с одной стороны – Б. Ельцина, а с другой – В. Путина и Д. Медведева. В условиях правления первого Президента Российской Федерации данный элемент явно был слабее. Б. Ельцин постепенно терял доверие общества и способность форматирования поведения других участников политических отношений. В свою очередь, личный авторитет двух Президентов стал причиной (а в случае В. Путина был и есть) того, что их предложения, оценки, призывы находили понимание субъектов, к которым они были направлены. Они не становились предметом общественного протеста, молчания или другой формы дискредитации.

Реализация Президентом функции гармоничного функционирования и совместной деятельности органов государственной власти – значительно более важной, чем политический арбитраж<sup>21</sup> – сама по себе не означает, что он является своего рода дирижером власти, который управляет оркестром в виде системы органов государственной власти<sup>22</sup>.

Содержащиеся в Конституции положения, определяющие функции Президента, имеют широкое правовое значение. Согласно практике Конституционного Суда<sup>23</sup>, все конституционные условия статуса Президента – суть приносимой присяги или функции Президента – необходимо считать такими, которые имеют правовое значение и содержат в себе способность принятия определенных средств деятельности. В рамках общих условий статуса Президента могут содержаться компетенции власти, которые до определенного момента не названы, существуют только потенциально, как будто не было конкретных компетенций. В связи с этим речь идет о «дополнительно предполагаемых», «скрытых» компетенциях. Они используются согласно собственной воле органом государственной власти, который сам осуществляет конкретизацию определенного в общем задания, выделяя в его рамках свои компетенции («дополнительно предполагаемые», «скрытые»)<sup>24</sup>. В рамках конституционных норм общего характера Президент располагает конфиденциальными компетенциями с целью достижения определенных ним

---

<sup>21</sup> М. Краснов, *Законодательно закрепленные полномочия президента России: необходимость или сервиллизм?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, № 4, с. 95.

<sup>22</sup> См. М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 2007, с. 148.

<sup>23</sup> Собрание законодательства Российской Федерации 1996, № 19, ст. 2320.

<sup>24</sup> См. Д. Кислица, «Скрытые» полномочия президента Российской Федерации, [в:] В.И. Фадеев (ред.), *Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы*, Москва 2015, с. 351; В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента Российской Федерации*, Москва 2000, с. 170–171; А.В. Зуйков, *Эволюция института президентства Российской Федерации*, Москва 2009, с. 108; А.Е. Постников (ред.), *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации*, Москва 2012, с. 250–251.

целей и заданий. Он также может действовать согласно собственной воле, детализируя конституционные функции, устанавливая на их основании свои конкретизированные компетенции.

Законодатель сделал Президента самостоятельным органом государственной власти извне разделения власти на три ветви, с доминирующей позицией в устройстве государства<sup>25</sup>. Присутствие в системе организации и функционирования российской государственной власти самостоятельной и доминирующей президентской власти не только расширяет проблематику разделения власти за пределами традиционной триады, но и самому разделению власти придает специфический характер<sup>26</sup>. Ведь Президент наделен широким спектром компетенций, относящихся как к парламенту, так и исполнительной власти.

Согласно Конституции Президент является главой государства. Данный пост указывает на то, что в рамках введенной в России системы разделения власти именно Президент обязан обеспечить единство государственной власти, персонализировать российскую государственность. Стоя на страже единства государственной власти, Президент является гарантом гармоничного функционирования и совместных действий органов государственной власти. В свою очередь, это в последствии означает, что – в правовой плоскости – Президент не является главой исполнительной власти и каким-либо образом не представляет собой элемент ее системы<sup>27</sup>.

## Президент Российской Федерации и исполнительная власть

В плоскости формально-правовых размышлений о формах влияния Президента на Правительство, автор Конституции непосредственно не предусматривает подчинение кабинета министров главе государства<sup>28</sup>. На то, что формально не было сформулировано, необходимо также посмотреть

<sup>25</sup> А.В. Зуйков, *Президент для России: от идеи до Главы 4*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2009, № 4, с. 40.

<sup>26</sup> См. Г.А. Шмавонян, *Президент Российской Федерации*, [в:] Ю.Л. Шульженко (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007, с. 243–244.

<sup>27</sup> Х.А. Аккаева, *Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России*, Санкт-Петербург 2005, с. 123.

<sup>28</sup> Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, *Правительство Российской Федерации в системе исполнительной власти*, [в:] И.Л. Бачило (ред.), *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития*, Москва 1998, с. 73; А.В. Павлушкин, *Статус Федерального Собрания – представительного и законодательного органа Российской Федерации*, [в:] Ю.А. Тихомиров (ред.), *Конституционное законодательство России*, Москва 1999, с. 175; В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Феде-*



сквозь призму отдельных, конкретно указанных президентских инструментов формирования моделей поведения федеральной исполнительной власти. Во-первых, Президент является субъектом, доминирующим в процессе формирования кабинета министров, а во-вторых – от его воли зависит последующее существование кабинета министров в данном его личном составе. Тем самым, глава государства определяет начало и конец существования исполнительной власти в данном его личном составе. Помимо коллегиальной ответственности перед Государственной Думой Правительство несет политическую ответственность также перед Президентом, в свою очередь, отдельно взятые члены Правительства – относительно отсутствия индивидуальной парламентской ответственности – перед Президентом и Председателем Правительства<sup>29</sup>.

Возникает вопрос о способности влияния Президента на деятельность правительственного центра принятия решений. Имеет ли он возможность формировать, предположим, влиять на деятельность кабинета министров и его подразделений, на суть принимаемых решений? Или напротив, его влияние начинается и заканчивается на формировании Правительства и его отставке?

В действительности Президент осуществляет руководство над Правительством. Конституция 1993 г. содержит ряд правовых регулирований, предоставляющих Президенту компетенции руководства Правительством. Они позволяют ему осуществлять функции, необходимые для эффективного руководства деятельностью Правительства<sup>30</sup>.

Анализ компетенций Президента, в частности, практика их применения, дает возможность констатации не только того факта, что присутствуют глубокие связи главы государства с исполнительной властью, но также можно говорить о фактическом – в контексте конкретных событий – руководстве нею<sup>31</sup>. Президент во всей полноте вопроса руководит работой Правительства, но за недочеты в работе Правительства отвечает само Правительство. В то же время, необходимо напомнить, что ни одно из положений Конституции не представляет Президента как главу исполнительной власти. Также

---

*рации: конституционные проблемы взаимоотношений, „Труды Московской государственной юридической академии”, Москва 1999, № 4, с. 21.*

<sup>29</sup> Ср. А.В. Чепус, *Парламентская ответственность Правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы*, Москва 2014, с. 81.

<sup>30</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 344.

<sup>31</sup> Д.С. Выголовский, *Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России*, Ростов-на-Дону 2004, с. 85–86; И.Н. Сивкова, *Федеральные органы исполнительной власти в России (Конституционно-правовой аспект)*, Москва 2004, с. 98; А.С. Чесноков, *Исполнительная власть в Российской Федерации (Теоретико-правовой анализ)*, Москва 2001, с. 46.

нельзя забывать о еще одной особенности в отношениях, существующих между Президентом, Правительством и Государственной Думой. Правительство несет политическую ответственность не только перед Президентом, но также перед парламентом. Государственная Дума может выразить ему вотум недоверия, который – если такой будет воля Президента – ведет к отставке кабинета министров.

В свете положений Конституции глава государства предопределяет структуру федеральных органов исполнительной власти. Формально он осуществляет это на основании предложения Председателя Правительства, вместе с тем, его предъявление не является для Президента обязывающим на правовом уровне. Президент может полностью одобрить предложение или отклонить. Однако, не может самостоятельно поддавать модификации. Он не компетентен одни элементы предложения сохранить, другие – убрать, третьи – модифицировать или заменить новыми. Поскольку, все же, он может отклонить предложение Премьер-министра, необходимо учитывать, что в данной политической ситуации он вправе это осуществить, и тем самым – полностью погубить данную инициативу Председателя Правительства, а в результате – лишить возможности его представления для назначения кандидатур на пост заместителей Председателя Правительства и федеральных министров.

Отдавая себе отчет в вышеперечисленных угрозах, подтачивающих процесс формирования кабинета министров, Председатель Правительства ищет взаимопонимания с Президентом относительно формулировки предложения, касающегося структуры федеральных органов исполнительной власти. Если учесть его предложения, аргументы, – это станет фактической гарантией успеха в формировании структуры федеральной исполнительной власти, и в результате – открывает Председателю Правительства путь к предложению главе государства кандидатур в члены кабинета министров и завершения процесса назначения Правительства. Другими словами, успех миссии формирования кабинета министров зависит от уровня открытости к достижению консенсуса Председателя Правительства, его способности слышать аргументы Президента и трансформировать их в решения.

На основании положений закона о Правительстве Российской Федерации Председатель Правительства систематически информирует Президента о работах Правительства. В условиях зависимостей, обязывающих Президента и кабинет министров, информирование не имеет свойства вежливости, несущественного для процесса осуществления руководства. Обязанность информирования приобретает очертания обязанности отчетности. Глава кабинета министров периодически дает отчет об осуществлении деятельности Правительства относительно того, в каких сферах и в какой степени они

реализуют вызовы, поставленные перед Российской Федерацией, определенные и представленные к реализации главой государства. Благодаря информационной обязанности Президент оценивает эффективность деятельности Правительства.

Знаменательным явлением для сущности реализованной в России обязанности Правительства в информировании, является практика его публичной реализации, начало которой положено в феврале 1998 г. Приглашенный Президентом Председатель Правительства предстает перед ним, дает отчет, отвечает на заданные вопросы, что транслирует общественное телевидение. Обстоятельства приведения встречи к результату, ее прохождение, характер ролей, в которых выступают участники встречи, и способ разработки решений, к которым приходят во время встречи, показывают – и это публично – фактический характер обязывающих правовых отношений Президента и Председателя Правительства. Это зависимости, имеющие характер вышестоящего и подчиненного. Один из субъектов отдает отчет другому и получает от него указания относительно дальнейших действий, где санкцией за отсутствие удовлетворяющих результатов в материализации воли Президента может стать отставка Правительства.

В рамках руководства работами Правительства<sup>32</sup> Президент вправе – что редко практикуется<sup>33</sup> – по собственному усмотрению<sup>34</sup> председательствовать на заседаниях Правительства. Данное законоположение было введено в проект Конституции непосредственно Б. Ельцином<sup>35</sup>. На таких заседаниях Правительства принимаются ключевые для государства политические решения<sup>36</sup>. Председательствуя в Правительстве, Президент не становится его главой<sup>37</sup>. Он не может принимать непосредственно руководство Правительством, не принимает участие в голосовании, не вправе реформировать Правительство в свой кабинет министров<sup>38</sup>. В ситуации, когда на заседании

---

<sup>32</sup> С.Н. Пак, *Институт президента в современной России*, Москва 2001, с. 68.

<sup>33</sup> И.В. Филиппов, *Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации*, Москва 2002, с. 131; С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства*, Москва 2006, с. 106.

<sup>34</sup> С.М. Шахрай, *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, Москва 2013, с. 150.

<sup>35</sup> Р.Р. Аслаян, *Конституционная система исполнительной власти в Российской Федерации*, Саратов 2005, с. 123.

<sup>36</sup> Г.В. Дегтев, *Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования*, Москва 2005, с. 205; Н.Е. Колобаева, *Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики)*, Екатеринбург 2007, с. 108.

<sup>37</sup> Ср. Г.В. Дегтев, *Конституционно-правовой статус Президентов Российской Федерации и США: сравнительно-правовой анализ*, Москва 2003, с. 116.

<sup>38</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 105.

Правительства председательствует Президент, решения Правительства подписывает Председатель Правительства, что акцентирует внимание на том, что это решения не Президента, а Правительства. Таким образом, председательствование Президента на заседаниях Правительства не влечет правовых последствий, а имеет политический характер<sup>39</sup>.

На основании положений закона о Правительстве Президент вправе председательствовать на заседаниях Президиума Правительства, т.е. на собраниях руководства Правительства. Таким образом, он может оказывать влияние на динамику его активности, на ход работы, выбор реализованных вопросов, метод их рассмотрения и решения. В действительности Президент редко председательствует на заседаниях Правительства, хотя встречи Правительства с его участием происходят еженедельно. Когда происходит встреча Правительства с участием Президента, это приобретает существенное значение в общественном и политическом аспектах. Вместе с тем, случается, что они проходят в составе, расширенном за счет председателей парламентских фракций, членов Совета Федерации, руководителей органов государственной власти федерального и регионального уровня<sup>40</sup>. Однако, это совещания (встречи) членов Правительства с Президентом, а не заседания Правительства с участием Президента.

Форма данного типа совещаний в широком понимании напоминает председательствование Президента на заседаниях Правительства. Президент провозглашает вступительное слово, определяет цель и задания совещания, выдает распоряжения Председателю и членам Правительства, выслушивает их объяснения относительно выполнения ранее полученных распоряжений, выражает свое одобрение или неодобрение конкретных действий и решений Правительства. При этом, с правовой точки зрения президентские совещания с Премьер-министром и остальными членами кабинета министров имеют неформальный характер, и принимаемые на них решения не имеют обязательного правового статуса.

Тем не менее, учитывая авторитет Президента В. Путина у лиц, входящих в состав Правительства, «неформальные» решения, выполняются аналогично решениям, принятым на заседаниях Правительства<sup>41</sup>.

Помимо определения организационных структур федеральной исполнительной власти, права председательствования на заседаниях Правительства и обязанности предоставления отчета по деятельности, не менее важной

<sup>39</sup> И.Н. Гелиева, *Форма государственного правления в России: конституционно-правовой анализ*, Краснодар 2008, с. 107–108.

<sup>40</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 107.

<sup>41</sup> И.В. Филиппов, *Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей...*, с. 131–132.

плоскостью формирования моделей поведения федеральной исполнительной власти Президентом является руководство ним определенными действиями Правительства. Влияние главы государства на конкретные аспекты правительственной деятельности следует непосредственно из правовых положений. Оно обосновано в функциях и заданиях, выраженных в положениях Конституции и расширенных положениях закона о Правительстве Российской Федерации.

Определяя конституционные роли Президента, автор Конституции подчеркнул, что тот является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он осуществляет деятельность, целью которой является защита суверенности Российской Федерации, ее независимости и государственной интегральности. С данной целью – как избранный непосредственно гражданами, что дает ему особые политические законные полномочия к действиям<sup>42</sup> – определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, руководит внешней политикой государства, создает и председательствует в Совете Безопасности Российской Федерации, утверждает военную доктрину Российской Федерации, вводит военные и чрезвычайные положения на территории всего государства или его части (например, ситуация в Республике Северная Осетия и Республике Дагестан в 1992–1995 годы) и т.д.

Хоть в президентские задания, явным образом определенные в положениях Конституции, не входит гарантия безопасности и обороны государства, то на данный вопрос необходимо смотреть сквозь призму приносимой Президентом – в момент вступления в должность – присяги, его функций, а также конкретных компетенций, которыми его наделил законодатель. Президент присягает, что, реализуя свои компетенции, будет защищать суверенность и независимость, безопасность и интегральность государства. Функцию его деятельности определяют, в том числе, защита суверенности государства, его независимости и интегральности. Однако, одной из ключевых конституционных компетенций главы государства в сфере гарантии обороны государства является утверждение военной доктрины Российской Федерации.

Другими словами, таким образом, приносимая присяга, равно как функции, определяющие ключевые черты президентской идентификации вместе с особыми компетенциями позволяют видеть особую, а вместе с тем, ведущую роль Президента в сфере обороны и безопасности государства. Также федеральный Конституционный Суд установил, что определенные конституционно функции Президента создают конституционную основу для реше-

---

<sup>42</sup> См. С.Ю. Поляков, *Президент Российской Федерации как идеологический институт...*, с. 1423.

ний и действий Президента, принимаемых с целью гарантии безопасности, территориальной интегральности даже тогда, когда они не предусмотрены непосредственно в определенных правовых нормах (конструкция так называемых скрытых заданий)<sup>43</sup>.

В связи со значением данной проблематики для государства<sup>44</sup>, заслуживает внимания факт расширения компетенций Президента в сфере обеспечения безопасности и обороноспособности государства. Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами. Он утверждает военную доктрину Российской Федерации. Назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил. Присваивает высшие воинские звания. Оглашает всеобщую или частичную мобилизацию. В случае агрессии против Российской Федерации либо непосредственной угрозы агрессии Президент вводит на территории Российской Федерации либо в ее конкретных частях военное положение, незамедлительно уведомляя об этом Совет Федерации и Государственную Думу. Когда угроза безопасности государства следует из внутренних предпосылок, тогда Президент вводит на территории Российской Федерации или в ее отдельных частях чрезвычайное положение, о чем незамедлительно уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу<sup>45</sup>.

Президент формирует и руководит Советом Безопасности Российской Федерации. Главными заданиями, поставленными перед ним, является определение ключевых интересов общества и государства и диагностика внутренних и внешних угроз безопасности. Разработка главных направлений стратегии гарантирования безопасности России и ограничения разработки федеральных целевых программ его обеспечения.

Разработка оперативных планов предотвращения чрезвычайных ситуаций, могущих вызвать негативные последствия в общественно-политической, экономической, военной, экологической и др. сферах, и касающихся их устранения. Разработка предложений Президента о введении, продлении и отмене чрезвычайного положения. Разработка предложений, относящихся к координированию деятельности федеральных органов власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в процессе реализации решений, касающихся гарантии безопасности и оценки их эффективности.

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П, Собрание законодательства Российской Федерации 1995, № 33, ст. 3424.

<sup>44</sup> З.А. Тангиев, *Федеральные министерства в условиях совершенствования системы и структуры органов исполнительной власти*, Москва 2008, с. 148.

<sup>45</sup> Так, например 7 апреля 1994 г. Совет Федерации утвердил Декрет Президента от 4 апреля 1994 г. о введении чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия и в Республике Ингушетия.

Согласно конституционно определенным функциям Президент, как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации, реализуя положения Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, руководит деятельностью федеральных министров и других федеральных органов исполнительной власти, отвечающих за вопросы защиты, безопасности, внутренних дел, внешней политики, предотвращения чрезвычайных положений и устранения последствий стихийных бедствий, т.е. ключевыми органами с точки зрения качества функционирования государства<sup>46</sup>. Нет никаких сомнений, что предметная сфера ключевых отношений для государства была непосредственно подчинена Президенту. В ее рамках Президент самостоятельно (без необходимости получения контрассигнации) руководит делами Правительства. Он компетентен выдавать обязывающие Правительство нормативные акты, указания и распоряжения, контролировать его, приказывать Председателю Правительства, отдельным министрам и главам ведомств осуществить определенные действия<sup>47</sup>.

Федеральное Правительство руководит предметными органами, координирует их деятельность<sup>48</sup>, согласно положениям Конституции, федеральным конституционным законам, федеральным законам и президентским декретам и постановлениям. Таким образом, можно утверждать о двойном подчинении части министерств и федеральных ведомств: с одной стороны – на общем основании Председателю Правительства (соответственно: Правительству), с другой же стороны – на основании компетенционной нормы – Президенту. Непосредственное подчинение некоторых министров и руководителей служб Президенту не освобождает их от обязанностей работы в рамках коллегиально действующего Правительства, равно как не освобождает их от ответственности за акты, осуществляемые Правительством, или также от ответственности перед Председателем Правительства. Одобренная законодателем правовая конструкция двойного подчинения<sup>49</sup> является нетипичным решением, при этом – рискованным. В ситуации гипотетического напряжения

---

<sup>46</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 106; В.Г. Колотева, *Роль федеральных органов исполнительной власти в политической системе современной России (2000–2005 гг.)*, Москва 2008, с. 70.

<sup>47</sup> В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений*, „Труды Московской государственной юридической академии”, Москва 1999, № 4, с. 22.

<sup>48</sup> А.М. Тарасов, *Президентский контроль: понятие и система*, Санкт-Петербург 2004, с. 307.

<sup>49</sup> Ф.М. Аляутдинов, *Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации*, Москва 2001, с. 32; А.М. Николаев, *Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве*, Москва 2002, с. 115.

между центром Президента и Правительства, проявлением которого были бы противоположные ожидания относительно предметных министерств и ведомств, может привести в результате к нарушениям в реализации элементарных задач государства, а в организационной плоскости – реализовать дисфункциональный принцип коллегиальной деятельности Правительства.

Руководство Президента вышеуказанными сферами исполнительной власти имеет непосредственное законное обоснование в положениях закона о Правительстве Российской Федерации и в данном контексте не вызывает сомнений. Однозначно, априори не исключает президентского руководства в других сферах, подчиненных федеральной исполнительной власти. В данном случае подача предложения, наоборот, не подкрепленная анализом детальных положений, была бы неправомерной.

Хоть автор Конституции непосредственно не определил характер связей, существующих между Президентом и Правительством, при этом не характеризовал их как отношения руководителя и подчиненного, то путем наделения Президента функциями и заданиями для выполнения, расположил его относительно федеральной исполнительной власти в отношениях, которые – в материальной плоскости – имеют свойства общего руководства Правительством<sup>50</sup>. Среди данных заданий в первой очередности необходимо упомянуть ст. 80 ч. 3 Конституции. Согласно ей, Президент, в соответствии с положениями Конституции и федеральных законов, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, которые – на основании ст. 114 Конституции – реализует Правительство. Делает это комплексно, без исключений. Другими словами, творец Конституции не исключает из спектра полномочий Президента «направлений политики», оставленных по принципу эксклюзивности для исполнительной власти.

Определенные Президентом основные направления внутренней и внешней политики государства главным образом реализуются Правительством и подчиненным ему органом федеральной исполнительной власти. Называя «основные направления внутренней и внешней политики государства», Президент предопределяет суть правительственных решений. Он дает им рамки, в которых заполнение конкретной материей находится в компетенции федеральной исполнительной власти. Насколько эти рамки жесткие, де-факто принуждающие кабинет министров к реализации конкретных решений с заранее определенной сутью, или всего лишь так называемые векторные

<sup>50</sup> В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации...*, с. 23; см. также А.М. Николаев, *Принцип разделения властей...*, с. 112; J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywódstwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010, s. 269.



указания, это зависит от воли главы государства. Это он определяет фактические роли, которые исполняет Правительство в федеральном процессе принятия решений: насколько это роли главного исполнителя, или, не смотря ни на что, только реализующего политику Президента, и насколько Правительство сохранит субъектный характер в определении осуществляемой ими политики.

Определение векторов внешней и внутренней политики государства как сфера деятельности, конкретизированной решениями Правительства и системы органов, подчиненных ему, имеет первичное значение, а вместе с тем – ключевое для определения отношений на оси Президент – Правительство и является двигателем деятельности Правительства. В том же значении Президент не должен принимать конкретных, единичных исполнительных решений, чтобы определять формулировку политики Правительства. Он определяет их как тот, кто очерчивает стратегию политики государства как целей политики, реализованной федеральной исполнительной властью. С помощью каких средств он достигнет этого – де-факто вопрос второстепенный, лишенный сути относительно того, что существенно, достойно реализации, и того, что не обуславливает ключевые вопросы для значительных общественных групп. Определение целей, стратегии деятельности – это необходимый этап в процессе руководства исполнительной властью; этап, который обуславливает, определяет суть дальнейшего выбора, осуществляемого исполнительной властью. Из конституционного регулирования относительно того, что Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, следует императив деятельности Правительства. Какова его сфера, содержание, концентрация, формы, в которых должен реализоваться, этого законодатель не определил ни в положениях Конституции, ни федеральных законов. Это означает, что их единственным правовым ограничением является содержащаяся в ст. 80 ч. 3 Конституции оговорка, что они должны соответствовать положениям Конституции и федеральных законов. Тем самым, Президент вправе придавать основным направлениям внешней и внутренней политики государства любую суть, только бы она не противоречила положениям Конституции и федеральных законов. То, что необходимо отнести к основным векторам внутренней и внешней политики государства, и что следует рассматривать как формы их конкретизации, является выражением президентского признания, его способа видения политических отношений и вызовов, стоящих перед Российской Федерацией<sup>51</sup>.

Векторные задания Президента в сфере внешней и внутренней политики государства, как определяющие пространство деятельности Правительства,

---

<sup>51</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 347–348.

необходимо рассматривать вместе с положениями ст. 113 Конституции. Согласно ним, Председатель Правительства определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу не только – что характерно в Европе – согласно положениям Конституции и федеральных законов, но также – что совместно определяет характерные для российской системы управления свойства – согласно декретам Президента. Конституция не предопределяет при этом характер правового декрета главы государства. Не сужает регулирований, содержащихся в нем к определенной группе вопросов или к регулированиям, имеющим характер правовых норм, т.е. принципов действий, имеющих основной и абстрактный характер. В свете определений доктрины и практики, декрет может также иметь характер ненормативный, в том числе – конкретный. Предмет декрета может касаться любых вопросов, относящихся к государственной сфере. Может состоять из рекомендаций проведения органами исполнительной федеральной власти определенных действий, президентских взглядов о природе действий, которые должно осуществить Правительство.

Акты Президента могут быть направлены не только непосредственно к Правительству, но также к его Председателю, отдельным министрам и другим руководителям органов исполнительной власти, включая тех, которые не являются непосредственно подчиненными Президенту. Таким образом, решения главы государства могут быть адресованы любому федеральному органу исполнительной власти и являются обязывающими к исполнению для каждого из них<sup>52</sup>. Следовательно, можно говорить о широком субъектном плане и значительном в правовом аспекте определении задач Президентом для органов федеральной исполнительной власти. Путем издания декретов глава государства не только воплощает свое стратегическое руководство Правительством, но вместе с тем, постоянно формирует модели поведения исполнительной власти, чему обязан соответствовать Председатель Правительства, организуя работу Правительства<sup>53</sup>.

С точки зрения общего характера формулированных указаний, направленные в органы федеральной исполнительной власти президентские акты можно разделить на две группы: акты, определяющие конкретные модели поведения, и акты общего характера. В первых из них глава государства обязывает орган исполнительной власти выполнять определенные действия или получить конкретный результат. Данного типа действием является, например, выполнение Правительством законодательной инициативы в данной сфере. Президент вправе разработать основы проекта закона, составление

<sup>52</sup> Там же, с. 359.

<sup>53</sup> В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации...*, с. 24.

которого он поручает субъекту федеральной исполнительной власти. Он компетентен разработать (например, в рамках ежегодного послания) директивы деятельности, осуществление которых и получение определенного результата является задачей для кабинета министров.

Наряду с актами, в которых Президент четко определяет свою волю, в российской практике известны также акты, в которых Президент в общих словах выражает свои намерения. Не конкретизирует в них, какого рода единичные действия должен осуществить субъект исполнительной власти, но желает, чтобы в общем определенный результат (вроде улучшения собираемости налогов или борьбы с коррупцией) был достигнут.

Президентские поручения касаются правительственных вопросов. Это аргумент в пользу тезиса, сформулированного российской доктриной конституционного права,<sup>54</sup> относительно того, что Президент имеет полномочия осуществлять непосредственную деятельность в сфере правительственных вопросов, федеральной исполнительной власти, т.е. может реализовать компетенции исполнительной власти в рамках компетенций Правительства. Все же, каким образом могли бы осуществлять обязывающие Правительство решения, имеющие характер распоряжений, реализуя стратегическое руководство над федеральной исполнительной властью, устанавливая ее компетенции, сам не являясь компетентным в сфере его деятельности? В российской доктрине артикулируется тот тезис, что Президент может принимать государственные решения самому действовать в сфере компетенций Правительства, хотя не вызывает сомнений, что компетенции Президента и Правительства существенно отличаются. Может принимать и нормативные, и ненормативные решения во всей сфере компетенций исполнительной власти<sup>55</sup>. Подчинение Правительства Президенту не ограничено определенным спектром вопросов и имеет целостный характер. Президент – как гарант Конституции – вправе принимать какие-либо, не противоречащие Конституции и федеральным законам акты (в том числе с конкретно-индивидуальным характером) с целью реализации конституционных положений<sup>56</sup>.

Деятельность Правительства и подчиненных ему субъектов должна быть координирована с деятельностью Президента. Согласование деятельности обоих центров политической власти служит ее целостности, что, в свою очередь, является необходимым условием президентского одобрения для реализованных Правительством начинаний. Наряду с конституционными и законодательными механизмами совместной деятельности органов федеральной исполнительной власти и Президента, практики политической ком-

---

<sup>54</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 207.

<sup>55</sup> Там же, с. 207.

<sup>56</sup> Там же, с. 208.

муникации, имеют применение организационные средства, направленные на сохранение, единство и согласование действий Правительства и Президента.

Правительство согласует с Президентом не только вносимые в Государственной Думе проекты законов. Данной процедуре подлежат также проекты некоторых других решений Правительства. Дело касается проектов данных решений, которые принимаются в результате президентских идей, равно как рассматриваемых на заседаниях Правительства, на которых председательствовал Президент. Аналогично главе государства с целью согласования передаются проекты решений Правительства, касающихся его компетенций, прав и свобод человека и гражданина, защиты суверенности государства, его независимости и интегральности; обеспечения гармоничного функционирования и совместной деятельности органов государственной власти; определения основных направлений внутренней и внешней политики государства; осуществления внешней политикой; реализации функций Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. Согласованию подлежат также проекты персональных решений Правительства, относительно позиций федеральной исполнительной власти, подчиненных Президенту.

Так как Правительство согласует с Президентом определенные проекты принимаемых им решений, правительственной оценке подлежат президентские намерения, относящиеся к вопросам, находящимся в компетенции Правительства. Президент поступает так для того, чтобы кабинет министров взял их во внимание в своей деятельности. Президент передает Правительству проекты планов законодательных работ, относящихся к компетенции Правительства. Аналогичной передаче подлежат проекты законов, вносимые Президентом в Государственную Думу, касающиеся вопросов, находящихся в компетенции Правительства. В свою очередь, на общих правилах ст. 104 ч. 3 Конституции, Президент руководит Правительством для оценки проекта так называемых финансовых законов. Обращается за оценкой кабинета министров относительно разработанных им проектов декретов и постановлений, касающихся вопросов, свойственных Правительству.

В свете обязывающих правовых регулирований необходимо усматривать сложность системы инструментов координирования деятельности Правительства и Президента. Они должны полностью обеспечить единство начинаний, воплощаемых органами федеральной исполнительной власти и руководящего ними Президента, тем самым – целостность и внутреннюю рациональность реализуемой Российской Федерацией политики.

Аналогичный резонанс для отношений на оси Президент – Правительство получают ст. 115 ч. 1 и 3, и ст. 114 ч. 1 п. г) Конституции. Согласно первым из них Правительство принимает постановления и распоряжения, а также

обеспечивает их выполнение не только на основании и с целью выполнения Конституции, федеральных законов, но также нормативных декретов Президента. Следовательно, декреты являются средством регулирования организации, компетенций, деятельности федерального Правительства. Определяя направления деятельности кабинета министров, выдавая ему задания, глава государства имеет в распоряжении относительно Правительства средства контроля. Он касается не только конституционности и соответствия законам правительственной деятельности, но также того, соответствуют ли они президентским декретам. Это означает возможность контролирования реализуемой Правительством политической линии, ее целостность с политикой Президента.

В ситуации, когда правительственные постановления и распоряжения находятся в противоречии с Конституцией, федеральными законами или президентскими декретами, Президент вправе самостоятельно их отклонить и таким образом реагировать на нежелательные, с его точки зрения, решения Правительства<sup>57</sup>. Не обязан – что вызывает разногласия – обращаться в Конституционный Суд с просьбой об утверждении их неконституционного характера<sup>58</sup>. Наделение Президента дерогационными компетенциями необходимо сопоставлять с сущностью Конституционного Суда как специализированного органа, предназначенного для контроля конституционности правовых норм и – согласно моделям – имеющего в данной сфере эксклюзивные права. В ситуации, когда Правительство не является кабинетом Президента, возникает сомнение, не находится ли предметная компетенция Президента в противоречии с принципом разделения компетенций между органами федеральной власти<sup>59</sup>. Вопросы конституционности нормативного правительственного акта Президент не должен решать самостоятельно. Как гарант Конституции (ст. 80 ч. 2 Конституции), он должен обратиться в Конституционный суд с просьбой проконтролировать конституционность правовых норм. Президентское право отклонения правительственных актов выходит за рамки контроля их законности. Это касается любых поводов, существование которых создает для главы государства возможность вмешательства в нормотворческую деятельность кабинета министров. Это могут быть правовые вопросы, равно как экономические, общественные и политические. Что немаловажно для идентификации отношений, объединяющих

<sup>57</sup> В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента...*, с. 353.

<sup>58</sup> См. Р.М. Дзидзоев, Д.Ю. Приймак, *Конституционноправовой статус Председателя Правительства Российской Федерации*, Краснодар 2009, с. 97–98.

<sup>59</sup> См. И.А. Ионов, *Полномочия Президента РФ по отмене актов Правительства РФ и приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации*, „Конституционное и муниципальное право” 2004, № 4, с. 39–40.

Президента с Правительством, положения Конституции не требуют от Президента обоснования мотивов своего возражения, приводящего в результате к решительному вмешательству в правотворческую деятельность Правительства. Возможность отклонения правительственных правовых актов можно воспринимать как уникальный надзор Президента над Правительственной правотворческой деятельностью.

Президент вправе признать за Правительством компетенции. Определяя компетенции, глава государства не только наделяет его новыми формами деятельности, но в то же время указывает на действия, необходимые для выполнения, вследствие чего может связывать его собственной концепцией обязывающей политики кабинета министров.

Важной сферой взаимных влияний Президента и Правительства является законодательная политика Российской Федерации. Как Президент, так и Правительство являются субъектами законодательной инициативы. Отсюда также – в связи с руководящими компетенциями Президента относительно Правительства – обязательна разработка между ними форм сотрудничества в законодательном пространстве. Оно реализуется различными средствами. Некоторые из них имеют непосредственное обоснование в правовых положениях, другие же являются проявлениями практики политической деятельности. Вместе с тем, часть форм совместной деятельности следует из конституционных задач Президента, некоторые же обусловлены характером функций, реализованных Правительством и его компетенциями в сфере выполнения заданий, поставленных ему Президентом<sup>60</sup>.

Правительство является активным исполнителем провозглашаемого ежегодно Президентом Федеральному Собранию Послания о состоянии государства и основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Они очерчивают план государственной деятельности, превращение которой в законотворческие проекты является в значительной степени привилегией Правительства. В формально-правовой плоскости Послания не являются обязывающими для Правительства. Они не обязывают его выполнять или игнорировать определенные действия. В действительности, учитывая личный и институциональный авторитет Президента, их невозможно переоценить. Они побуждают органы федеральной исполнительной власти к законотворческой деятельности. С целью выполнения президентских Посланий Правительство осуществляет программы правительственной деятельности<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 120.

<sup>61</sup> Например, распоряжение Правительства Российской Федерации о комплексе действий, направленных на реализацию главных тезисов Послания Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации в 2007 году, Собрание законодательства Российской Федерации 2007, № 26, ст. 3196.

Законотворческая совместная деятельность Президента и Правительства охватывает также бюджетные вопросы. Она является конкретизацией провозглашаемых в Федеральном Собрании президентских Посланий по вопросам бюджета. Глава государства определяет в них текущие приоритеты финансовой активности государства, что – со стороны Правительства – вызывает обязанность осуществления определенных действий, направленных на их воплощение в жизнь<sup>62</sup>.

## **Итог**

Подводя итог, можно утверждать, что картина отношений, существующих между Президентом и Правительством в целом, позволяет констатировать, что хотя формально законодатель не назвал Президента главой исполнительной власти, то – учитывая предоставленные ему компетенции – так определил для него фактическую роль. Данный факт находит подтверждение в практике. Другими словами, несмотря на то, что Президент Российской Федерации не является органом исполнительной власти, тем не менее – он ее осуществляет.

## **РЕЗЮМЕ**

Представленный анализ касается характеристики роли Президента Российской Федерации в государственном устройстве и Конституции в контексте следующего вопроса: имеет ли он компетенции органа исполнительной власти, не являясь конституционным органом исполнительной власти. В работе представлен следующий тезис: картина отношений, существующих между Президентом РФ и Правительством РФ в целом, позволяет утверждать, что хотя формально законодатель не назвал Президента главой исполнительной власти, то – учитывая предоставленные ему компетенции – так определил для него фактическую роль. Это находит подтверждение в практике государственного устройства. Следовательно, несмотря на то, что Президент Российской Федерации не является органом исполнительной власти, тем не менее – он ее осуществляет.

---

<sup>62</sup> С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства...*, с. 121.

*Jacek Zalesny*

**ABOUT THE EXECUTIVE POWER OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION,  
WHO IS NOT AN ORGAN OF THE EXECUTIVE POWER**

The analysis is devoted to the President of the Russian Federation as an executive power. The author formulates a *thesis* that regardless of the provisions of the Constitution of the Russian Federation according to which the federal government holds the executive power of the Russian Federation, the President of the Russian Federation has the power typical for the executive power.

**KEY WORDS:** *Russian Federation, the President, Executive Power*

## **Библиография**

- К.В. Агалов, *Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы*, Москва 2003.
- Х.А. Аккаева, *Принцип разделения власти – конституционная основа построения и функционирования государственного механизма в России*, Санкт-Петербург 2005.
- А.Ф. Алиев, *Институт президентства и его особенности в условиях России*, Москва 2000.
- И.И. Алипулатова, *Парламентаризм в Российской Федерации как основа демократического общества*, Мажачкала 2004.
- Ф.М. Аляутдинов, *Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации*, Москва 2001.
- Р.Р. Асланян, *Конституционная система исполнительной власти в Российской Федерации*, Саратов 2005.
- Д.С. Ашаев, *Роль Президента и Правительства Российской Федерации в осуществлении исполнительной власти*, Москва 2003.
- М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, Москва 2007.
- А.С. Барто, *Взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в реализации политических реформ (по материалам Краснодарского края и Ростовской области)*, Краснодар 2010.
- Н.П. Варфоломеева, *Конституционно-правовая природа и механизм разрешения споров о компетенции органов государственной власти*, Самара 2007.
- М.М. Васильева, *Особенности становления института президентской власти в России*, [в:] К.П. Кокорев (ред.), *Политические процессы в России и в мире*, Москва 2009.
- Д.С. Выголовский, *Конституционно-правовое регулирование федеральной исполнительной власти в России*, Ростов-на-Дону 2004.
- Г. Гаджиев, *Новые грани конституционного принципа разделения властей*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2004, № 2.
- И.Н. Гелиева, *Форма государственного правления в России: конституционно-правовой анализ*, Краснодар 2008.
- Х.Г. Горшкова, *Теория исполнительной власти: понятие и принципы ее осуществления*, [в:] А. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин (ред.), *Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления*, Москва 2003.



- Г.В. Дегтев, *Институт президентства в Российской Федерации. Особенности правового статуса и компетенции, проблемы совершенствования*, Москва 2005.
- Г.В. Дегтев, *Становление института президентства в России*, Москва 2006.
- Р.М. Дзидзоев, Д.Ю. Приймак, *Конституционно-правовой статус Председателя Правительства Российской Федерации*, Краснодар 2009.
- С.А. Дмитриев, *Конституционно-правовой статус Правительства*, Москва 2006.
- Б.П. Елисеев, *Система органов государственной власти в Российской Федерации*, Москва 1998.
- Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян, *Конституционное право*, Moskwa 2000.
- Ш.В. Жамалдаев, *Российский парламентаризм в условиях посткоммунистической трансформации политической системы*, Саратов 2006.
- А.В. Зуйков, *Президент для России: от идеи до Главы 4*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2009, № 4.
- А.В. Зуйков, *Эволюция института президентства Российской Федерации*, Москва 2009.
- В.А. Иванов, *Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в законодательном процессе*, Москва 2006.
- И.А. Ионов, *Полномочия Президента РФ по отмене актов Правительства РФ и приостановлению действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации*, „Конституционное и муниципальное право” 2004, № 4.
- Р.Ш. Караев, *Конституционно-правовые формы парламентского контроля за исполнительной властью в Российской Федерации*, Ростов-на-Дону 2005.
- А.В. Карелин, *Конституционно-правовой механизм реализации принципа разделения властей в условиях российского федерализма*, Москва 2010.
- Э.С. Керимов, *Конституционно-правовые основы государственного управления в сфере финансовой деятельности Российской Федерации*, Москва 2006.
- Д. Кислица, *«Скрытые» полномочия президента Российской Федерации*, [в:] В.И. Фадеев (ред.), *Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы*, Москва 2015.
- Ю.М. Козлов, *Проблемы современного развития государственно-правового развития России: историческое наследие и современность*, [в:] М.Н. Марченко (ред.), *Разделение властей*, Москва 2004.
- Н.Е. Колобаева, *Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации (вопросы теории и практики)*, Екатеринбург 2007.
- В.Г. Колотева, *Роль федеральных органов исполнительной власти в политической системе современной России (2000–2005 гг.)*, Москва 2008.
- М. Краснов, *Законодательно закрепленные полномочия президента России: необходимость или сервизм?*, „Сравнительное конституционное обозрение” 2011, № 4.
- А.Н. Курюкин, *Взаимодействие законодательной и исполнительной властей в условиях реформирования российского общества*, Тула 2000.
- Е.В. Мандрыка, *Реализация принципа разделения властей в России и в Украине (Сравнительно-правовое исследование)*, Санкт-Петербург 2006.
- А.Н. Медушевский, *Конституционная стабильность и институциональные изменения в российском политическом процессе*, [в:] S. Sulowski, J. Zalesny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, „Studia Politologiczne” 2014, vol. 33.
- Б.К. Мецаев, *Юридическая природа контрольной деятельности (теоретико-правовой аспект)*, Москва 2003.
- А.М. Николаев, *Принцип разделения властей и его реализация в Конституции Российской Федерации 1993 г. и текущем законодательстве*, Москва 2002.

- Э. Ожиганов, *Институционализация отношений между органами исполнительной и представительной властей и политический режим в Российской Федерации*, [в:] И. Шаблинский (ред.), *Президент - Правительство исполнительная власть: российская модель*, Москва 1997.
- Л.А.Окуньков, *Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика*, Москва 1996.
- С.А. Осетров, *Конституционные основания президентской власти в Российской Федерации*, Самара 2010.
- А.В. Павлушкин, *Статус Федерального Собрания – представительного и законодательного органа Российской Федерации*, [в:] Ю.А. Тихомиров (ред.), *Конституционное законодательство России*, Москва 1999.
- С.Н. Пак, *Институт президента в современной России*, Москва 2001.
- А.Е. Постников, *Статья 10*, [в:] Л.А.Окуньков (ред.) *Комментарий к Российской Федерации*, Москва 1996.
- А.Е. Постников (ред.), *Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации: к 20-летию деятельности, как представительного и законодательного органа Российской Федерации*, Москва 2012.
- С.Ю. Полярков, *Президент Российской Федерации как идеологический институт российского конституционализма*, „Право и политика” 2009, № 7.
- Е.Е. Прокошенкова, *Разделение властей как принцип механизма осуществления государственной власти в Российской Федерации*, Москва 2003.
- В.И. Радченко, *Президент Российской Федерации в системе разделения властей*, Саратов 1995.
- В.И. Радченко, *Президент и «разделение властей» в Конституции Российской Федерации*, [в:] В.Т. Кабышев, Е.В. Колесников (ред.), *Реализация Конституции России*, Saratow 1994.
- А.А. Романовский, *Институт президентства во Франции и России: (сравнительный анализ)*, Воронеж 2007.
- Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, *Правительство Российской Федерации в системе исполнительной власти*, [в:] И.Л. Бачило (ред.), *Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития*, Москва 1998.
- И.Н. Сивкова, *Федеральные органы исполнительной власти в России (Конституционно-правовой аспект)*, Москва 2004.
- Г.В. Синцов, *Деятельность Президента Российской Федерации и глав субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности*, [в:] В.В. Комарова (ред.), *Конституционная законность в реализации принципа разделения властей на примере Российской Федерации*, Москва 2015.
- Ю.И. Скуратов, *Президент Российской Федерации*, [в:] А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин А.Н. (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007.
- А.К. Соболева, *Принцип разделения властей*, [в:] А.Н. Медушевский (ред.), *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*, Москва 2013.
- В.Н. Суворов, *Конституционный статус Президента Российской Федерации*, Москва 2000.
- В.Н. Суворов, *Президент и Правительство Российской Федерации: конституционные проблемы взаимоотношений*, „Труды Московской государственной юридической академии”, Москва 1999, № 4.
- З.А. Тангиев, *Федеральные министерства в условиях совершенствования системы и структуры органов исполнительной власти*, Москва 2008.
- А.М. Тарасов, *Президентский контроль: понятие и система*, Санкт-Петербург 2004.

- О.Е. Тарасова, *Принцип разделения властей и гражданское общество. Диалектика взаимосвязи (социально-философский аспект)*, Красноярск 2004.
- Д.Б. Трошев, *Парламентские расследования как форма контроля федерального собрания Российской Федерации за деятельностью федеральных органов государственной власти*, Москва 2008.
- И.В. Филиппов, *Роль Президента в обеспечении разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации*, Москва 2002.
- И.Д. Хутинаев, *Институционализация органов государственной власти Российской Федерации*, Москва 2006.
- А.В. Чепус, *Конституционное законодательство Российской Федерации: генезис, современное состояние и основные тенденции развития*, Москва 2008.
- А.В. Чепус, *Парламентская ответственность Правительства Российской Федерации: современное состояние и перспективы*, Москва 2014.
- А.С. Чесноков, *Исполнительная власть в Российской Федерации (Теоретико-правовой анализ)*, Москва 2001.
- В.Е. Чиркин, *Основы сравнительного государственоведения*, Москва 1997.
- В.Е. Чиркин, *Элементы сравнительного государственоведения*, Москва 1994.
- С.М. Шахрай, *О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований*, Москва 2013.
- Г.А. Шмавонян, *Президент Российской Федерации*, [в:] Ю.Л. Шульженко (ред.), *Конституционное право России*, Москва 2007.
- М. Grzybowski, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w Rosji*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
- J. Jaskiernia, *Prawidłowości rozwoju systemu politycznego Federacji Rosyjskiej w okresie prezydentur W. Putina i D. Miedwiediewa*, „Myśl Socjaldemokratyczna” 2010, nr 4.
- J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010.

*Александр Алексеевич Ларичев*

## **Территориальная организация местного самоуправления в России сквозь призму канадского опыта**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*местное самоуправление, территориальные основы,  
опыт России и Канады*

Сравнительные исследования публично-правовых институтов России и Канады, включая местное самоуправление, вызывают большой интерес, как в силу политико-территориальных, так и экономико-географических факторов.

Канада, также как и Россия, является крупным федеративным государством, что делает привлекательным изучение места и роли местного самоуправления в структуре федеративных отношений различных уровней публичной власти. Как и в России, субъекты федерации в Канаде создают муниципальные образования, устанавливают их границы, содействуют формированию условий для автономного решения вопросов на местном уровне. Более того, канадские провинции и территории имеют исключительную юрисдикцию в этих вопросах, что позволяет анализировать различные подходы к их решению от субъекта к субъекту.

Канада имеет обширную территорию, где густонаселенные агломерации соседствуют с бескрайними незаселенными просторами северных территорий, соответственно, также как и в России возникают вопросы о поиске оптимальных моделей муниципального управления в мегаполисах, а также о необходимости, границах и формах местного самоуправления в малонаселенных территориях страны.

Надо отметить, что эффективная деятельность публичной власти в любом государстве во многом зависит от правильного подхода к определе-

нию территориальных пределов ее реализации. Должный охват юрисдикцией населенной территории, соответствующий организационным, финансовым и материальным ресурсам органов публичной власти позволяет максимально эффективно реализовать их полномочия, обеспечить необходимое качество организации и регулирования социальных процессов в обществе. Данный вопрос принципиально важен, в том числе, и прежде всего, для местного самоуправления, которое является институтом публичной власти, наиболее приближенным к местному населению, к решению его первоочередных проблем и удовлетворению потребностей.

Подходы к формированию территориального механизма местного самоуправления в федеративном государстве определяются, во многом, моделью и уровнем правового регулирования соответствующих вопросов.

Если обратиться к опыту России, то, как было отмечено в Постановлении Конституционного суда РФ от 24.01.1997 №1-П<sup>1</sup>, определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, может быть различным, и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, именно в России особенности конституционно-правового регулирования местного самоуправления изначально закладывают ряд базовых, общедоказательных принципов территориальной организации местного самоуправления, которые не соблюдать субъекты РФ просто не могут.

Согласно принятому толкованию п. «н» ч.1 ст.72 Конституции РФ<sup>2</sup>, федеральный законодатель имеет право регулировать не только «организацию системы органов местного самоуправления», но и иные вопросы<sup>3</sup>, включая территориальный аспект его осуществления.

Начиная с 2003 года, в поле федерального законодательного регулирования в России обозначился четкий тренд на централизацию принципов и правил муниципального деления субъектов РФ, который, однако, в силу своеобразия юридических конструкций требований к типам и системе муниципальных образований привел скорее к видимому, нежели чем содержательному «однообразию» территориальной организации местного самоуправления. Примером соответствующей «пестроты однообразия» может являться

---

<sup>1</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 № 1-П „По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике», „Собрание законодательства Российской Федерации” 1997, № 5, ст.708.*

<sup>2</sup> *Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).*

<sup>3</sup> См. К.А. Гринченко, *Источники муниципального права Российской Федерации*, Москва 2015; В.В.Бучинский, В.Е.Сафонов, *Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2006, № 2.

опыт формирования городских округов в субъектах РФ, создаваемых на базе самых разных по характеристикам территорий, зачастую далеких от понятия «городская» или «урбанизированная».

В других случаях, внедрение повсеместно единых правил территориальной организации влечет за собой утрату самобытности, ущемление тех самых исторических и иных местных традиций, защита которых в реализации местного самоуправления определена конституционно.

Например, в 2004 году в Республике Карелия была упразднена Вепсская национальная волость<sup>4</sup>, не соответствовавшая типам муниципальных образований, определенных в ФЗ № 131<sup>5</sup>. При этом волость как муниципальное образование просуществовала более десяти лет<sup>6</sup> и немало способствовала реабилитации и развитию вепсского языка и росту интереса к вепсской культуре.

Эти примеры иллюстрируют аргументы в пользу регулирования территориальных основ местного самоуправления на уровне субъектов федерации: попытка установления полного единообразия территориальной организации местного самоуправления в рамках крупного федеративного государства может повлечь за собой негативные последствия, как в виде формального подхода к выполнению на региональном уровне устанавливаемых единых требований, либо в виде их внедрения в ущерб экономической целесообразности, а также исторических и культурных традиций территорий.

Следует, вместе с тем отметить, что российский подход оправдывается тем фактом, что местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, признается и гарантируется конституционно. И те же процессы централизации принципов территориальной организации местного самоуправления в 2000-х гг. были вызваны необходимостью обеспечения конституционных прав граждан на его реализацию в условиях, когда ряд субъектов РФ указанное право не обеспечивали, либо обеспечивали не в полном объеме.

В Канаде регулирование территориальной организации местного самоуправления отнесено к исключительному ведению провинций и территорий Канады, что вытекает из конституционно определенных прерогатив регио-

<sup>4</sup> Закон Республики Карелия от 01.12.2004 № 825-ЗРК „О муниципальных районах в Республике Карелия”, „Собрание законодательства Республики Карелия” 2004, № 12, ч. 1, ст. 1392.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, „Собрание законодательства Российской Федерации” 2003, № 40, ст. 3822.

<sup>6</sup> Постановление Верховного Совета Республики Карелия от 20.01.1994 № XII-23/625 „Об образовании Вепсской национальной волости”, „Ведомости Верховного Совета Республики Карелия” 1994, № 3–4, ст. 625.

нальной власти в отношении не только территориальных основ, но и всего института местного самоуправления (ч. 8 ст. 92 Конституционного Акта Канады 1867 года<sup>7</sup>).

Применительно к территориальным основам местного самоуправления в Канаде такой механизм представляется оправданным. В крупном федеративном государстве, каким является Канада, где существуют серьезные различия в инфраструктурном, природно-климатическом, демографическом положении составляющих его территорий, единый поход к внутреннему административному и муниципальному делению определять довольно сложно.

В отличие от субъектов РФ, провинции и территории Канады свободны и от конституционных ограничений и необходимости обеспечения реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления на всей протяженности своих территорий.

Соответственно, если в России, где, как указывает Н.В. Винник, при формировании территории муниципальных образований превалирует все же политико-юридический аспект<sup>8</sup>, фактически единственным императивом для субъектов Канады является расчет экономической целесообразности выбора параметров территориального устройства местного самоуправления.

Исходя из этого принципа, территориальная организация местного самоуправления является неоднородной, виды муниципалитетов, их площадь, а также наличие или отсутствие нескольких уровней территориальной организации существенно разнятся от провинции к провинции. Доминирование экономического расчета определяет также и то, что местное самоуправление в Канаде осуществляется не на всей территории страны, а в тех местностях в пределах провинций и территорий, где это представляется целесообразным.

Согласно Конституции России, местное самоуправление осуществляется на всей территории страны (что вытекает из положений ч. 1 и 2 ст. 3, ст. 12, и ч. 1 ст. 131 Конституции РФ<sup>9</sup>), в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ). Однако, несмотря на наличие определенных выявленных Конституционным судом РФ ограничений на реализацию модели выборочного осуществления местного самоуправления на террито-

---

<sup>7</sup> *Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const>

<sup>8</sup> Н.В. Винник, *Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России*, „Административное и муниципальное право” 2014, № 11, с. 1206 – 1210.

<sup>9</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»*”, „Собрание законодательства Российской Федерации” 2000, № 50, ст. 4943.

рии страны (т.е. «канадской» модели) в России, отказываться от ее изучения не стоит.

Малонаселенность и обширные пространства отдельных частей России приводят к серьезной дифференциации муниципальных районов в субъектах РФ по площади, к созданию в некоторых случаях муниципальных образований, сопоставимых по площади со средними по территории странами мира (например, в Республике Саха-Якутия<sup>10</sup>).

С учетом того, что целью *местного* самоуправления является самостоятельное решение населением вопросов *местного* значения (ч. 1 ст. 130 Конституции), справедливым является сомнение в том, что оно необходимо там, где населения практически нет, и потребность и возможность самостоятельного решения местных вопросов отпадает.

Помимо доводов о необходимости обеспечения конституционного права на осуществление местного самоуправления, соответствующая дискуссия неизбежно приводит к рассмотрению вопроса о том, что в принципе относится к основным характеристикам местного самоуправления и возможно ли установление каких либо ограничений на масштаб (пространственные пределы) его реализации.

Ответ на него, как представляется, связан с назначением и целевой аудиторией местного самоуправления, включающей местное население одновременно как объект, так субъект муниципального управления. Как верно отмечает В.И. Васильев функциональное назначение местного самоуправления «заключается в особом способе децентрализации управленческих дел, близких к условиям жизни людей, причем не больших людских масс, а главным образом – малых групп и конкретных граждан»<sup>11</sup>.

Таким образом очертить границы местного самоуправления одними лишь критериями масштаба территории невозможно, но помимо локальности в территориальном смысле нельзя забывать о локальности в смысле организационно-управленческом.

Представляется, что попытка обеспечить реализацию конституционных прав граждан на местное самоуправление «любой ценой», в том числе путем создания в России на практически незаселенных пустых пространствах циклопических «муниципалитетов» обесценивает его конституционную сущность и значение. В связи с этим представляет интерес анализ особенностей организации решения местных вопросов и предоставления услуг

<sup>10</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 30.11.2004 №172-3 „Об установлении границ и о наделении статусом муниципального района муниципальных образований Республики Саха (Якутия)”, „Якутия” 2004, №245, 31 декабря.

<sup>11</sup> В.И. Васильев, *О функциональном назначении местного самоуправления*, „Журнал российского права” 2007, № 7, с. 15.



на северных и иных малозаселенных территориях в провинциях Канады, тем более что сложившийся сегодня в России подход к решению данного вопроса определен толкованием конституционных норм, не содержащих прямого запрета на выборочную организацию муниципальной власти, исходя из реальных потребностей в ней на той или иной территории.

Территории, на которых местное самоуправление в Канаде не осуществляется, принято именовать «неинкорпорированными» (*unincorporated territories*)<sup>12</sup>. Неинкорпорированность означает отсутствие у населенной территории статуса муниципальной корпорации и собственной системы органов местного самоуправления, возглавляемой советом. Однако некоторые неинкорпорированные территории могут включаться в состав более крупных муниципалитетов (по аналогии с «межселенными» территориями в России).

Поэтому, говоря о территориях, не охваченных местным самоуправлением в принципе, речь следует вести о так называемых «неорганизованных» территориях (*unorganized territories*) как подвиде «неинкорпорированных»<sup>13</sup>. Такие территории, преимущественно северные, находятся вне пределов юрисдикции каких либо муниципалитетов, либо индейских резерваций, и управляются провинциями напрямую, через специально создаваемые комиссии – формы государственного управления на местах.

Еще более распространенным и разнообразным по функциям, альтернативным (или, скорее, сопутствующим) муниципалитету механизмом решения местных вопросов в Канаде являются специализированные органы (*special-purpose bodies*) и соответствующие их юрисдикции специальные (функциональные) округа, существующие параллельно с муниципалитетами.

С учетом институциональной автономизации соответствующего механизма, в канадской доктрине не принято относить специализированные органы к системе муниципального управления (*municipal government*), но принято считать их элементом общей категории «местное самоуправление» (*local government*).

Применительно к территориальной организации местного самоуправления важным обстоятельством является то, что поскольку юрисдикция специализированных органов определяется их функциональной направленностью, их границы нередко выходят за пределы (пересекают) границы классических муниципалитетов.

К специализированным органам *муниципального* уровня в Канаде можно отнести библиотечные советы (*library boards*), комиссии по территориальному планированию (*planning commissions*). Полицейские управления

---

<sup>12</sup> D.J. Nickerson, *Issues in the Unorganized Areas of Northern Ontario*, Toronto 1992, p. 7.

<sup>13</sup> См. например, *An Act Respecting Municipal Territorial Organization (Quebec)*, CQLR 1988, Ch. O-9, p. 7.

и школьные советы (*police boards, school boards*), как правило, имеют более широкий охват юрисдикции, совпадающий с границами муниципалитетов второго уровня либо включающий несколько одноуровневых муниципальных единиц.

Границы деятельности советов по здравоохранению (*public health units*) и заповедников (*conservation authorities*) очерчиваются, как правило, вне привязки к муниципальным границам<sup>14</sup>. При этом управления заповедниками, а также укрупняемые в последнее время комиссии и агентства по транспорту (*regional public transit agencies*) можно выделить среди субрегиональных специальных округов как наибольшие по площади<sup>15</sup>.

На сегодняшний день в Канаде, а также в США, дискуссия о необходимости существования специализированных местных органов и, там где того требует география предоставления муниципальных услуг – соответствующих территориальных (специальных) округов, продолжается, в том числе с позиций территориальной эффективности, разделяющем экспертов и аналитиков муниципального управления на так называемых «полицентристов»<sup>16</sup> и «консолидационистов»<sup>17</sup>.

По мнению первой группы исследователей, конкуренция между локальными юрисдикциями приводит к повышению качества публичных услуг. В связи с этим полезным является фрагментация и специализация местной власти. По мнению сторонников консолидации, эффективность работы местных органов может увеличиваться за счет замещения множества пересекающихся юрисдикций одной или несколькими крупными. На практике же, в отношении автономных специализированных органов в Канаде побеждает более консервативный подход, хорошо характеризующийся в современной работе Дж.Лайонса: «для изменения образа действий крупные институциональные изменения не обязательны»<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> J. Lucas, *Hidden in Plain View: Local Agencies, Boards, and Commissions in Canada*, „IMFG Perspectives” 2013, no. 4, p. 4.

<sup>15</sup> В регионе агломерации Монреаля в 1996 году было создано специализированное региональное транспортное агентство АМТ (Agence Métropolitaine de Transport), в регионе Торонто в 2006 г. – Metrolinx, в регионе Ванкувера в 2008 г. – TransLink. См. J. Lucas, *Hidden in Plain View*...

<sup>16</sup> См.: R.L. Bish, V. Ostrom, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington 1973; E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York 1990.

<sup>17</sup> См.: G.E. Frug, *City Making: Building Communities without Building Walls*, Princeton 1999; A. Downs, *New Visions for Metropolitan America*, Washington 1994.

<sup>18</sup> J.R.Lyons, *Structural Variation and Local Service Delivery: Comparing Municipal Governments and Special Purpose Bodies* (PhD thesis), Western University, London ON 2014, p. 299.

Следует отметить, что в отечественной литературе опыт Канады и США в создании специализированных органов и специальных округов также воспринимается неоднозначно. Так, Л.А. Шарнина, анализируя «функциональную» концепцию территориальной организации местного самоуправления, указывает на очевидные плюсы функциональных округов (т.е. пожарных, полицейских и т.д.), к числу которых относится эффективность, маневренность и оперативность в принятии решений<sup>19</sup>.

Однако, по мнению автора, модели специальных округов свойственно игнорирование социального характера пространства, территориальной общности граждан. Это выражается и в утрате связи с населением, затруднении контроля над деятельностью органов специальной компетенции<sup>20</sup>.

При этом также образуется диспропорция между специализированными органами, которые имеют постоянные источники доходов и не имеющими гарантированных финансовых поступлений. Механизм же перераспределения излишков доходов на финансирование иных местных нужд, которое возможно в рамках единой централизованной модели, может здесь вовсе отсутствовать.

Кроме того, в ситуации большого количества специализированных территориальных единиц с перекрывающейся юрисдикцией возможно возникновение межорганизационных конфликтов, роста административных расходов, дублирования компетенции<sup>21</sup>. Исходя из этого, канадский опыт создания специализированных органов нельзя считать идеальным способом организации муниципального управления, хотя он, безусловно, заслуживает пристального внимания и изучения.

Примечательно, что в Канаде и России является схожим опыт разграничения муниципального и административно-территориального деления субъектов. Органы государственной власти провинций и территорий Канады предпочитают не смешивать муниципальное и административно-территориальное деление (там, где последнее обособленно), несмотря даже на то, что местное самоуправление в Канаде не определяется как автономный от государственной власти институт.

Так, согласно ч.2 ст.1 Акта о территориальном делении Онтарио (*Territorial Division Act*<sup>22</sup>), статус, наименование либо границы любого муниципалитета настоящим Актом не затрагиваются. В соответствии с ч. 3 ст. 2 Акта, включение муниципалитета в определенную географическую область

---

<sup>19</sup> Л.А. Шарнина, *Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации*, Красноярск 2012, с. 48.

<sup>20</sup> Там же, с. 51.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> SO 2002, Ch.17, Sched.E.

не препятствует изменению наименования, границ и статуса муниципалитета в соответствии с муниципальным законодательством. Наконец, в соответствии с ч. 3 ст. 180 Муниципального акта Онтарио<sup>23</sup>, если территория муниципалитета географически расположена в пределах нескольких территориальных округов провинции, то Муниципальной комиссией Онтарио она может быть отнесена к одному из них.

Провинция Квебек делится на 17 административных регионов, определяемых актами правительства. Только муниципальные образования, которые образуют сложную, преимущественно двухуровневую структуру, могут территориально выходить за определяемые границы регионов (это, прежде всего, характерно для объединений крупных городских муниципалитетов – *communautés métropolitaines*<sup>24</sup>).

В России, различие двух указанных видов деления подчеркивается необходимостью обеспечения конституционной автономии местного самоуправления в границах, соответствующих условиям решения вопросов местного значения. Как указывается в решении Конституционного суда РФ, территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций<sup>25</sup>.

Одной из вех прошедшей в 2014–2015 гг. муниципальной реформы в России стало внедрение новой, двухуровневой модели управления городскими округами. Несмотря на отдельные преимущества, связанные с данной моделью (приближение органов местного самоуправления к населению городских районов, составляющих крупные агломерации, обеспечение обратной связи между местным населением и общегородскими органами управления), нельзя не принимать во внимание и некоторые негативные эффекты от применения данной модели<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> *Municipal Act (Ontario)*, SO 2001, Ch. 25.

<sup>24</sup> *Divisions Administratives*, Portail Québec, <http://www.gouv.qc.ca/FR/LeQuebec/Pages/Divisions-administratives.aspx>, 25.12.2016.

<sup>25</sup> *Постановление Конституционного Суда РФ от 03.11.1997 № 15-П „По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда*”, „Собрание законодательства Российской Федерации” 1997, № 45, ст. 5241.

<sup>26</sup> А.В. Ильиных, *Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска)*, „Конституционное и муниципальное право” 2016, № 7, с. 67–70; О.И. Баженова, *Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте*

Канадский опыт управления урбанизированными центрами свидетельствует о значительном конфликтном потенциале и неустойчивости двухуровневого муниципального управления городом.

В качестве иллюстрации можно привести пример Корпорации Объединенного Виннипега (1961–1971 гг.) в провинции Манитоба. Корпорация Виннипега состояла из 19 муниципалитетов, и возглавлялась советом, сформировавшимся на основе выборов по избирательным округам, специально нарезанным так, чтобы исключить преимущественное представительство в общегородском совете только одного нижестоящего муниципалитета. Хотя такая система и была направлена на минимизацию феномена «местничества», но в конечном итоге привела к противостоянию города и внутригородских муниципалитетов, обвинявших общегородской совет в оторванности от интересов населения внутригородских муниципальных образований<sup>27</sup>. В 1971 году в границах г. Виннипег был образован единый муниципалитет.

В муниципалитете Гамильтон-Уэнтворф (провинция Онтарио) возникающие разногласия между представителями муниципалитетов нижнего уровня приводили к постоянным демаршам депутатов и срыве кворума общегородского совета, что в конечном итоге также послужило причиной объединения города в единую муниципальную корпорацию<sup>28</sup>.

Современной тенденцией в управлении канадскими агломерациями, соответственно, является не раздробление городских территорий между мелкими муниципалитетами, а наоборот, их консолидация, с целью выработки единого плана и стратегии развития большого города<sup>29</sup>. Не отказываясь в целом от уже предложенной законодателем в ФЗ №131 факультативной модели двухуровневого городского округа, субъектам РФ следует рекомендовать с осторожностью подходить к ее внедрению, четко представляя и просчитывая все последствия соответствующих изменений и обеспечивая как эффективное разделение компетенции между городским округом и внутригородскими районами, так и достаточную финансово-экономическую базу функционирования последних.

---

*сте реформы городских округов*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 3, с. 49–55.

<sup>27</sup> S.G. Rich, *Winnipeg: Innovations in Governing a Metropolis*, [in:] R.C. Bryfogle (ed.), *Urban Problems*, Toronto 1975, p. 344.

<sup>28</sup> A. Sancton, *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Montreal–Kingston 2000, p. 143.

<sup>29</sup> См. А.А. Ларичев, *Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады)*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 6, с. 51–54.

Если же в целом анализировать практику применения законодательства о территориальной организации муниципальных образований в России и Канаде, то нельзя не отметить наличие устойчивой тенденции по слиянию муниципалитетов.

Массовое укрупнение муниципалитетов отмечалось в 1995–1996 гг. в атлантических провинциях Канады (Остров Принца Эдуарда, Новая Шотландия, Нью-Брансуик), 2001 году – в Онтарио (сокращение с 839 до 448 муниципалитетов<sup>30</sup>), в 2001–2002 году – в Квебеке. Среди последних примеров – муниципальная реформа 2013–2014 года в Манитобе, где 107 муниципалитетов (65 сельских муниципалитетов, 25 таунов и 17 виллиджей) было объединено в 47<sup>31</sup>. Подверглись процессу консолидации и крупнейшие агломерации страны, в том числе Торонто и Монреаль.

В России в текущее время в ряде субъектов (локализованных преимущественно в Центральном, Северо-Западном и Приволжском федеральном округах<sup>32</sup>) также идет достаточно интенсивный процесс объединения муниципальных образований. Согласно данным Минюста России, в 2014 г. проведено 156 преобразований муниципальных образований, из них 118 – объединения, в 2015 г. – 177 преобразований (из них 140 объединений и лишь 10 разделений)<sup>33</sup>.

Если основными аргументами в пользу слияния муниципалитетов в Канаде считается повышение эффективности и качества предоставления муниципальных услуг, а также ускорение экономического развития территорий<sup>34</sup>, то в России оправданием соответствующих реформ зачастую служит сокращение административных расходов<sup>35</sup>, увеличение материальной и финансовой базы муниципальных образований.

Законодательно закрепленная процедура объединения муниципалитетов в России не требует получения согласия местного населения на проведение территориальных изменений, выраженного посредством прямого голосования граждан (ч. 3–4 ст. 13 ФЗ № 131). Хотя местное население

<sup>30</sup> A. Found, *Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario*, Toronto 2012, p. 2.

<sup>31</sup> *Consolidated Regulations of Manitoba, M235 (The Municipal Amalgamations Act, SM 2013, Ch. 10)*, <http://web2.gov.mb.ca/laws/regs/index.php?srch=amalgamation&act=0&am=0>, 25.12.2016.

<sup>32</sup> Е.С. Шугрина (ред.), *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации*, 2-е изд., Москва 2015, с. 25.

<sup>33</sup> *О состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2015 году*, <http://minjust.ru/ru/press/news/o-sostoyanii-mestnogo-samoupravleniya-i-deyatelnosti-minyusta-rossii-po-razvitiyu-ego>, 25.12.2016.

<sup>34</sup> R.L. Bish, E.G. Clemens, *Local Government in British Columbia*, 4<sup>th</sup> edn., Richmond 2008, p. 27–28.

<sup>35</sup> *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации*, с. 23.

может выступить инициатором объединения собственного муниципального образования с другим образованием (образованиями), его мнение при принятии подобного решения может быть выражено лишь опосредованно, через соответствующие представительные органы. При этом процедура разделения муниципальных образований в ряде установленных законом случаев требует получения согласия граждан, выраженного в форме прямого голосования (ч. 5 ст. 13 ФЗ № 131). Упрощение процедуры объединения свидетельствует о поощрении российским законодателем данного инструмента территориальной реорганизации местного самоуправления.

В Канаде требование о согласовании решений об изменении территориальной организации местного самоуправления, в особенности объединения муниципалитетов, также не имеет широкого распространения в региональном законодательстве. Более того, как указывают канадские исследователи Л. Миян и З. Спайсер, в большинстве случаев общественность не привлекается к принятию соответствующих решений<sup>36</sup>.

Например, в 2014–2015 гг. в провинции Манитоба правительством провинции было осуществлено принудительное объединение небольших муниципалитетов, без получения согласия местной общественности<sup>37</sup>.

Там, где выявление мнения местного населения относительно организации и реорганизации муниципальных образований предусмотрено, оно в большинстве случаев носит рекомендательный характер для органов государственной власти провинций и территорий. Например, в соответствии со ст. 372 Акта о местном самоуправлении провинции Новая Шотландия (*Municipal Government Act*<sup>38</sup>) в случае создания регионального (укрупненного) муниципалитета предусмотрено проведение плебисцита (консультативного голосования). Согласно ст. 31 Акта о муниципалитетах провинции Ньюфаундленд и Лабрадор (*Municipalities Act*<sup>39</sup>), перед принятием решения о создании либо реорганизации региональных муниципалитетов, специально сформированной комиссией готовится отчет, в ходе подготовки которого проводятся публичные слушания.

Проведение референдума как обязательный элемент территориальных изменений на местном уровне на сегодняшний день закреплено лишь в законодательстве провинции Британская Колумбия, где, согласно ст. 279 Хартии

<sup>36</sup> L. Mijan, Z. Spicer, *De-amalgamation in Canada. Breaking Up is Hard to Do*, Toronto 2015, p. 19.

<sup>37</sup> Там же. См., также: *The Municipal Modernization Act (Manitoba)*, 2013, <https://web2.gov.mb.ca/bills/40-2/b033e.php>, 25.12.2016.

<sup>38</sup> *Municipal Government Act (Nova Scotia)*, 1998, Ch. 18.

<sup>39</sup> *Municipalities Act (Newfoundland and Labrador)*, SNL 1999, Ch.M-24.

общин (Community Charter<sup>40</sup>), при объединении муниципальных образований необходимо провести раздельное голосование граждан в объединяемых муниципалитетах.

Также, согласно ст. 4 Акта о местном самоуправлении Британской Колумбии (Local Government Act<sup>41</sup>), инкорпорация (создание) нового муниципалитета невозможна без проведения предварительного голосования на соответствующей территории, на котором более 50 процентов жителей поддерживают инициативу о создании муниципалитета. Исключения составляют территории приоритетного развития добычи ресурсов, где такое голосование может не проводиться (ст. 7).

Серьезным негативным последствием объединения может являться снижение репрезентативности интересов местного населения. Проблемам локального характера, которые могут возникать в укрупненных муниципалитетах, может уделяться недостаточное внимание со стороны органов местного самоуправления, сосредоточенных на решении более масштабных вопросов и реализации крупных программ.

Отдельные территориальные группы населения могут лишаться собственных, защищающих их интересы, делегатов в представительных органах местного самоуправления. При этом не следует забывать, что целью местного самоуправления является не только обеспечение решения вопросов местного значения, но и вовлечение населения в их решение.

Кроме того, объединение муниципалитетов, каким бы значительным оно не было, не всегда устраняет несоответствие границ юрисдикции органов местного самоуправления масштабам расселения жителей, в том числе, в пределах единого социально-экономического пространства агломераций.

Изменения в территориальной организации местного самоуправления, как реакция на динамику общественно-экономических условий, неизбежны, однако при их проведении должен соблюдаться баланс между целями повышения эффективности решения вопросов местного значения, экономического роста территорий с одной стороны, и развития местной демократии, с другой.

Канадскими исследователями, в связи с этим, неслучайно рассматривается опыт консолидации муниципалитетов ряда других стран, в том числе Финляндии<sup>42</sup>, где объединение муниципальных единиц базируется на серьезной аналитике, разработанной системе индикаторов эффективности терри-

<sup>40</sup> *Community Charter (British Columbia)*, SBC 2003, Ch. 26.

<sup>41</sup> *Local Government Act (British Columbia)*, RSBC 2015, Ch. 1.

<sup>42</sup> См. результаты совместного финско-канадского исследования: A. Moisio (ed.), *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, Helsinki, Government Institute for Economic Research 2012, 167 p.



ториальных изменений и изучении специфики каждого отдельного случая перед осуществлением соответствующих процедур<sup>43</sup>.

Способствовать более качественному и сбалансированному по целям и последствиям процессу территориальной реорганизации муниципальных образований как в России, так и в Канаде, может разработка государственной политики и развитие соответствующего правового регулирования, в соответствии с которыми будут определены более четкие критерии необходимости и лимиты консолидации муниципалитетов, а также иных изменений в территориальной организации местного самоуправления.

При этом, в решении соответствующих вопросов должна ограничиваться роль органов публичной власти и увеличиваться возможность влияния местного населения на указанные процессы (например, через увеличение оснований получения обязательного согласия населения на территориальные изменения, выраженного в форме прямого голосования).

## **РЕЗЮМЕ**

В настоящей статье рассматриваются принципы и практика правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в России, в сопоставлении с регулированием в Канаде. На основе анализа автором делается вывод о возможности использования в России такого опыта как выборочная территориальная организация местного самоуправления, повышение самостоятельности субъектов федерации в определении его территориальных основ. Вместе с тем, с учетом негативного канадского опыта, следует с осторожностью подходить к внедрению двухуровневой модели управления городскими территориями. В условиях усиливающейся тенденции к консолидации муниципальных образований в обоих государствах также требуется разработка более четких правил и критериев проведения территориальных изменений в организации местного самоуправления.

---

<sup>43</sup> Подробнее см.: С. Салинен, Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии, [в:] Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства, Санкт-Петербург 2011, с. 29–35; См., также, А.А. Larichev, *Municipal Amalgamations in Russia, Finland and Canada: Procedures and Problems of Local Citizens' Involvement* (Объединение муниципальных образований в России, Финляндии и Канаде: процедура и проблемы участия местного населения), „Ученые записки Петрозаводского государственного университета” 2014, № 1 (138), с. 111–116.

*Alexander Alekseevich Larichev*

## THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA THROUGH THE PRISM OF THE CANADIAN EXPERIENCE

This article covers the principles and practice of legal regulation of local government territorial organization in Russia, in comparison with regulation in Canada. Based on the analysis the author concludes that there is a possibility to utilize in Russia such experience as selective territorial organization of local government and increased autonomy of federal subjects in determining its territorial base. In view of certain negative Canadian experience, a two-tier governance model in urban areas should be introduced with caution. With the growing trend towards the consolidation of municipalities, the development of clearer rules and criteria of territorial changes in local government organization is also required in both countries.

**KEY WORDS:** *local government, territorial organization, experience of Russia and Canada*

## Библиография

- О.И. Баженова, *Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 3.
- В.В.Бучинский, В.Е.Сафонов, *Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления*, „Государственная власть и местное самоуправление” 2006, № 2.
- В.И. Васильев, *О функциональном назначении местного самоуправления*, „Журнал российского права” 2007, № 7.
- Н.В. Винник, *Проблемы территориальной организации местного самоуправления в России*, „Административное и муниципальное право” 2014, № 11.
- К.А. Гринченко, *Источники муниципального права Российской Федерации*, Москва 2015.
- А.В. Ильиных, *Городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы: особенности создания и первые итоги существования (опыт Челябинска)*, „Конституционное и муниципальное право” 2016, № 7.
- А.А. Ларичев, *Реформирование территориальной организации и управления городскими округами в Российской Федерации: обоснованность изменений и учет зарубежного опыта (на примере Канады)*, „Конституционное и муниципальное право” 2015, № 6.
- С. Салинен, *Юридические основы объединения муниципальных образований в Финляндии, [в:] Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства*, Санкт-Петербург 2011.
- Л.А. Шарнина, *Территориальная организация местного самоуправления Российской Федерации*, Красноярск 2012.
- Е.С. Шугрина (ред.), *Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации*, 2-е изд., Москва 2015.

- R.L. Bish, E.G. Clemens, *Local Government in British Columbia*, 4<sup>th</sup> edn., Richmond 2008.
- R.L. Bish, V. Ostrom, *Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered*, Washington 1973.
- A. Downs, *New Visions for Metropolitan America*, Washington 1994.
- A. Found, *Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario*, Toronto 2012.
- G.E. Frug, *City Making: Building Communities without Building Walls*, Princeton 1999.
- A.A. Larichev, *Municipal Amalgamations in Russia, Finland and Canada: Procedures and Problems of Local Citizens' Involvement (Объединение муниципальных образований в России, Финляндии и Канаде: процедура и проблемы участия местного населения)*, „Ученые записки Петрозаводского государственного университета” 2014, № 1 (138).
- J. Lucas, *Hidden in Plain View: Local Agencies, Boards, and Commissions in Canada*, „IMFG Perspectives” 2013, no. 4.
- J.R. Lyons, *Structural Variation and Local Service Delivery: Comparing Municipal Governments and Special Purpose Bodies* (PhD thesis), Western University, London ON 2014.
- L. Mijan, Z. Spicer, *De-amalgamation in Canada. Breaking Up is Hard to Do*, Toronto 2015.
- A. Moio (ed.), *Rethinking Local Government: Essays on Municipal Reform*, Helsinki, Government Institute for Economic Research 2012.
- D.J. Nickerson, *Issues in the Unorganized Areas of Northern Ontario*, Toronto 1992.
- E. Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York 1990.
- S.G. Rich, *Winnipeg: Innovations in Governing a Metropolis*, [in:] R.C. Bryfogle (ed.), *Urban Problems*, Toronto 1975.
- A. Sancton, *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Montreal–Kingston 2000.

*Оксана Владимировна Кукуруз*

## **Обращения граждан как элемент непосредственной демократии в Украине**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*право на обращение, виды обращений,  
запрос на публичную информацию, электронные петиции,  
непосредственная демократия*

Революция Достоинства в Украине привлекла внимание властей и общества ко многим проблемам функционирования государства. Среди таких и возможность граждан правовыми способами влиять на решение и деятельность органов власти. Украина в 2016 году отпраздновала 20 лет со дня принятия Конституции Украины и 25 лет со дня провозглашения ее независимости. В Основном Законе Украина провозглашена демократическим и правовым государством. В законодательстве закреплено право граждан принимать непосредственное участие в управлении общественными делами. Одним из таких законов, который конкретизирует данное право, является Закон Украины «Об обращениях граждан», которому также исполнилось 20 лет со времени его принятия. Однако, как показала практика, существование демократического законодательства еще не означает функционирования демократических принципов в государственном управлении. Следовательно, ради налаживания эффективного диалога украинской власти и общества важно проанализировать институт обращения граждан и акцентировать внимание на проблемах, которые требуют решения.

Обращения граждан являются предметом исследований многих украинских теоретиков и практиков. В течение периода независимости Украины разные аспекты данной проблематики рассматриваются в диссертационных работах. В частности, теоретико-методологические принципы правового регулирования реализации права граждан на обращения; обеспечение

конституционного права человека и гражданина на обращения в Украине; нормативное регулирование организации и осуществления рассмотрения обращений граждан местными органами исполнительной власти; обращения граждан как механизм взаимодействия государства и общества и т.п. Также важно отметить, что существуют исследования, которые изучают специфику обращений граждан в конкретных сферах и отдельных органах власти, например, рассмотрение обращений граждан в сфере агропромышленного комплекса, в органах прокуратуры, в органах внутренних дел.

Право граждан на обращения к власти в независимой Украине было закреплено в 1996 году в Конституции Украины. В соответствии с Основным Законом, народ осуществляет власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 5); народное волеизъявление осуществляется через выборы, референдум и другие формы непосредственной демократии (ст. 69); «все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться к органам государственной власти, органам местного самоуправления, должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращения и дать обоснованный ответ в установленный законом срок» (ст. 40).

Для правового регулирования практической реализации гражданами этого конституционного права был принят Закон Украины «Об обращениях граждан» от 02.10.1996 № 393/96-ВР. В нем закреплено, что «граждане Украины имеют право обратиться к органам государственной власти, местного самоуправления, объединений граждан, предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, средств массовой информации, должностных лиц в соответствии с их функциональными обязанностями с замечаниями, жалобами и предложениями, которые касаются их уставной деятельности, заявлением или ходатайством относительно реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов и жалобой об их нарушении» (ст. 1). В соответствии с законом, «под обращениями граждан следует понимать изложенные в письменной или устной форме предложения (замечания), заявления (ходатайства) и жалобы» (ст. 3)<sup>1</sup>.

Анализ Конституции Украины и Закона Украины «Об обращениях граждан» показывает, что формулировка данного права сужена в названии закона. В соответствии с Основным Законом, право на обращения имеют все, а вышеупомянутый закон, исходя из названия, касается лишь граждан.

---

<sup>1</sup> Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.

Хотя в самом законе после определения права граждан на обращения, отмечается, что «лица, которые не являются гражданами Украины и законно находятся на ее территории, имеют такое же право на подачу обращения, как и граждане Украины, если другое не предусмотрено международными договорами» (ст. 1).

Во многих юридических энциклопедических изданиях и научных публикациях определение «обращения граждан» подается, так же, как и в законе – через его виды. Лишь в некоторых исследованиях авторы дают теоретические определения понятиям «право на обращение», «обращение человека и гражданина», «обращение граждан» и обосновывают критерии для классификации обращений. Например, Л. Лазаренко исследует конституционное право на обращение человека и гражданина. Она определяет его как «закрепленные нормами Конституции и законами Украины возможности граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства подавать в органы государственной власти, местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, средства массовой информации, их служебным и должностным лицам, другим субъектам замечания и предложения, касающиеся их уставной деятельности, заявления или ходатайства по реализации гражданских, политических, социальных, экономических, культурных и личных прав и законных интересов и жалобы об их нарушении и получать обоснованные ответы в установленном законом порядке и в определенные сроки»<sup>2</sup>.

По мнению Г. Котляревской, конституционное право человека (гражданина) на обращение в органы власти это «предусмотренное Конституцией процессуальное право каждого в рамках участия в правовом процессе инициировать лично или коллективно, в соответствии с законом и в установленной форме для обеспечения реализации правового статуса человека (гражданина), обращение публичного или частного характера к субъектам публичной власти, которые обязаны реагировать на эти обращения в определенном законодательством порядке». Обращение граждан к органам власти она понимает как «способ инициирования гражданами в устной или письменной форме их общения с органами государственной власти или местного самоуправления, должностными лицами этих органов для удовлетворения интересов граждан путем властного решения определенных вопросов общественной, государственной, коллективной или личной жизни, что предусма-

<sup>2</sup> Л.А. Лазаренко, *Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02*, Київ 2010, с. 6.

тривает соответствующее реагирование этих органов и должностных лиц на обращение и ответ на него»<sup>3</sup>.

Г. Котляревская много внимания уделяет классификации обращений граждан. Она критикует имеющиеся в законе виды за отсутствие критерия и предлагает все обращения граждан к органам власти исходя из их содержания разделить на пять групп: предложения, замечания, сообщения, ходатайства, жалобы<sup>4</sup>. Следом за Е. Чуб все обращения граждан Г. Котляревская также разделяет на обращения публичного и частного характера. По ее мнению, ходатайства и жалобы содержат личные вопросы, а предложения, замечания и сообщения имеют общественное, публичное значение и касаются многих.

В целом классификация обращений граждан на основе критерия «содержание обращений», предложенная Г. Котляревской, есть теоретически более обоснованной и логичной, чем виды обращений, которые установлены в действующем законе. Другой критерий, указанный ею, – «значение предмета обращения» – также важен для разделения обращений граждан, однако, по нашему мнению, не стоит вмещать в классификацию виды, выделенные на основании одного критерия, основанные на другом критерии. Например, жалоба может касаться многих лиц, иметь общественное значение, то есть принадлежать к обращениям публичного характера, а не только частного.

Итак, в Законе не сформулировано определение «обращения», а в поданных видах обращений смешаны разные понятия. Например, в заявлении, согласно закону, может содержаться «просьба о содействии реализации прав и интересов», «сообщение о нарушении действующего законодательства или недостатках в деятельности», «выражение мнения по улучшению их деятельности». Фактически во вторую форму – заявление – входит первая – замечание и третья – жалоба. Все из-за того, что данная классификация не имеет единственного критерия для размежевания. Как минимум применены два критерия. Первый – исходя из сущности обращения (предложения, замечания и жалобы) и второй – исходя из вида документа (заявления, ходатайства). Эти критерии можно было совместить так: сначала указать вид обращения исходя из сущности, а в скобках – вид документа. Например, предложения, замечания, жалобы, подаются в документе под названием заявление, а просьба об обеспечении собственных потребностей и интересов в документе – ходатайство. Но какой критерий применил законодатель, когда

---

<sup>3</sup> Г.М. Котляревська, *Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02, Київ 2011, с. 4.*

<sup>4</sup> Г.М. Котляревська, *Методичні питання класифікації звернень громадян до органів влади, „Юридична Україна” 2010, № 5, с. 37.*

рядом с предложениями в скобках указал замечание, а рядом с заявлениями – ходатайство, не известно.

Критерий по сущности обращений является первоочередным, а по виду документа – дополнительным, поскольку обращения могут быть и в устной форме. Обращения могут иметь различное содержание. В законе, кроме предложений, замечаний и жалоб, упоминаются еще и просьбы и требования (ст. 5). В разъяснении Министерства юстиции Украины «О конституционном праве граждан на обращение в органы государственной власти» от 04.04.2012 указано, что «организация работы по рассмотрению обращений, личного приема граждан, а также первичное рассмотрение запросов на доступ к публичной информации является одним из приоритетных направлений работы Министерства юстиции Украины, которое обеспечивает реализацию конституционного права граждан на обращение в органы государственной власти»<sup>5</sup>. Следовательно, обращения граждан могут содержать также просьбу предоставить публичную информацию. Это право обеспечивается Законом Украины «О доступе к публичной информации» от 13.01.2011 № 2939-VI<sup>6</sup>. В соответствии с законом, каждый имеет право на доступ к информации, которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, которая представляет общественный интерес.

Согласно вышеупомянутому Разъяснению Министерства юстиции Украины, «право на обращения является важным конституционно-правовым средством защиты и одной из организационно-правовых гарантий соблюдения прав и свобод граждан. Это право включает две составляющие. Во-первых, обращения граждан являются одной из форм участия населения в государственном управлении, в решении государственных и общественных дел, возможностью активного влияния гражданина на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Во-вторых, это способ возобновления нарушенного права гражданина через подачу органам государственной власти жалоб, заявлений и ходатайств. В таком понимании это механизм выполнения социальных обязанностей публичной власти».

Е. Чуб также указывает, что обращение граждан это одна из форм их участия в управлении государственными делами. Она отмечает, что это право может быть реализовано только в инициативном порядке, его реализация предусматривает проявление личной заинтересованности граждан при реше-

<sup>5</sup> Роз'яснення Міністерства юстиції України «Щодо конституційного права громадян на звернення до органів державної влади» від 04.04.2012 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006323-12>.

<sup>6</sup> Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.



нии вопросов государственного характера. По ее мнению, «с точки зрения участия граждан в управлении государственными делами, решающими являются обращения, которые имеют общественное значение или, по крайней мере, претендуют на такое»<sup>7</sup>.

А. Евгеньева обращения граждан, которые содержат законодательные предложения, определяет как одну из форм опосредованного участия, которое имеет петиционный характер. Такие обращения граждан или их объединений (как формальных, так и неформальных), по ее мнению, имеют целью повлиять на законодательный процесс, являются инициативой, которая направляется «снизу – вверх». Обращения граждан можно засчитать к консультационной форме участия граждан, но только тогда, когда замечания и предложения, зафиксированные там, надлежащим образом проработаны, обобщены и принимаются во внимание органами государственной власти при выработке государственной политики – считает А. Евгеньева. Это инициатива, которая идет «сверху». Исходя из этого, А. Евгеньева участие общественности в законотворчестве предлагает понимать как процесс непосредственного или опосредованного привлечения одного или больше физических или юридических лиц, их объединений, организаций или групп, которые действуют в соответствии с национальным законодательством или практикой, к процессу подготовки, обсуждения и принятия законов<sup>8</sup>.

Украинский исследователь А. Ющенко обращения граждан относит к общим опосредованным формам участия граждан, которые не являются общеобязательными для выполнения и не порождают обязанности субъектов законодательной инициативы. По своим юридическим последствиям эти формы участия граждан в законотворческом процессе определены как рекомендательные<sup>9</sup>.

Как видим, обращения граждан некоторые исследователи определяют как опосредованную форму участия граждан в законотворческом процессе. Из выводов этих исследователей предстает, что в качестве критерия размежевания они избрали результат этих обращений, их влияние на процесс. По нашему мнению, обращения граждан являются непосредственной формой участия, а не опосредованной, поскольку граждане лично обращаются к органам власти, а не через представителей. Ведь если оценивать по резуль-

---

<sup>7</sup> О.О. Чуб, *Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02*, Харків 2004, с. 12.

<sup>8</sup> А.М. Євгенєва, *Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація*, „Наукові записки” 2006, Том 53, с. 30.

<sup>9</sup> О. Ющенко, *Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 1 (7), с. 69.

татам, то и выборы, и референдумы можно было бы назвать опосредованной формой участия граждан, по крайней мере, тех, которые оказались в меньшинстве и их выбор не повлиял на результат. Также не совсем точным, по нашему мнению, есть утверждение о том, что обращения «не являются общеобязательными для исполнения и не порождают обязанности субъектов законодательной инициативы». В данном случае необходимо было указать о каких именно обязанностях идет речь. Потому что любое обращение, оформленное в соответствии с законодательством, налагает на органы государственной власти и ее представителей юридическую обязанность рассмотреть обращение и в указанные сроки дать ответ. И если определенных обращений сто, тысяча, несколько тысяч, то речь уже будет идти о политической обязанности органов власти обеспечить потребности и законные интересы граждан, которыми они избраны на определенные должности.

У субъектов законодательной инициативы нет прямой юридической обязанности вносить изменения в законодательство лишь на основании определенного предложения гражданина. Однако, если в обращении гражданин указывает на нормы нового законопроекта, которые противоречат Конституции Украины, то лицо/орган, к которому обратились с таким замечанием, должны проверить информацию, и в случае подтверждения, внести необходимые изменения или обратиться к разработчикам законопроекта. Такая же ситуация, когда в обращении идет речь о возобновлении права гражданина, которое было нарушено в незаконный способ. Органы власти или их отдельные представители, к которым обратился гражданин, имеют юридическую обязанность рассмотреть соответствующее обращение, проверить или дать поручение проверить указанные в нем факты и если нарушение указанного права подтвердилось, то и обязанность этого органа или должностного лица или же устранить несправедливость, или указать орган (должностное лицо), который должен это сделать. Обращения граждан могут выполнять важные функции в управлении общественными делами, если органы власти будут иметь и выполнять коррелятивные обязанности.

А. Костюкевич к функциям, которые право граждан на обращения выполняет в обществе, относит правоохранительную, право реализации, информационную, социального контроля, стимулирования деятельности государственного механизма, профилактическую<sup>10</sup>. По мнению В. Соболя, институт обращений граждан является одним из средств защиты прав граждан, позволяющий предотвращать нарушения, злоупотребления, негативные влияния, своевременно устранять дестабилизирующие последствия (право-

<sup>10</sup> О.К. Костюкевич, *Про функції права громадян на звернення*, „Право і безпека” 2009, № 1, с. 195.

защитная функция); ценным источником сведений для органов государственной власти и органов местного самоуправления о проблемах граждан (информационная функция); эффективным средством коммуникации между государством и гражданами (коммуникативная функция); средством влияния на решение органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, и как участника процесса их принятия и реализации (инструментальная функция)<sup>11</sup>. В. Соболев обращения граждан понимает как форму непосредственной артикуляции интересов людей, которые находят отражение в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан к публичной власти.

По нашему мнению, нужно акцентировать внимание, что приведенные выше функции выполняет не право граждан на обращение как таковое, что зафиксировано в законодательстве и принадлежит каждому, а реализованное право, причем эффективно реализованное право. Поэтому говорить об обращениях граждан как форме непосредственной демократии можно только на основании анализа практической реализации права граждан на обращение к власти.

О состоянии выполнения Закона Украины «Об обращениях граждан» и механизмах его реализации можно узнать из содержания соответствующих Указов Президентов Украины. Первый Указ «О мероприятиях по обеспечению конституционных прав граждан на обращения» от 19.03.1997 № 241/97 был издан тогдашним Президентом Украины Л. Кучмой через пять месяцев после принятия закона. В Указе отмечалось, что в последнее время возросло количество обращений граждан к Президенту Украины, центральным и местным органам исполнительной власти, прежде всего жалоб на отсутствие надлежащего реагирования на них со стороны должностных лиц. Указом Президент обязал органы власти и всех тех, кто подпадает под действие данного закона: «обеспечить создание необходимых условий для реализации конституционных прав граждан на письменное обращение или личный прием и обязательное получение обоснованного ответа на него»; «обнаруживать и устранять причины, которые порождают жалобы граждан, решать вопрос об ответственности должностных лиц, по вине которых допущены нарушения, бюрократизм и волокита»; «установить порядок ведения делопроизводства по обращениям граждан»<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> В.А. Соболев, *Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02*, Київ 2014, с. 6–7.

<sup>12</sup> Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення» від 19.03.1997 № 241/97, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/241/97>.

Второй Указ Президента Украины Л. Кучмы появился через пять лет после первого. В Указе «О дополнительных мероприятиях по обеспечению реализации гражданами конституционного права на обращения» от 13.08.2002 № 700/2002 речь шла об «особенной роли обращений граждан к органам государственной власти и органам местного самоуправления в обеспечении постоянной связи между государством и гражданином»<sup>13</sup>. С целью ускорения создания надлежащих условий для реализации конституционного права граждан на обращения Кабинет Министров Украины (КМУ) должен был обеспечить подготовку проектов административно-процедурного, а также административно-процессуального кодексов и проектов других нормативно-правовых актов, необходимых для создания в Украине системы административных судов и обеспечения их деятельности.

Чуть меньше, чем через два года после этого Указа, Президентом Украины Л. Кучмой был подписан третий Указ. В Указе Президента Украины «О неотложных мерах по совершенствованию организации приема граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными и служебными лицами этих органов» от 14.04.2004 № 434/2004 было признано, что уровень выполнения руководителями органов государственной власти и органов местного самоуправления Закона Украины «Об обращениях граждан» и Указа Президента Украины от 13.08.2002 № 700 не отвечает современным требованиям<sup>14</sup>. На КМУ возлагалась обязанность в шестимесячный срок подготовить с учетом национального, а также лучшего зарубежного опыта и подать предложения относительно внесения изменений в Закон Украины «Об обращениях граждан».

Некоторые правовые акты, о которых шла речь в упомянутых указах, были приняты. Это, в частности, Инструкция по делопроизводству за обращениями граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, объединениях граждан, на предприятиях, в учреждениях, организациях независимо от форм собственности, в средствах массовой информации, утвержденная Постановлением КМУ от 14.04.1997 № 348<sup>15</sup> и Кодекс адми-

<sup>13</sup> Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» від 13.08.2002 № 700/2002, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/700/2002>.

<sup>14</sup> Указ Президента України «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» від 14.04.2004 № 434/2004, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/434/2004>.

<sup>15</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 № 348, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/348-97-п>.

нистративного судопроизводства Украины от 06.07.2005 № 2747-IV<sup>16</sup>. Задачей последнего является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций.

В 2008 году уже следующим Президентом Украины В. Ющенко был издан очередной Указ «О первоочередных мерах относительно обеспечения реализации и гарантирования конституционного права на обращения к органам государственной власти и органам местного самоуправления» от 07.02.2008 № 109/2008<sup>17</sup>. И опять речь шла о неотложных мерах относительно обеспечения реализации конституционных прав граждан на письменные обращения и личный прием, обязательное получение обоснованного ответа, неуклонного выполнения норм Закона Украины «Об обращении граждан», упорядочивания работы с обращениями граждан. Среди прочего КМУ было поручено разработать единый общегосударственный классификатор обращений граждан, завершить подготовку и внести в Верховный Рад Украины (ВРУ) проект Административно-процедурного кодекса. Последний до сих пор не принят. Классификатор обращений граждан утвержден Постановлением КМУ от 24.09.2008 № 858<sup>18</sup>. КМУ обязал центральные и местные органы исполнительной власти, Совет министров Автономной Республики Крым обеспечить применение классификатора в деятельности, связанной с рассмотрением обращений граждан, а также ежеквартально информировать правительство о состоянии работы с обращениями граждан и затронутых в них вопросах, подавать в случае необходимости предложения относительно их решения. Органам местного самоуправления также было рекомендовано применять классификатор.

Проанализируем официальные страницы высших органов государственной власти (сайты) в Украине с точки зрения созданных для граждан возможностей и отчетности. На сайте Президента Украины право на обращения граждане могут реализовать открыв раздел «больше», затем «обращения граждан», а дальше по необходимости – «образец обращения», «график приема», «порядок приема», «состояние обработки обращений граждан».

---

<sup>16</sup> *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV*, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

<sup>17</sup> *Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 № 109/2008*, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>.

<sup>18</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян» від 24.09.2008 № 858*, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/858-2008-п>.

В последнем размещены информационно-аналитические материалы по итогам работы приемной Президента Украины, начиная с I квартала 2014 года (за первый квартал, за первое полугодие, за три квартала, за год)<sup>19</sup>.

На сайте ВРУ в разделе «контакты» есть раздел «отдел по вопросам обращений граждан». На отдельном сайте этого отдела размещены разделы – «нормативно-правовая база отдела», «личный прием граждан», «электронные обращения» (очень коротко указаны основные способы обращений граждан и основные требования к их оформлению), «анализ и статистика». В последнем пока-что размещены квартальные отчеты отдела, начиная лишь с I квартала 2015 года (за первый квартал, за первое полугодие, за три квартала), а также годовые отчеты – с 2012 года<sup>20</sup>.

На сайте КМУ есть раздел «обращения граждан», а в нем «нормативно-правовые акты», «личный прием граждан», «актуальные вопросы относительно обращений граждан» (как правильно оформить заявление, какие способы подачи обращений, сроки их рассмотрения и т.д.), «рассмотрение обращений граждан». В последнем подана информация о работе с обращениями граждан, поступивших в КМУ, начиная с I квартала 2010 года (за первый квартал, за первое полугодие, за три квартала, за год)<sup>21</sup>.

Возможность граждан обращаться к власти с просьбой о предоставлении публичной информации обеспечивается отдельными разделами. На сайте Президента Украины в разделе «больше» расположен раздел «публичная информация», а в нем «доступ к публичной информации». В последнем, в частности, находятся форма запроса, ежемесячные отчеты по количеству полученных запросов, начиная с мая 2011 г. (с момента вступления в силу Закона Украины «О доступе к публичной информации»). На сайте ВРУ в разделе «информация» есть раздел «справки по вопросам доступа к публичной информации», а там размещены ежемесячные отчеты относительно количества полученных запросов, начиная с июня 2011 г. На сайте КМУ размещен раздел «доступ к публичной информации». В нем находятся отчеты о поступлении запросов, начиная с 9 мая 2011 г. Там же размещены ежемесячные отчеты, а также итоги работы с запросами на информацию, поступившие на адрес Секретариата КМУ с 9 мая 2011 г. по 30 сентября 2016 г.

<sup>19</sup> *Офіційне інтернет-представництво Президента України*, <http://www.president.gov.ua/appeals/requests-state?token=&page=2>.

<sup>20</sup> *Відділ з питань звернень громадян Апарату Верховної Ради України. Аналіз і статистика. Річні звіти Відділу*, [http://vzvernen.rada.gov.ua/vzvernen/control/uk/publish/category?cat\\_id=45192](http://vzvernen.rada.gov.ua/vzvernen/control/uk/publish/category?cat_id=45192).

<sup>21</sup> *Урядовий портал. Звернення громадян. Розгляд звернень громадян*, [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=244866718](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=244866718).

Как видим ситуация относительно наличия отчетности о запросах на информацию за период действия соответствующего закона обстоит несколько лучше. Стоит отметить, что Закон Украины «О доступе к публичной информации» в 2013 году занял 18 место среди 101 страны мира по рейтингу качества законов о доступе к информации, проведенного двумя международными организациями Access Info Europe (Испания) и Centre for Law and Democracy (Канада). Украина получила 108 пунктов из возможных 150<sup>22</sup>.

Личный опыт обращений автора к органам власти свидетельствует о том, что некоторые ее представители до сих пор позволяют себе не отвечать на обращения. Но более распространенным есть формальное исполнение законов – регистрация обращения и написание формальной отписки. Представители органов власти указывают нормативно-правовой акт, регулирующий деятельность данного органа и утверждают, что вопрос, затронутый автором обращения, выходит за пределы их полномочий. Формально, вроде бы все правильно, но по существу это не всегда так. Невозможно в нормативно-правовых актах предвидеть все ситуации, зафиксировать все обязанности, которые будут способствовать исполнению органом власти функций, возложенных на него Основным Законом. Проблема состоит в том, что большинство чиновников используют нормативистский подход к пониманию права и к исполнению своих обязанностей. Если активный автор пишет еще одно обращение, демонстрирует, что он хорошо знает законодательство и указывает представителям органов власти, что они должны принимать превентивные меры, а не только реагировать на то, что уже случилось, тогда они пишут – «учтем». Но далеко не все обычные граждане так хорошо знают законодательство и могут на равных противостоять чиновникам.

Еще один вариант формальных ответов касается размежевания обращений и запросов на публичную информацию. Последние регулируются отдельным законом и имеют отдельные разделы на сайтах высших органов власти. Очень часто публичная информация, которую надлежит обнародовать, подается не в полном объеме. Соответственно автор пишет не просто запрос на публичную информацию, а обращение, потому, что одновременно с просьбой предоставить информацию в полном объеме, он хочет сделать замечание органам власти о допущенной ошибке. В ответ представитель органа власти пишет, что они рассмотрели это письмо как обращение, потому как не был подан запрос на публичную информацию и информируют, что они не являются распорядителями этой информации. Во-первых, запрос на публичную информацию, согласно закону, можно подавать в произвольной

---

<sup>22</sup> *The RTI Rating analyses the quality of the world's access to information laws, Country Data*, [http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php).

форме, а во-вторых, по мнению автора, их структурное подразделение следует рассматривать как распорядителя информации.

Обращения граждан еще не стали эффективной формой непосредственной демократии в Украине. Практика реагирования представителей органов власти на обращения граждан часто содержит признаки формального подхода. В соответствии с законодательством, они регистрируют обращения, предоставляют формальные ответы и засчитывают их к рассмотренным. При этом сущность замечания, жалобы или предложения могут остаться без внимания. То есть, на сегодняшний день существует несколько проблем. Во-первых, гражданин ищет где спрятан раздел «обращения». Во-вторых, классификация обращений, которая указана в законе запутывает граждан и дает возможность чиновникам давать формальные ответы.

Исходя из такой практики, считаем, что: 1) по критерию сущности (содержанию) обращения делятся на предложения, замечания, сообщения, просьбы, жалобы и т.п. (некоторые обращения могут включать одновременно несколько видов); 2) представители органов государственной власти в ответах на обращения должны указывать орган, учреждение, должностное лицо и т.п., которые могут посодействовать гражданам в решении указанных в обращении вопросов; 3) условия для подачи обращений в органы высшей власти, нужно унифицировать – на сайте Президента Украины, ВРУ, КМУ должен быть раздел «обращения», а в нем «правовые акты, которые касаются обращений»; «перечень вопросов, которые находятся в сфере полномочий данного органа»; «образцы всех видов обращений», «отчеты» и т.д. Просьба о предоставлении информации тоже должна входить в раздел обращения.

Кроме индивидуальных, существуют еще коллективные обращения. Сайты высших органов государственной власти предоставляют гражданам возможность создавать или поддерживать коллективные обращения – электронные петиции. Это стало возможным с 2015 года, с тех пор, как к Закону Украины «Об обращениях граждан» были внесены изменения, которые позволили внедрить электронные обращения и электронную петицию к Президенту Украины, ВРУ, КМУ и органам местного самоуправления<sup>23</sup>. Стоит отметить, что право граждан подавать электронную петицию, первой обеспечила Администрация Президента Украины (АПУ). Потом заработал сайт э-петиций ВРУ. И только через год после принятия изменений к закону, был создан сайт э-петиций КМУ.

Функционирование сайтов органов власти по обеспечению права на э-петиции стало предметом дискуссии, которую в Международный день

<sup>23</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції від 02.07.2015 № 577-VIII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-19/paran6#n6>.



демократии (15 сентября 2016 г.) организовал Офис содействия демократии (DRI, Democracy Reporting International) в Украинском национальном информационном агентстве «Укринформ»<sup>24</sup>. По словам представителя АПУ, сайт э-петиций Президента Украины за год (был запущен 28 августа 2015 г.) посетило свыше 6,3 млн пользователей, с которых 85% – с Украины. По состоянию на сентябрь 2016 г.: зарегистрировано более 700000 пользователей системы; 25953 электронных петиций; 40 петиций набрали более 25000 голосов, с которых 38 петиций уже получили ответ Президента Украины, 2 петиции – в разработке; длится сбор подписей на 1639 петиций, не набрали необходимого количества голосов – 21195. Представитель ВРУ навел следующие данные: 78000 пользователей, 68000 активных, с которых 48000 верифицированных; более 1000 электронных петиций, с которых 444 отвечают требованиям к электронным петициям, определенных законом; одна петиция набрала необходимое количество голосов. Представитель КМУ, сайт которого на это время работал лишь 18 дней, сообщил о регистрации 500 петиций.

Участники дискуссии – представители АПУ, ВРУ, КМУ, органов местного самоуправления, общественных организаций, авторы успешных петиций проанализировали год существования э-петиций в Украине. Обобщив их доклады, можно выделить несколько проблем, существующих в процессе подачи и рассмотрения э-петиций. Это, в частности, такие: 1) большое количество петиций, посланных Президенту Украины, не относится к сфере его полномочий; 2) сайт э-петиций ВРУ есть недостаточно популярным среди населения, хотя был запущен через два месяца после сайта э-петиций Президента Украины; 3) сайт э-петиций КМУ был запущен лишь через год после определенных законом сроков для его создания; 4) сайты э-петиций во многих органах местного самоуправления до сих пор не созданы через нехватку средств и соответствующих специалистов; 5) в доработке нуждается система верификации пользователей сайтов э-петиций; 6) в разработке нуждается механизм реализации успешных петиций и создание раздела «реализация», в котором граждане смогут узнавать об этапе ее реализации.

Проведенный анализ дает возможность сделать следующие выводы.

Проблематике обращений посвящают свои труды специалисты из разных наук – конституционного, административного права, государственного управления. В зависимости от специальности исследования, авторы акцентируют внимание на разных аспектах: на содержании конституционного права граждан и людей на обращение (конституционалисты), на организационных составляющих процесса подачи и обработки обращений (администрати-

---

<sup>24</sup> *Демократія за одним кліком*, <https://www.youtube.com/watch?v=rPvIN8Yek7I>.

висты), на общественных отношениях, которые складываются в процессе взаимодействия граждан с органами государственной власти и органами местного самоуправления (управленцы).

Исследователи считают, что обращение граждан это: форма непосредственной артикуляции интересов людей (В. Соболев); опосредованная форма участия граждан (А. Ющенко); одна из форм опосредованного участия, которая имеет петиционный характер (обращения, содержащие законодательные предложения) или консультативный (обращения, которые надлежущим образом проработаны, обобщены и принимаются во внимание органами государственной власти при выработке государственной политики) (А. Евгеньева). По нашему мнению, обращения граждан являются формой непосредственной демократии, и только их влияние на определенные решения или законодательство может быть непосредственным или опосредованным (в зависимости от результатов). С помощью института обращения граждане имеют возможность: 1) принимать участие в управлении общественными делами на общегосударственном и местном уровнях; 2) участвовать в законотворчестве; 3) контролировать деятельность органов власти и ее представителей; 4) требовать обеспечения своих прав и законных интересов.

Правовое регулирование института обращения в Украине имеет некоторые недостатки. Понятие «обращение граждан» в законодательстве подано через их формы – предложения (замечания), заявления (ходатайства) и жалобы. Классификация является несовершенной из-за отсутствия обоснованного критерия деления. Смешаны два критерия – исходя из сущности и формы документа. Такая теоретическая неточность присутствует уже в течение 20 лет существования Закона Украины «Об обращениях граждан». За это время были написаны больше десяти научных исследований, в которых осуществлен анализ данного закона, сделаны выводы и поданы рекомендации относительно исправления имеющихся неточностей, противоречий, и т.п. Однако пока что в этом вопросе деятельность законодателей и ученых – это две автономные сферы.

Невзирая на то, что закон существует уже 20 лет, много его норм длительное время не выполнялись. Об этом свидетельствует содержание четырех указов Президентом Украины. Сначала речь идет о мерах по обеспечению права граждан на обращения, впоследствии «о дополнительных мерах», «о неотложных мерах» и «о первоочередных мерах». В целом можно отметить наибольшую роль Президентом Украины в развитии института обращений в Украине. Такая тенденция продолжается и сегодня. Наибольшее количество электронных петиций за год (сентябрь 2015 г. – сентябрь 2016 г.) были направлены Президенту Украины. Такая ситуация имеет два объяснения: 1) Президент Украины первым среди высших органов власти запустил сайт

для подачи электронных петиций; 2) граждане привыкли, что большинство полномочий (юридически или фактически) принадлежат Президенту Украины.

Анализ сайтов высших органов власти показывает, что с организацией условий для обращений граждан и их рассмотрением есть несколько проблем: 1) не сразу можно найти раздел «обращение» (только на сайте КМУ он находится сразу на главной странице, а на сайте ВРУ прячется в разделе «контакты», на сайте Президента Украины – в разделе «больше»); 2) отчеты относительно обращений граждан, размещенные на сайтах высших органов государственной власти, начинаются с разных лет (КМУ – с 2010 г., ВРУ – ежеквартальные с I квартала 2015 г., а годовые с 2012 г., Президента Украины – с 2014 г.); 3) в отчетах, в соответствии с классификатором обращений граждан, подается различная статистическая информация – сколько обращений получено, способ поступления, пол автора, категория и социальное состояние автора обращения, результат рассмотрения и т.п. и только тогда указывается индекс вопроса по содержанию. Сайты демонстрируют что: 1) для некоторых органов власти диалог с обществом не является приоритетным; 2) законодательство о работе с обращениями граждан не выполняется надлежащим образом; 3) для высших органов государственной власти на первом месте формальные признаки обращений, и только потом содержательные.

В то же время необходимо отметить и позитивные тенденции. Анализ сайтов Президента Украины, ВРУ, КМУ показывает, что ситуация с выполнением закона, по крайней мере по отчетности в последние годы улучшилась. Внимание общественности к институту обращения возросло. Количество поданных электронных петиций свидетельствует, что большое количество граждан стремится воспользоваться конституционным правом на обращение к органам власти, быть активным участником изменений в обществе.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье рассматриваются понятие «обращения граждан», виды обращений, критерии их классификаций. Анализируются правовые акты, обеспечивающие реализацию права граждан на обращения в Украине, их исполнение высшими органами власти, в частности на примере сайтов президента, парламента и правительства. Внимание граждан Украины к институту обращений возросло в 2016 году в связи с введением электронных петиций. Сделан вывод о том, что обращения граждан смогут стать эффективной формой непосредственной демократии только в том случае, если органы власти больше внимания станут уделять их содержанию, нежели формальным аспектам.

*Oksana Kukuruz*

## APPEALS OF CITIZENS AS AN ELEMENT DIRECT DEMOCRACY IN UKRAINE

The notion of «citizens' appeals», the types of appeals, the classification criteria are considered in this article. The author analyzes legal acts providing realization of citizens' rights to appeals in Ukraine, their implementation by the highest authorities, in particular the example of sites the president, parliament and government. The attention of citizens of Ukraine to the institution of appeal increased in 2016 in connection with the introduction of electronic petitions. As a result, it is concluded that, the appeals of the citizens will be able to become an effective form of direct democracy only if the authorities will pay more attention to their content rather than the formal aspects.

**KEY WORDS:** *right to appeal, types of appeals, public information request, e-petitions, direct democracy*

## Бібліографія

- А.М. Євгенєва, *Форми участі громадськості у процесі законотворення, їх система та класифікація*, „Наукові записки” 2006, Том 53.
- О.К. Костюкевич, *Про функції права громадян на звернення*, „Право і безпека” 2009, № 1.
- Г.М. Котляревська, *Конституційне право громадян на звернення до органів влади в Україні (питання теорії та практики): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02*, Київ 2011.
- Г.М. Котляревська, *Методичні питання класифікації звернень громадян до органів влади*, „Юридична Україна” 2010, № 5.
- Л.А. Лазаренко, *Конституційне право на звернення людини і громадянина та його забезпечення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02*, Київ 2010.
- В.А. Соболь, *Звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.02*, Київ 2014.
- О.О. Чуб, *Конституційне право громадян України на участь в управлінні державними справами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02*, Харків 2004.
- О. Ющенко, *Поняття та система форм участі громадян України у законотворчому процесі*, „Вісник Центральної виборчої комісії” 2007, № 1 (7).

*Павел Иванович Пархоменко*

## **Применение принципа «пропорциональности» в национальной судебной практике Украины**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*верховенство права, принцип пропорциональности,  
Европейский Суд по правам человека, Конституционный Суд Украины,  
национальные суды*

STUDIA I ANALIZY

### **Введение**

Современное состояние правоотношений в Украине свидетельствует о том, что субъекты правоприменения все более и более пытаются воплотить в жизнь европейские подходы и принципы по защите прав человека, а судебные органы, в свою очередь, обосновывают свои решения положениями Европейской конвенции по правам человека, нормам Конституции Украины и другими международными и отечественными документами, которые закрепляют права человека и основные свободы.

В настоящее время для этого есть серьезное основание в законодательстве Украины, в частности нормы Конституции Украины<sup>1</sup>, провозглашают принципы законности (статьи 6, 19), верховенства права (статья 8), относят также к национальному законодательству и действующие международные договора, согласие на обязательность которых предоставлена украинским парламентом (статья 9).

Важным в данном случае является положение о том, что если международным договором Украины, который вступил в силу в установленном порядке, установлены иные правила, чем те, что предусмотрены в соответ-

<sup>1</sup> Конституция Украины от 26 июня 1996, Ведомости Верховного Совета Украины (ВВС) 1996, № 30, статья 141.

ствующем акте законодательства Украины, то применяются правила международного договора<sup>2</sup>.

Также следует отметить, что Украина является единственным государством, которое приняло специальный Закон<sup>3</sup>, которым официально Европейскую конвенцию по правам человека<sup>4</sup> и практику Европейского Суда по правам человека признано источником права.

Несмотря на это в судебной практике часто возникают проблемы к общему пониманию судьями концепции прав человека и их классификации, основных принципов их защиты, возникают сложности в толковании и особенно применении принципов верховенства права, пропорциональности, правовой определенности и тому подобное.

Этому можно найти много причин, но мы хотели бы обратить внимание на то, что долгое время правосознание украинских юристов, судей и граждан вообще, было пронизано духом «позитивизма», что ставило отечественного правоприменителя в «рамки закона» исключая возможные отступления от правовой нормы и не разрешая «заглянуть в ее правовую природу».

Для более широкого понимания европейских подходов к применению общеправовых принципов, конечно, что должно пройти время, измениться ментальность украинских граждан, чему бы способствовало внедрение таких элементов в учебный процесс юристов, их пропаганда в правоприменительной деятельности. Важное место здесь могли бы сыграть позиции высших судебных инстанций, которые своим примером демонстрировали важность и необходимость воплощения в жизнь европейских стандартов по защите прав человека.

Мы, со своей стороны хотели бы на собственных примерах проиллюстрировать возможности применения в национальной судебной практике такого общеправового принципа, как принцип «пропорциональности», который в настоящее время является недостаточно характерным для украинской судебной практики и тем самым подчеркнуть его важность и необходимость применения.

При этом, учитывая то, что в теории права применение данного принципа не является новым, в данной статье мы обратим больше внимания на

---

<sup>2</sup> Статья 19 Закона Украины «О международных договорах» от 29 июня 2004, Ведомости Верховного Совета Украины (ВВС) 2004, № 35, стр 11.

<sup>3</sup> Закон Украины «О выполнении решений и применении практики Европейского Суда по правам человека» от 23 февраля 2006 № 3477-IV, Ведомости Верховного Совета Украины (ВВС) 2006, № 30, статья 260.

<sup>4</sup> Европейская конвенция по правам человека от 4 ноября 1950, Голос Украины (официальное издание) 2001, № 3.

практические аспекты его применения, что возможно бы способствовало его большему внедрению в практическую плоскость.

## **Применение принципа пропорциональности в практике Европейского Суда по правам человека**

Европейская конвенция по правам человека, которая, как мы отмечали выше, является источником права в Украине, не содержит определения принципа «пропорциональности». Однако в своей преамбуле она говорит о принципе верховенства права, как общее наследие правительств европейских государств, подписавших Конвенцию.

При этом, анализ позиций Европейского Суда по правам человека свидетельствует о том, что соблюдение принципа верховенства права тесно связано с принципом пропорциональности, требованием которого является ограничение дискреционных полномочий законом таким образом, чтобы он с достаточной четкостью определял границы дискреции, предоставленной компетентным органам, и порядок ее осуществления с учетом законной цели соответствующего средства, обеспечивая лицу надежную защиту от произвольного вмешательства<sup>5</sup>.

Говоря о самой цели Конвенции и ее направлении Страсбургский Суд по делу *Soering v. United Kingdom* в решении от 7 июля 1989 года<sup>6</sup> отметил, что «... Конвенция направлена на поиск справедливого соотношения между потребностями, связанными с интересами общества в целом, и требованиями защиты основных прав человека» (пункт 89). В деле *Rees v. United Kingdom* в решении от 17 октября 1986 года<sup>7</sup> было отмечено, что, выясняя, существует ли позитивное обязательство государства по отношению к человеку, «необходимо учесть справедливый баланс, который должен быть установлен между интересами всего общества и интересами отдельного человека; поиск этого баланса – цель всей Конвенции».

То есть, сама Конвенция, закрепляя права и основные свободы, призвана найти, возможно, даже установить, тот «справедливый баланс» во взаимоотношениях между государством (обществом) и отдельным человеком, кото-

---

<sup>5</sup> Ю. Евтошук, *Принцип пропорциональности как необходимая составляющая верховенства права*, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Киев 2015, 214 с.

<sup>6</sup> *Soering v. United Kingdom* [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619&v=1392752313000#{“itemid”:\[“001-57619”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619&v=1392752313000#{“itemid”:[“001-57619”]}).

<sup>7</sup> *Rees v. United Kingdom* <http://www.pfc.org.uk/caselaw/Rees%20vs%20The%20United%20Kingdom.pdf>.

рый невозможен без закрепления и реализации принципа «пропорциональности».

Европейский Суд, рассматривая вопрос нарушения прав гарантированных Конвенцией, с учетом ее места в системе защиты прав человека, практически в каждом случае обращается к анализу принципа «пропорциональности», а во многих статьях Конвенции закрепляются исключительные случаи, когда вмешательство в «право лица» не будет представлять его нарушения.

В таких случаях Страсбургский Суд в своей практике обращается к «трехступенчатому тесту» в поисках ответа на вопрос: 1) осуществляется ли вмешательство в право лица «по закону»; 2) преследует ли вмешательство в конкретное право лица законную цель, одну или несколько, перечисленных в соответствующей статье Конвенции; 3) является ли вмешательство в право лица «необходимым в демократическом обществе» (см. например решение от 18 декабря 2008 по делу «Савины против Украины» (*Saviny v. Ukraine*), заявление № 39948/06, пункт 47<sup>8</sup>).

Именно ответ на последний вопрос «есть ли вмешательство в право лица «необходимым в демократическом обществе» иллюстрирует поиск именно того «баланса», который должен быть между интересом личности и государства (общества).

Так, в своей прецедентной практике Суд, например, определяя, было ли конкретное вмешательство «необходимым в демократическом обществе», должен оценить – в контексте всего дела в целом – были мотивы, приведенные в оправдание вмешательства, уместными и достаточными для целей пункта 2 статьи 8 Конвенции и был ли соответствующий процесс принятия решений справедливым и способным обеспечить надлежащую защиту интересов, как того требует статья 8 (см., например, дело «Кутцнер против Германии» (*Kutzner v. Germany*), № 46544/99 пункт 65<sup>9</sup>).

Но, нам кажется, что на применение принципа пропорциональности следует смотреть в общем, не ограничиваясь только ответом на вопрос «о необходимости в демократическом обществе», а в комплексе с другими вопросами «трехуровневого теста». Так, например, в деле «Бакланов против России» (решение от 9 июня 2005 года, пункт 39)<sup>10</sup>, как и в деле «Фризен против России» (решение от 24 марта 2005 пункт 33)<sup>11</sup> суд отметил, что

<sup>8</sup> *Saviny v. Ukraine* [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974\\_454](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_454).

<sup>9</sup> *Kutzner v. Germany* <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=453>.

<sup>10</sup> «Бакланов против России» <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/baklanov-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda>.

<sup>11</sup> «Фризен против России» <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/frizen-protiv-rossii-postanovlenie-evropejskogo-suda>.



«достижения справедливого баланса между общими интересами общества и требованиями защиты основных прав личности только тогда становится значимым, если установлено, что во время соответствующего вмешательства соблюден принцип «законности» и оно не было «своевольным».

Мы видим, что Европейский Суд достаточно часто обращается к анализу принципа пропорциональности, а его практика в этом вопросе является достаточно широкой, разнообразной и охватывает различные сферы по защите прав человека, что с учетом места «практики Суда» в законодательстве Украины может служить примером для национальных судов, который определенным образом раскрывает необходимость применения «принципа пропорциональности» и показывает, как его применение должно осуществляться.

## **Принцип «пропорциональности» в законодательстве Украины**

Сразу следует отметить, что ни Конституция Украины не действующее законодательство не содержат определения принципа «пропорциональности», хотя необходимость этого подчеркивала Венецианская комиссия в заключении к Конституции Украины. В нем говорится о том, что принцип пропорциональности не воспроизведен в Основном Законе Украины, а поскольку ограничение, допускаемые отдельными статьями Конституции, например, на свободу мысли и слова (часть третья статьи 34), определены в довольно общих чертах, нужно, чтобы Конституционный суд Украины при их интерпретации учитывал принцип пропорциональности<sup>12</sup>. Необходимость использования этого принципа Венецианская комиссия еще раз обратила внимание в заключении «О конституционной ситуации в Украине» и отметила, что окончательное решение суда должно основываться на критерии пропорциональности, согласно которому требование соблюдения конституционности должно быть сбалансированным относительно негативных последствий отмены конституционных изменений<sup>13</sup>.

В таком случае мы полностью согласны с мнением о том, что законодательная неопределенность принципа «пропорциональности» не мешает его

---

<sup>12</sup> Opinion on the Constitution of Ukraine, adopted by the Commission at its 30th plenary meeting in Venice, on 7–8 March 1997 // [http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL&INF\(1997\)002&e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/1997/CDL&INF(1997)002&e.pdf).

<sup>13</sup> Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session, Venice (17–18 December 2010) // [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL&AD\(2010\)044&e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL&AD(2010)044&e.pdf).

конкретному воспроизведению<sup>14</sup>, что, кстати, характерно для «естественно-правового» подхода.

Конституция Украины провозглашает принцип «верховенства права» (статья 8). В такой ситуации мы являемся сторонниками той позиции, в соответствии с которой принципом верховенства права, охватывается ряд если и не совсем идентичных по форме, то очень близких по содержанию принципов, что включает и принцип «пропорциональности»<sup>15</sup>. Здесь нужно также обратиться к основам зарождения указанного принципа, например к практике Конституционного суда ФРГ, который «вывел» его по кодификации прусского права XVIII в., признав принцип пропорциональности «неписанным конституционным принципом», что «происходит из принципа верховенства права и из природы основных прав, поскольку они отражают общее право на свободу гражданина от государства, могут быть ограничены государственными органами только в случае преследования абсолютно необходимого публичного интереса»<sup>16</sup>.

С другой стороны, несмотря на отсутствие нормативных определений принципа «пропорциональности» примечательным для Украины является то, что в Кодексе административного судопроизводства Украины<sup>17</sup>, который является кодифицированным законодательным актом, определяющим юрисдикцию, полномочия административных судов по рассмотрению административных дел, порядок обращения в административные суды и порядок осуществления административного судопроизводства (статья 1), указано, что по делам об обжаловании решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий административные суды проверяют, приняты (совершены) они, помимо прочего «пропорционально», в частности с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и интересов личности и целям, на достижение которых направлено это решение (действие) (пункт 8 части третьей статьи 9).

Наличие такого положения говорит о том, что суды административной юстиции, рассматривают публично-правовые споры, в каждом конкретном

<sup>14</sup> Ю. Баулин, *Нормативное выражение конституционных ценностей и их значение в деятельности Конституционного Суда Украины*, [в:] *Конституционное правосудие в новом тысячелетии*”, Ереван 2008, с. 218–219; Ю. Евтошук, *Принцип пропорциональности в практике Конституционного Суда Украины*, „Вестник Конституционного Суда Украины” 2011, № 1, с. 90–101.

<sup>15</sup> М. Гартвиг, *Принцип правового государства в Германии*, [в:] *Украинская право*, ч. 1, Киев 2006, с. 24–29.

<sup>16</sup> С. Шевчук, *Судебная правотворчество: мировой опыт и перспективы в Украине*, Москва 2007, с. 316.

<sup>17</sup> Кодекс административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005, Ведомости Верховного Совета Украины (ВВС) 2005, № 32, статья 1918.

случае должны исследовать вопрос соразмерности вмешательства в права человека, что является актуальным примером важности применения исследуемого принципа.

Помимо прочего, мы хотели бы выразить позицию о том, что говорить о принципе «пропорциональности» необходимо в случаях, когда речь идет о правах человека, а именно о возможном вмешательстве в них, то есть когда речь идет об отношениях «человек-государство», а поэтому практическое применение принципа «пропорциональности» с нашей точки зрения приобретает решающее значение в сфере реализации публичных полномочий государства, что мы продемонстрируем далее на конкретных примерах.

Таким образом, мы видим наличие правовой основы в законодательстве Украины для применения «принципа пропорциональности», которое вытекает из Конституции Украины, практики Европейского Суда, которая является источником права в Украине, а в спорах с субъектами властных полномочий из норм Кодекса административного судопроизводства Украины.

Однако, особенностью его применения является то, что содержание такого принципа непосредственно не раскрывается в правовой норме, а вытекает из его правовой природы, что в свою очередь является необычным для украинского правоприменителя.

## **Применение принципа пропорциональности Конституционным Судом Украины**

В судебной практике одним из первых и наиболее часто к принципу «пропорциональности» обращается Конституционный Суд Украины, что с нашей точки зрения обусловлено спецификой его деятельности, поскольку он является единственным органом конституционной юрисдикции, решая вопрос о соответствии законов и других правовых актов Конституции Украины и давая официальное толкование Конституции Украины и законам Украины (статья 147 Конституции Украины).

То есть Конституционный Суд Украины не осуществляет рассмотрение конкретных судебных споров участников правоотношений, как суды общей юрисдикции, а в своей деятельности применяет различные доктринальные концепции и подходы, прибегает к «толкованию», он, по сути, заглядывает в правовую природу нормы, не ограничиваясь ее нормативной формой, что и требует от него обращаться к принципу «пропорциональности», который, также, в свою очередь, очень часто, как мы обращали внимание ранее, следует из самой правовой природы прав человека.

Едва ли не впервые принцип сопоставимости был использован Конституционным Судом Украины для защиты избирательных прав при решении вопроса о конституционности избирательного порога (Решение от 26 февраля 1998 года № 1-рп/1998 (дело о выборах народных депутатов Украины), от 30 января 2002 года № 2-рп/2002 (дело о избирательном залоге). Однако в этих решениях прямой ссылки на данный принцип не было, как и не было сформулировано никаких подходов к его пониманию<sup>18</sup>.

В дальнейшей своей практике Конституционный Суд Украины очень часто обращается к принципу пропорциональности, особенно это касается последних решений, соотнося то или иное вмешательство в права личности общественному интересу.

Очень хорошо это проиллюстрировано в решении от 8 апреля 2015 г. в деле по конституционному представлению Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) положений части второй статьи 171–2 Кодекса административного судопроизводства Украины<sup>19</sup>.

В данном деле субъект права на конституционное обращение обратился в суд с ходатайством признать несоответствующими Конституции Украины (неконституционными) положения части второй статьи 171–2 Кодекса административного судопроизводства Украины, согласно которым решение местного общего суда как административного суда по делам касательно решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий по привлечению к административной ответственности является окончательным и обжалованию не подлежит.

Признавая их неконституционными Конституционный Суд Украины в мотивировочной части своего решения (пункт 2.2.) указал, что устанавливая ограничения права на апелляционное и кассационное обжалование судебных решений, законодатель должен руководствоваться такой составляющей принципа верховенства права, как пропорциональность. Также, он сослался на другую свою правовую позицию, по которой ограничение прав и свобод человека и гражданина является допустимым только при условии, что такое ограничение является соразмерным (пропорциональным) и обще-

<sup>18</sup> Ю. Евтошук, *Принцип пропорциональности как необходимая составляющая верховенства права, Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Киев 2015, 214 с.

<sup>19</sup> Решение Конституционного Суда Украины от 8 апреля 2015 года по делу по конституционному представлению Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) положений части второй статьи 171–2 Кодекса административного судопроизводства Украины <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15>.

ственно необходимым (абзац шестой подпункта 3.3 пункта 3 мотивировочной части Решения от 19 октября 2009 года № 26-рп/2009<sup>20</sup>).

Далее, обосновывая свою позицию, Конституционный Суд Украины, обратился к практике Европейского Суда по правам человека, который в своих решениях неоднократно подчеркивал, что государство имеет право устанавливать определенные ограничения права лиц на доступ к суду; такие ограничения должны преследовать легитимную цель, не нарушать саму сущность этого права, а между этой целью и внедренными средствами должно существовать пропорциональное соотношение (пункт 57 Решения по делу «Ашингдейн против Соединенного Королевства» от 28 мая 1985 года, пункт 96 Решение по делу «Кромби против Франции» от 13 февраля 2001).

Таким образом, 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.

В заключение Конституционный Суд Украины пришел к выводу, что законодатель, исключив обжалования в суд апелляционной инстанции решений местных общих судов как административных судов по делам по поводу постановлений субъектов властных полномочий о наложении административных взысканий, по степени строгости соразмерных с установленными Уголовным кодексом Украины наказаниями, допустил непропорциональность между поставленной целью и принятыми для ее достижения мерами.

Данное дело нам четко показывает, что орган конституционной юрисдикции рассматривает принцип «пропорциональности», как составной элемент принципа «верховенства права», он подходит к его пониманию с учетом позиций Европейского Суда по правам человека, а именно несоблюдение принципа «пропорциональности» может быть основанием для признания нормативного акта неконституционным.

Мы считаем, обязательно следует обратить внимание, что к вопросу применения принципа пропорциональности также обращаются судьи Кон-

---

<sup>20</sup> Решение Конституционного Суда Украины от 19 октября 2009 года № 26-рп/2009 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09>.

ституционного Суда Украины в своих «особых мнениях» предоставляя ему значения и раскрывая различные аспекты его содержания.

Так, например, показательным является особое мнение судьи Конституционного Суда Украины Кампо В.М. относительно Решения Конституционного Суда Украины от 16 июня 2011 года по делу по конституционному представлению Верховного Суда Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) отдельных положений Кодекса административного судопроизводства Украины, законов Украины «О Высшем совете юстиции», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно недопущения злоупотреблений правом на обжалование»<sup>21</sup>, в котором судья на наш взгляд отразил ситуацию – «борьбы позитивистского подхода с естественно-правовым», что имеет место в правосознании украинских юристов и в которой в настоящее время преобладает первый, оттесняя восприятия принципа «пропорциональности».

В частности, судья Кампо В.М. отметил, что, по его мнению, в деле Конституционный Суд Украины ограничился формальным нормоконтролем, проверив оспариваемые положения Кодекса на соответствие текста Конституции Украины. Методологически такой подход единственного органа конституционной юрисдикции в указанный вопрос является правильным, но неполным, поскольку не отражает глубины проблемы установления конституционности этих положений. Судья считает, что мотивации, основанной лишь на позициях нормоконтроля, недостаточно для подтверждения их конституционности.

Конституционный Суд Украины должен проверить конституционность Кодекса не только с позиций нормоконтроля, но и с позиций соответствия оспариваемой нормы принципу верховенства права (статья 8 Конституции Украины), в частности принципа пропорциональности. Это дало бы возможность выяснить цель соответствующего законодательного регулирования и средства достижения этой цели выделить конституционные ценности, которые должен был защитить законодатель, установив соответствующие ограничения по способам обеспечения иска.

Исследование Конституционным Судом Украины соблюдения принципа пропорциональности, баланса частных и публичных интересов при рассмо-

<sup>21</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Украины В.М. Кампо относительно Решения Конституционного суда Украины от 16 июня 2011 года по делу по конституционному представлению Верховного Суда Украины относительно соответствия Конституции Украины (конституционности) отдельных положений Кодекса административного судопроизводства Украины, законов Украины «О Высшем совете юстиции», «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно недопущения злоупотреблений правом на обжалование», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-11/page2>.

трении вопросов о конституционности правовых норм, которыми устанавливаются определенные правоограничения, считает Кампо В.М. необходимым для полного и всестороннего рассмотрения дел, обоснованности принятых Судом решений.

Мы считаем, что данную позицию необходимо и воплощать в судебной практике при рассмотрении конкретных дел судами общей юрисдикции, что, несомненно, будет способствовать защите прав отдельных граждан и мы попробуем продемонстрировать на собственном примере.

## **Принцип пропорциональности при назначении наказания**

Рассматривая дело о совершении преступления, предусмотренного частью первой статьи 309 Уголовного кодекса Украины<sup>22</sup> и назначении наказания по данной статье, решая вопрос о виде и размере наказания осужденной, суд исходил из принципов верховенства права, законности, справедливости, обоснованности и индивидуализации наказания и отметил, что, отдельным проявлением справедливости является вопрос соответствия наказания совершенному преступлению, при этом, категория справедливости предусматривает, что наказание за преступление должно быть соразмерным преступлению. Это означает не только то, что предусмотренный законом состав преступления и рамки наказания будут отвечать друг другу, но и то, что наказание должно находиться в справедливом соотношении с тяжестью и обстоятельствами совершенного и особенностью виновного.

Также, учел, что Европейский Суд по правам человека, практика которого в соответствии со статьей 17 Закона Украины «О выполнении решений и применении практики Европейского суда по правам человека» от 23 февраля 2006 № 3477-IV при рассмотрении дел применяется в качестве источника права, в деле «Скоппола против Италии» от 17 сентября 2009 года (заявление № 10249/03) отметил, что составным элементом принципа верховенства права является ожидание от суда применения к каждому преступнику такого наказания, которое законодатель считает пропорциональным. А, по делу «Измайлов против России» (пункт 38 решения от 16 октября 2008 года) суд установил, что «для того, чтобы вмешательство считалось пропорциональным, оно должно соответствовать тяжести правонарушения и не составлять» личное и чрезмерное бремя для лица».

---

<sup>22</sup> Решение Бахмачского районного суда Черниговской области от 1 апреля 2016 года <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56872023>.

Исходя из чего пришел к выводу, что на основании части первой статьи 69 Уголовного кодекса Украины<sup>23</sup> лицу, совершившему преступление необходимо назначить минимальное наказание в виде штрафа. Такое наказание в данной ситуации, отметил суд в приговоре, учитывает «принцип пропорциональности», справедливо соотносится с тяжестью и обстоятельствами совершенного и особенностью виновного, возможность его назначения предусмотрена законом (статья 69 Уголовного кодекса Украины), оно не составит «личное и чрезмерное бремя для лица».

В данном деле применение принципа «пропорциональности» было положено в основу для назначения наказания (статья 69 Уголовного кодекса Украины), которое является ниже низшего предела в санкции статьи по которой предусмотрено наказание за совершенное преступление. По законодательству Украины указание мотивов применения такого правила (статья 69) является обязанностью суда, а поскольку назначение наказания является вмешательством в право лица, то учет принципа «пропорциональности» четко иллюстрируют необходимость назначения избранного наказания.

### **Принцип пропорциональности при решении вопроса о направлении осужденного отбывать наказание**

В деле, которое находилось на рассмотрении в суде<sup>24</sup> рассматривался вопрос об отмене освобождения от отбывания наказания с испытанием осужденной, указывая на то, что за время испытательного срока при освобождении от отбывания наказания с испытанием она зарекомендовала себя с негативной стороны, возложенные судом обязанности не исполняла, нарушала периодичность явки на регистрацию и систематически совершала административные правонарушения.

Суд, оценивая характер действий осужденной, принял во внимание, что справедливость является одним из основных принципов права и составной принципа верховенства права, она является решающей в определении его как регулятора общественных отношений, одним из общечеловеческих измерений права. Она рассматривается как свойство права, выраженная, в частности, в равном юридическом масштабе поведения и в пропорциональности юридической ответственности совершенному правонарушению.

---

<sup>23</sup> Статья 69 Уголовного кодекса Украины закрепляет положение, согласно которым суд может назначить наказание ниже низшего предела, установленного для такого вида наказания в соответствующей статье Уголовного кодекса Украины.

<sup>24</sup> Решение Бахмачского районного суда Черниговской области от 05 августа 2015 года <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47978918>.



В связи с этим, при решении вопроса о возможности отмены испытательного срока судом, учтены индивидуальные особенности осужденного, его поведение в данном конкретном случае, то, что отдельным проявлением справедливости является вопрос соответствия самой отмены испытательного срока действиям совершенным осужденным, где категория справедливости предусматривает, что такая отмена испытательного срока должна быть соразмерна поведению осужденной, которая в данном случае по своему характеру не свидетельствует о ее нежелании встать на путь исправления.

Самое справедливое применения норм права это, прежде всего, не дискриминационный подход, беспристрастность. Это означает не только то, что предусмотренные законом основания для отмены испытательного срока и правовые последствия его отмены должны отвечать друг другу, но и то, что в данном случае должно быть справедливо соотношение с тяжестью последствий и основаниями, которые положены в основу отмены испытательного срока.

Исходя из вышеизложенного и с учетом принципа верховенства права, который требует воплощения в правоприменительную деятельность идей социальной справедливости, в удовлетворении прошения об отмене испытательного срока судом было отказано.

Данное дело показывает, что подходя к решению данного вопроса «формально», есть все основания для отмены испытательного срока осужденному, однако, если положить в основу «проблемы» принцип «верховенства права», исследовать ту грань вмешательства в права осужденного (баланс интересов), ситуация меняется наоборот и основания для отмены испытательного срока отпадают. При этом, применение принципа «пропорциональности» не вступает в противоречие с правовыми нормами.

## **Принцип пропорциональности при лишении права на жилое помещение**

Решая вопрос о признании лица утратившим право пользования жильем<sup>25</sup> в основу судебного решения было положено статью 8 Европейской конвенции по правам человека.

Судом был сделан вывод, что в данной конкретной ситуации признание ответчика утратившим право пользования жилым помещением охватывается

---

<sup>25</sup> Решение Бахмачского районного суда Черниговской области от 15 февраля 2016 года <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55752928>.

статьей 8 Конвенции и являет собой вмешательством в его право на уважение своего жилья, которое в свою очередь не является абсолютным.

Поскольку вмешательство в право ответчика на уважение его жилища должно быть не только законным, но и «необходимым в демократическом обществе», то есть оно должно соответствовать «настоятельной общественной необходимости», в частности быть соизмеримым с преследуемой законной целью, суд при сопоставлении «баланса интересов» помимо прочего, учел, что ответчик имеет место жительства, не является собственником жилья в котором проживает истец, а поэтому признание ответчика утратившим право пользования жилым помещением не будет свидетельствовать о потере им жилья вообще и в свою очередь будет защищать право собственника такого помещения (истца), что в совокупности с указанным выше свидетельствует о том, что «вмешательство в право ответчика» является соизмеримым с преследуемой законной целью, а соответственно является «необходимым в демократическом обществе».

В данном деле судом были положены в основу решения подход Европейского Суда к решению вопроса о возможности нарушения статьи 8 Конвенции («трех ступенчатый тест») и учтено, как интересы лица, обратившегося за защитой своих прав, так и интересы ответчика, и после их сопоставления, было принято решение о признании лица утратившим право пользования жильем.

## **Выводы**

Таким образом, мы видим, что принцип «пропорциональности», хотя нормативно и не закреплен в украинской правовой системе он рассматривается, как составной элемент такого фундаментального принципа, как «верховенство права», который в свою очередь отражен в нормах Конституции Украины (статья 8) и других «основных документах по правам человека».

В подходах, касающихся применения принципа «пропорциональности» важное значение имеет практика Европейского Суда по правам человека, который сформировал отношение к этому принципу и раскрыл его суть, при этом практика Страсбургского суда является источником права в Украине, что позволяет использовать указанные подходы национальными судами при рассмотрении дел.

Не обошел своим вниманием применения описываемого принципа и Конституционный Суд Украины, подходы которого совпадают с прак-

тикой Европейского Суда, которые также могут служить образцом для применения принципа «пропорциональности» национальными судами Украины.

Безусловно, учет принципа «пропорциональности» является важным и необходимым элементом при защите прав человека, в связи с чем его нужно активнее использовать национальным судам, постепенно отходя от позитивистских подходов и не опасаясь это отражать в своих судебных решениях, что в конечном итоге будет способствовать защите прав человека, реализации принципа «верховенства права».

## **РЕЗЮМЕ**

В статье отмечается важность и необходимость применения судами Украины такого правового принципа, как принцип «пропорциональности». Это проиллюстрировано путем анализа практики Европейского Суда по правам человека, Конституции Украины и позиций Конституционного Суда Украины. Также автором приведены примеры из судебных дел, которые находились на его рассмотрении и в которых в основу судебных решений было положено описываемый принцип. Указанное, в своем конечном результате, помогло бы отечественным юристам в использовании принципа «пропорциональности», воплощении его в жизнь и как следствие способствовало бы улучшению защиты прав человека.

*Pavlo I. Parhomenko*

## **PRINCIPLE OF «PROPORTIONALITY» IN NATIONAL JUDICIAL PRACTICE OF UKRAINE**

It is emphasized in comments the importance and necessity of application by the courts of Ukraine such legal principle as the principle of “proportionality”. It is illustrated by the analysis of the European Court of Human Rights, the Constitution of Ukraine and the position of the Constitutional Court of Ukraine. Also, the author gives examples of cases that were used before, and they were based on the described principle. The point mentioned above would help the native lawyers to use the principle of “proportionality”, to realize it in life and as a result would promote the defence of human rights.

**KEY WORDS:** *the rule of law, the principle of proportionality, the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of Ukraine, the national courts*

## Библиография

- Ю. Баулин, *Нормативное выражение конституционных ценностей и их значение в деятельности Конституционного Суда Украины*, [в:] *Конституционное правосудие в новом тысячелетии*, Ереван 2008.
- Ю. Евтошук, *Принцип пропорциональности в практике Конституционного Суда Украины*, „Вестник Конституционного Суда Украины” 2011, № 1.
- Ю. Евтошук, *Принцип пропорциональности как необходимая составляющая верховенства права*, *Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук*, Киев 2015.
- М. Гартвиг, *Принцип правового государства в Германии*, [в:] *Украинское право. Ч. 1*, Киев 2006.
- С. Шевчук, *Судебная правотворчество: мировой опыт и перспективы в Украине*, Москва 2007.

*Омон Закирович Мухамеджанов, Ильяс Тавасович Тультеев*

## **Парламент Республики Узбекистан в условиях трансформационных процессов в обществе**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*парламент, парламентская реформа,  
статус и полномочия палат парламента, формирование парламента,  
палаты парламента*

STUDIA I ANALIZY

После развала СССР и обретения государственной независимости перед Узбекистаном возникла проблема формирования новой системы государственной власти, организации ее на основе принципа разделения властей. Формирование новой государственности потребовало изменения правового статуса высших органов государственной власти Республики Узбекистан, организации деятельности, уточнения полномочий, обновления всей системы взаимоотношений органов государственной власти. Все это предопределило поиск наиболее оптимальной модели организации парламента – высшего государственного представительного органа, осуществляющего законодательную власть, четкого определения его статуса, компетенции и полномочий. Ведь, как справедливо отметил польский исследователь Е. Ковальски, «представительная демократия является одной из форм осуществления власти народом, при которой от имени суверена решения принимаются представительным органом – Парламентом, образуемым путем выборов»<sup>1</sup>.

Полномочия парламента определяют суть его деятельности, поэтому это весьма важный вопрос. Например, английский специалист Д. Кумбс дает следующую классификацию полномочий парламента: воздействие на правительство (вотум недоверия, министерская ответственность, импичмент

<sup>1</sup> Е. Ковальски, *Общая теория становления и эволюции механизма конституционной государственности в Польше: автореф. дисс. .... докт. юрид. наук.*, Санкт-Петербург 2011, с. 39.

и т.п.); издание законов; утверждение бюджета; контроль над администрацией (депутатский запрос, специальные комиссии по расследованию деятельности тех или иных органов и т.д.); организация работы самого парламента<sup>2</sup>.

Следует отметить, что первые шаги, направленные на совершенствование конституционно-правового статуса высшего законодательного органа были сделаны еще до обретения независимости, особенно с принятием Декларации о суверенитете от 20 июня 1990 года<sup>3</sup>. Именно этот период характеризуется первыми попытками демократического переустройства деятельности Верховного Совета Республики Узбекистан путём изменения избирательных процедур, введением принципа состязательности кандидатов в депутаты, началом профессионализма в депутатской деятельности, активизацией законотворческой работы парламента и его комитетов, находящихся ранее под влиянием партийных структур и административного аппарата, повышением роли и значения норм и принципов международного права и зарубежного опыта в парламентской деятельности.

После внесения в Конституцию соответствующих изменений Верховный Совет впервые начал действительно осуществлять свою основную функцию – законодательную, тогда как ранее его задача заключалась в механическом голосовании депутатов по подготовленным в партийных органах проектам законов, а также в формальном утверждении нормативных указов Президиума Верховного Совета. Принимаемые акты не всегда отличались качеством и эффективностью. В ряде случаев на рассмотрение Верховного Совета вносились явно недоработанные законопроекты, слабо учитывающие конкретные социально-экономические условия, особенности жизни и быта различных социальных групп, не имеющие необходимого концептуального обоснования, не согласованные с предшествующими законодательными актами, несовершенные с точки зрения законодательной техники<sup>4</sup>. В связи с этим Президиум Верховного Совета 19 сентября 1991 года принял постановление «О мерах по повышению качества подготовки проектов законов Республики Узбекистан и обеспечению их исполнения»<sup>5</sup>. Лишь малая часть депутатов работала в парламенте на постоянной основе. Действовала практика освобождения некоторых депутатов от производственных или служебных обязанностей на время их работы в Верховном Совете.

В 1990 году Верховный Совет образовал во главе с Президентом Узбекистана Конституционную комиссию для разработки новой Конституции

---

<sup>2</sup> Цит по: А.С. Автономов, *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*, Москва 2007, с. 263.

<sup>3</sup> См.: Ведомости Верховного Совета УзССР 1990, № 16, Ст. 222.

<sup>4</sup> См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 11, Ст. 78–80.

<sup>5</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 11, Ст. 254.

Республики, которая должна была решить возникшие проблемы взаимоотношений органов государственной власти в новых условиях политической и государственной жизни. Проект предусматривал коренное переустройство парламента страны – фактически строительство парламента нового типа<sup>6</sup>.

31 августа 1991 года Верховный Совет принял Постановление «О провозглашении государственной независимости Республики Узбекистан» и утвердил Закон «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан». Закрепляя необратимость внесенных в государственное устройство изменений, 30 сентября 1991 г. Верховный Совет придал этому Закону статус Конституционного закона. Данный законодательный акт способствовал созданию условий и предпосылок для формирования и работы нового представительного органа государственной власти. Уже 29 декабря 1991 года в соответствии с Постановлением Верховного Совета от 18 ноября 1991 г. состоялся референдум по вопросу о государственной независимости Республики Узбекистан. Референдум подтвердил желание народа Узбекистана идти по пути создания суверенного государства<sup>7</sup>.

Таким образом, избранный в 1990 году Верховный Совет двенадцатого созыва работал до формирования нового парламента – Олий Мажлиса. Этот Верховный Совет (который можно назвать парламентом переходного периода) сформировал правовую основу создания принципиально новых органов государственного управления, строительства справедливого демократического общества с социально ориентированной рыночной экономикой. Парламент принял ряд законов, направленных на укрепление суверенитета молодого государства: «О государственном языке Республики Узбекистан», «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан», «О выборах Президента Республики Узбекистан», «О референдуме», «О государственном гербе Республики Узбекистан», «О государственном гимне Республики Узбекистан», «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан»<sup>8</sup>, другие законодательные акты.

В этот период шел поиск новой модели и правового статуса высшего законодательного органа, форм и методов организации его работы, содержания его полномочий и системы взаимоотношений с другими органами государственной власти. По достоинству оценивая деятельность Верхов-

---

<sup>6</sup> Ведомости Верховного Совета УзССР 1990, № 16–18, Ст. 292; Народное слово 1992, 21 ноября; Решение Конституционной комиссии Республики Узбекистан, Народное слово 1992 – 8 декабря.

<sup>7</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 11, Ст. ст. 245, 246, 268; 1992, № 1, Ст. 67.

<sup>8</sup> См.: Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1989, № 26–28, Ст. 453; 1991, № 11, Ст. 246; 1992, № 1, Ст. 34, ст. 37; 1992, № 9, Ст. 328; 1993, № 1, Ст. 52; 1994, № 1, Ст. 6.

ного Совета двенадцатого созыва, глава государства особо отметил: «Без всякого преувеличения, *первый Верховный Совет*, избранный по воле народа и уполномоченный им, заложил основу для исторического поворота в жизни государства и общества, построил фундамент государственной независимости и управлял этими процессами»<sup>9</sup>. Таким образом, уже первый этап парламентской реформы привел к кардинальному изменению роли и статуса основного института государственной власти – парламента страны.

Усилению роли парламента и его структурных элементов способствовало и принятие Закона «О мандатной комиссии и комитетах Верховного Совета Республики Узбекистан» (1991 г.)<sup>10</sup>, который существенно расширил права парламентских формирований. Они стали более активно осуществлять свои основные функции: а) подготовку проектов законов и других нормативных актов; б) осуществление контроля за подотчетными Верховному Совету государственными органами и эффективностью принимаемых законов; в) предварительное рассмотрение и подготовку вопросов, относящихся к ведению Верховного Совета; г) содействие проведению в жизнь решений, принимаемых Верховным Советом. Только за 1990 – 1991 годы комитеты провели 142 заседания, на которых рассмотрели более 490 вопросов.

Продолжением парламентской реформы стало принятие 8 декабря 1992 году Конституции, которая определила конституционный статус парламента, дала импульс принятию законов, воплощающих положения Конституции в парламентскую практику. Новая Конституция определила основы общественного и государственного устройства, принципы демократического развития и формирования гражданского общества в стране. По сути, «она заложила политико-правовую основу для создания абсолютно новой для нас национальной государственности и общественно-государственного устройства, формирования политической и экономической системы, построенной на демократических принципах»<sup>11</sup>. Конституция определила Олий Мажлис как высший государственный представительный орган, осуществляющий законодательную власть, состоящий из 150 депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам на многопартийной основе сроком на пять лет (в 1993 году в Конституцию были внесены изменения<sup>12</sup> об увеличе-

<sup>9</sup> И.А. Каримов, *Довести до конца начатое дело: Выступление на шестнадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва*, Ташкент 1994, с. 4.

<sup>10</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1991, № 8, Ст. 200.

<sup>11</sup> И.А. Каримов, *Наш путь – углубление демократических реформ и последовательное продолжение модернизации страны*, Доклад на торжественном собрании, посвященном 19-летию Конституции Республики Узбекистан, Правда Востока, 13 декабря 2011 года.

<sup>12</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1994, № 1, Ст. 5.



нии количества депутатов до 250). Шестнадцатая сессия Верховного Совета 23 сентября 1994 года приняла постановление о проведении первых выборов в Олий Мажлис Республики Узбекистан 25 декабря 1994 года.

Избранию нового парламента предшествовала большая подготовительная работа. Проект нового закона о выборах в Олий Мажлис широко обсуждался в стране. Например, в ходе почти четырехмесячного обсуждения законопроекта в Верховный Совет поступило около 600 предложений и замечаний. 22 сентября 1994 года специальный Конституционный Закон «Об Олий Мажлисе Республики Узбекистан» был принят<sup>13</sup>. В соответствии с данным законом и был избран новый парламент – на многопартийной основе в три тура – 25 декабря 1994 года, 8 и 22 января 1995 года. В результате конкурентных выборов первом туре была избрана лишь часть депутатов – 205 депутатов, за остальные депутатские места борьба продолжалась в следующих турах. Положительные изменения в сторону демократизации выборов в представительный орган отметили зарубежные эксперты. Например, Д. Карлайл констатировал, что парламентские выборы были шагом в правильном направлении, а Д. Левитин отметил, что если сравнить выборы в Олий Мажлис с выборами в Верховный Совет 1990 года, то прогресс с позиции демократизации выборов очевиден<sup>14</sup>.

Избирательную активность политических партий можно проиллюстрировать следующими данными. Если на выборах 1994 г. в Олий Мажлис Республики Узбекистан принимали участие только две партии: Народно-демократическая партия Узбекистана, “Ватан тараккиёти”, которые, соответственно получили 69 и 14 депутатских мест в однопалатном парламенте, то на выборах 1999 года количество партий достигло пяти: Народно-демократическая партия Узбекистана получила 49 мест, «Ватан тараккиёти» – 20, Национально-демократическая партия «Фидокорлар» – 34, Социал-демократическая партия «Адолат» – 11, Демократическая партия «Миллий тикланиш» – 10 мест<sup>15</sup>.

Парламентская реформа потребовала громадных усилий и последовательных действий, цели, этапы и содержание которых основывались на тщательной проработке и последовательной реализации программы, выработанной по данному направлению. Ставя практическую задачу создания адекватного целям переустройства государства парламентская реформа опи-

---

<sup>13</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан 1994, № 10, Ст. 222.

<sup>14</sup> См. об этом: Э.Х. Халилов, *Становление и развитие высшего законодательного органа государственной власти Республики Узбекистан. Дисс. .... докт. юрид. наук*, Ташкент 2000, с. 101.

<sup>15</sup> По материалам «Вестник Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан».

ралась на модели преобразований, в которой сочетались и эволюционные, и качественно новые правовые инструменты, обеспечивалась преемственность и сохранение огромного исторического опыта и традиций узбекского народа.

Олий Мажлис первого созыва осуществлял свою деятельность в 1995–1999 годы, проделав огромную работу по созданию правовой основы демократического общества и государства. За данный период новый парламент принял 10 кодексов, две Национальные программы (по повышению правовой культуры в обществе и по подготовке кадров), 138 законов и внес 216 изменений и дополнений в действующие законы. Среди принятых актов следует отметить такие, как: Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, закон «О Конституционном суде Республики Узбекистан», «Об органах самоуправления граждан», «О свободе совести и религиозных организациях», «О средствах массовой информации», «О защите прав потребителей», «О занятости населения» и др. В этот период Олий Мажлис ратифицировал более 70 международных договоров, принял постановления о присоединении к 64 международным конвенциям. Это позволило в условиях отсутствия правовой базы в новом государстве быстро, без задержек сформировать основы законодательства, стимулирующего ускоренное развитие страны.

Законотворчество стало главным направлением работы депутатов. Парламент стремился на данном этапе разработать и принять законы, способствующие укреплению государственного суверенитета, гражданского мира и социальной стабильности, углублению демократических, социально-экономических реформ в обществе. В результате парламент значительно расширил и укрепил правовую базу самостоятельного развития страны по пути демократии и прогресса. К примеру, в законах «О политических партиях», «О негосударственных некоммерческих организациях», «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», «Об органах самоуправления граждан», других законодательных актах, принятых Олий Мажлисом первого созыва, получили дальнейшее развитие нормы, заложенные в Конституции Республики Узбекистан.

Серьезные изменения были проведены в структуре законодательного органа власти страны: впервые созданы Комитет по демократическим институтам, негосударственным организациям и органам самоуправления граждан, комиссии по регламенту, этике и обеспечению деятельности депутатов, по проблемам семьи и женщин, по делам молодежи, по нормативно-правовым терминам.

В целях содействия эффективному выполнению возложенных на Уполномоченного по правам человека – Омбудсмана задач постановлением Олий Мажлиса от 6 мая 1995 года при нем создана Комиссия по соблюдению кон-

ституционных прав и свобод граждан<sup>16</sup>. Для повышения его роли и закрепления статуса был принят Закон «Об Уполномоченном Олий Мажлиса по правам человека (Омбудсмане)», в который со временем вносились изменения и дополнения, а 27 августа 2004 г. принята его новая редакция, внесены положения, связанные с избранием Уполномоченного, его заместителя и их деятельностью<sup>17</sup>.

На первой сессии Олий Мажлиса второго созыва в 2000 г. был принят стратегический курс на либерализацию политической, экономической, правовой и духовной сфер<sup>18</sup>. Этот курс неизбежно затрагивал вопросы организации работы и статуса парламента. Процессы, связанные с либерализацией всех сфер общественной жизни, потребовали дальнейшей демократизации деятельности государственного аппарата, реального и практического обеспечения принципа разделения государственной власти путём конкретизации их компетенции, совершенствования системы «сдержек и противовесов», обеспечения эффективного взаимодействия между ветвями власти. В повестку дня была включена задача усиления правового статуса Олий Мажлиса, совершенствования не только законотворческой, но и контрольной деятельности посредством перехода от однопалатной к двухпалатной системе парламента.

## **Формирование и развитие парламентаризма в Узбекистане**

Следующим этапом парламентской реформы стал переход к двухпалатному парламента, в ходе которого был разработан план принятия комплекса законов, которые конкретизировали параметры парламентской реформы:

- а) законодательная деятельность парламента должна учитывать взгляды различных партий и движений, выражающих интересы различных слоев общества и общественных сил;
- б) необходима информированность общества о проектах принимаемых Олий Мажлисом законов, их содержании, назначении;
- в) необходимы изменения в структуре парламента и его деятельности, которые бы соответствовали происходящим переменам в политическом и духовном сознании граждан, в целом в их жизни;
- г) необходимо продумать программу законопроектной работы, определить, какие законы устарели, какие требуют изменения, какие следует разрабатывать в первоочередном порядке, исходя из того, что фундамент правового государства должен быть прочным.

---

<sup>16</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 1995, № 6, Ст. 136.

<sup>17</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2004, № 4–5, Ст. 135, 139.

<sup>18</sup> См.: Правда Востока, 30 августа 2002 г.

Олий Мажлис провел большую работу, направленную на законодательное регулирование вопросов, связанных с подготовкой перехода к новому двухпалатному парламенту. 6 декабря 2001 года Олий Мажлис принял постановление о проведении референдума по вопросу перехода к двухпалатному парламенту<sup>19</sup>. По итогам проведенного 27 января 2002 года референдума был решен вопрос о переходе к двухпалатному национальному парламенту, что повлекло глубокое реформирование законодательной власти страны.

В этой связи Олий Мажлис Республики Узбекистан принял Конституционный закон «Об итогах референдума и основных принципах организации государственной власти»<sup>20</sup>. 12 декабря 2002 года были приняты два важнейших Конституционных закона, «О Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан» и «О Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан»<sup>21</sup>. 23 апреля 2003 г. принят Закон «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Узбекистан» с целью закрепления правового статуса двухпалатного парламента<sup>22</sup>.

Указанная реформа позволила закрепить на основе системы сдержек и противовесов систему парламентских полномочий, существенно повышающих статус парламента, добиться сбалансированности в нем общегосударственных и региональных интересов, поскольку верхняя палата представляет регионы (местные Кенгаши), а нижняя палата, формируемая на основе прямых выборов – представляет всех избирателей страны и осуществляет свою деятельность на постоянной профессиональной основе. Конституция страны закрепила как исключительные полномочия каждой из палат, так и полномочия, отнесенные к совместному ведению Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса (ст. 78). Реализация совместных полномочий палат Олий Мажлиса схожа с польской моделью взаимодействия палат, где в случае совместных заседаний Сейма и Сената парламент страны «действует как Национальное Собрание»<sup>23</sup>.

29 августа 2003 г. приняты законы «О Регламенте Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «Регламенте Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» (новая редакция), «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан», «О выборах в областные, районные и городские Кенгаши народных депутатов», «О Кабинете Министров Республики Узбе-

---

<sup>19</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2002, № 1, Ст. 4.

<sup>20</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2002, № 4–5, Ст. 60.

<sup>21</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2002, № 12, Ст. ст. 213, 215.

<sup>22</sup> Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2003, № 3–4, Ст. 27.

<sup>23</sup> См.: В.И. Чехарина, *Основы конституционного строя Республики Польша*, Москва 2004, с. 23.

кистан» (новая редакция)<sup>24</sup>. В результате реформирования Олий Мажлиса в Республике Узбекистан сформировалась правовая основа организации и деятельности двухпалатного парламента.

Деятельность впервые избранного двухпалатного парламента страны совпала по времени с глубокими изменениями, динамичными процессами последовательного реформирования и либерализации всех сфер политической и социально-экономической жизни, демократического обновления и модернизации страны.

На совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 28 января 2005 года была обнародована концепция демократизации и обновления общества, а также реформирования и модернизации страны в долгосрочной перспективе<sup>25</sup>. С созданием двухпалатного парламента законодательная власть в Республике Узбекистан поднялась на новый уровень своего развития. А главное – значительно повысилось качество принятых законов, хотя законотворческий процесс существенно усложнился. Повысилась роль политических партий в принятии законодательных актов. Сложилась практика предварительного рассмотрения законопроектов партийными фракциями, обязательного заслушивания их мнений при обсуждении проектов правовых документов на пленарных заседаниях Законодательной палаты.

В результате существенные изменения претерпела вся система функционирования и взаимодействия высших органов государственной власти, были перераспределены их некоторые полномочия. Ряд полномочий перешел к совместному ведению обеих палат Олий Мажлиса. Если Законодательная палата<sup>26</sup> в основном должна заниматься разработкой и принятием законов, то участие Сената<sup>27</sup> в законотворческом процессе сводится в основном к одобрению или отклонению законов, принятых нижней палатой. Вместе с тем

<sup>24</sup> См.: Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2003, № № 9–10, Ст. ст. 132, 134, 136, 137, 138.

<sup>25</sup> Наша цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны, И.А. Каримов, *Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть*, Т. 13, Ташкент 2005, с. 82–126.

<sup>26</sup> Законодательная палата (нижняя палата) Олий Мажлиса, избираемая на 5 лет состоит из 150 депутатов. Из которых 135 избираются по территориальным одномандатным округам на многопартийной основе, а 15 – от Экологического движения Узбекистана.

<sup>27</sup> Сенат (верхняя палата) Олий Мажлиса является палатой территориального представительства. Члены Сената (сенаторы) избираются в равном количестве – по шесть человек – от Республики Каракалпакстан, областей и г. Ташкента путем тайного голосования на соответствующих совместных заседаниях депутатов Жокаргы Кенеса Республики Каракалпакстан, представительных органов государственной власти областей, районов и городов из числа депутатов. Шестнадцать членов Сената назначаются Президентом Республики Узбекистан из числа наиболее авторитетных граждан с большим практическим опытом и особыми заслугами в области науки, искусства, литературы, производства и других сфер государственной и общественной жизни.

Сенат обладает значительными полномочиями в сфере формирования высших судебных органов (Конституционного суда, Верховного суда, Высшего хозяйственного суда), а также других государственных органов, например утверждение назначения или освобождения от должности Генерального прокурора республики и его заместителей, Председателя Службы национальной безопасности и др.

Отдельные вопросы, решавшиеся ранее единолично Президентом страны, перешли в ведение Сената. Так, если ранее назначение и освобождение дипломатических представителей в иностранных государствах осуществлялось Президентом единолично, то после внесения законодательных изменений – Сенатом по его представлению. Перешел в компетенцию Сената и вопрос о принятии актов об амнистии, которые на рассмотрение верхней палаты вносит глава государства.

Следующим шагом стало принятие в 2007 году Конституционного закона «Об усилении роли политических партий в обновлении и дальнейшей демократизации государственного управления и модернизации страны»<sup>28</sup>, повлекшее существенные изменения в порядке формирования, статусе и полномочиях парламента. Новшеством стало правило, согласно которому выдвижение кандидатов в депутаты могли осуществлять только политические партии. Закреплен порядок, в соответствии с которым в числе выдвигаемых политическими партиями кандидатов должно быть не менее 30% женщин. Закон закрепил права и полномочия парламентской оппозиции. В результате в Законодательной палате впервые было сформировано парламентское большинство – Демократический блок, объединивший фракции Движения предпринимателей и деловых людей – Либерально-демократической партии, Демократической партии «Миллий тикланиш», а также Социал-демократической партии «Адолат». Одновременно с этим была образована парламентская оппозиция в лице фракции Народно-демократической партии Узбекистана<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Собрание законодательства Республики Узбекистан 2007, № 15, Ст. 151.

<sup>29</sup> В выборах 2009 г. приняли участие четыре действующие в стране политические партии: Либерально-демократическая партия, завоевавшая наибольшее количество мест в Законодательной палате – 53; Народно-демократическая партия Узбекистана, занявшая 32 места, Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» – 31; Социал-демократическая партия «Адолат» – 19. Избирателям Узбекистана пришлось отдавать свой голос одному из 506 кандидатов от четырёх политических партий. О развернувшейся между ними борьбе свидетельствует тот факт, что в 39 из 135 избирательных округов ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания количества голосов, что вызвало необходимость проведения повторных выборов.

В выборах 2014 г. приняли участие четыре политические партии Узбекистана: Либерально-демократическая партия, завоевавшая наибольшее количество мест

В целях организации своей работы палатами были приняты регламенты, где определен порядок проведения заседаний палаты, образования депутатских объединений, формирования органов палаты и организации их деятельности, осуществления законодательной процедуры, а также решения других вопросов. Так, в соответствии с Регламентом нижней палаты законы, как правило, принимаются в трех чтениях. В первом чтении утверждается общая концепция и основные положения законопроекта, во втором – детально рассматривается каждая статья и проводится по ней отдельное голосование, а в третьем – обсуждается доработанный, с учетом внесенных предложений и замечаний вариант законопроекта, после чего он принимается в окончательной редакции и направляется в Сенат. Законодательная палата и Сенат Олий Мажлиса сумели создать достаточно действенный механизм решения спорных вопросов, закреплённый совместно принятым документом – «Порядок образования и организации деятельности согласительной комиссии палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан».

## **Совершенствование парламента в условиях модернизации страны**

В ходе конституционной реформы в 2010–2011 годах были приняты меры по усилению механизмов парламентского контроля и мониторинга над деятельностью органов исполнительной власти. Олий Мажлис принял законодательные акты, позволяющие осуществлять широкий контроль над тем, как исполнительная власть, в том числе правительство в центре и хокимияты на местах, исполняют законы, принятые парламентом. Например, только в 2016 году комитеты Законодательной палаты рассмотрели в порядке контроля ход исполнения более 30 законодательных актов, конвенций, национальных программ (при этом изучением были охвачены Республика Каракалпакстан, все

---

в Законодательной палате – 52; Народно-демократическая партия Узбекистана, занявшая 27 места, Демократическая партия Узбекистана «Миллий тикланиш» – 36; Социал-демократическая партия «Адолат» – 20 мест. 15 депутатов нижней палаты были избраны путем тайного голосования на конференции Экологического движения Республики Узбекистан, в которой участвовало более 340 делегатов, по 25 – от Каракалпакстана, областей и города Ташкента. Депутатский корпус в значительной мере обновился – из избранных депутатов нижней палаты парламента только 40 человек (27%), ранее были депутатами Законодательной палаты. Важным достижением избирательной кампании явилось также достойное представительство женщин в парламенте – их избрано 24 или 16% от общего состава депутатов нижней палаты парламента. (По материалам «Вестник Центральной избирательной комиссии Республики Узбекистан»).

области страны, а также Ташкент, ряд министерств и ведомств республики), рассмотрено тысячи письменных обращений граждан.

Реформирование парламента позволило поднять роль и значение законодательной власти в Республике Узбекистан на новый уровень, повысить качество принимаемых законов, значительно расширить масштабы участия населения в общественно-политической жизни страны. Преобразования парламента опирались не только на исторический опыт развития узбекской государственности, но и учитывали также мировой опыт парламентаризма. Закрепленные в Конституции Республики Узбекистан изменения и дополнения в части организации и функционирования парламента отвечали общей тенденции развития современной государственности и опираются на мировой опыт. Внесенные изменения и дополнения существенно повлияли на внутреннее содержание государственного устройства, сбалансировали механизм сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Итак, результатом интенсивной реализации конституционной реформы в Узбекистане, обращенной на формирование прозрачной системы органов государственной власти с четким разделением их компетенции, стало принятие целого ряда законов, направленных на формирование действенного двухпалатного парламента на основе широкого представительства, как населения страны, так и регионов. Произошло перераспределение функций государственного управления между высшими органами власти, упразднение части дублирующих и избыточных функций этих органов. Это позволило в известной мере оптимизировать деятельность парламента.

Концептуальная идея парламентских преобразований впервые на государственном уровне нашла свое отражение в практических изменениях в правовом статусе и компетенции Олий Мажлиса. На основе обнародованной в ноябре 2010 года «Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране»<sup>30</sup> были осуществлены масштабные кардинальные меры, позволившие:

- во-первых, создать четкий системный правовой механизм распределения полномочий между высшими органами государственной власти;
- во-вторых, расширить полномочия и контрольные функции парламента, направленные на существенное повышение качества его законотворческой и контрольно-аналитической деятельности. Введен новый, отвечающий демократическим принципам порядок выдвижения и утверждения Премьер-министра, его регулярная отчетность перед парламентом по

---

<sup>30</sup> Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране. И.А. Каримов, *Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества-основной критерий развития нашей страны*. Т. 19, Ташкент 2011, с. 34–96.



актуальным вопросам социально-экономического развития страны. Установлен конституционный порядок выдвижения кандидатуры Премьер-министра политической партией, одержавшей победу на парламентских выборах, или несколькими партиями, получившими равное количество депутатских мест. Олий Мажлис наделен правом выражения вотума недоверия Премьер-министру.

Проводимая парламентская реформа носила научно обоснованный характер и базировалась на солидном анализе итогов государственно-правового развития страны в условиях независимости страны. В результате новый мощный импульс получило поступательное движение Узбекистана по пути демократизации и модернизации всей политической системы общества. Политические партии и их парламентские фракции, получив реальные полномочия по формированию и контролю над правительством, стали мощной движущей силой, обеспечивающей устойчивое и демократическое развитие парламентаризма в стране. Было обеспечено повышение качества и эффективности законотворческой деятельности парламента.

В целом, суть и логика осуществленных преобразований парламента и его деятельности стали подтверждением того, что в Узбекистане планомерно и поэтапно была осуществлена парламентская модернизация, заложившая правовые основы демократического парламентаризма. Компетенция является важнейшим фактором, определяющим не только правовое положение парламента и его роль в политической жизни страны, но и взаимоотношения его с другими высшими органами государственной власти. Анализ внесенных в Конституцию и законодательство изменений показывает, что они существенным образом изменили и расширили компетенцию Олий Мажлиса, усилили его полномочия, тем самым повысив статус и роль в управлении обществом, приблизив Узбекистан к мировым стандартам парламентаризма.

Сегодня мы можем констатировать следующий факт: важным результатом законодательных новелл стало то, что Узбекистан сделал ощутимый шаг от президентской к президентско-парламентской (или, как ее еще именуют – смешанной) форме правления. Становление и развитие парламента Узбекистана характеризовалось эволюционным, и в то же время серьезным совершенствованием парламента и его институтов, вызванного потребностями социально-экономического и политического развития, реализацией курса на модернизацию страны.

Итак, за годы независимого развития несколько составов парламента Узбекистана проделали большую работу, которую трудно переоценить. Главное – они создали правовую основу перехода от тоталитарного режима к демократическому государству. Созданный на принципиально новой организационно-правовой основе парламента существенно отличается по

своей природе и роли от предыдущих законодательных органов Узбекистана. В его функционировании укоренились и развиваются политический плюрализм, многопартийность, профессионализм, характерные для современных парламентов развитых стран. Реорганизация Олий Мажлиса способствовала повышению качества законов, обеспечению рационального сочетания территориального представительства, более полному учету в законодательстве региональных проблем и интересов<sup>31</sup>.

Олий Мажлис, обеспечивая преемственность в развитии правовой системы Узбекистана, создавая законодательную основу проводимых в стране преобразований постоянно совершенствуется сам, став подлинно высшим представительным органом государственной власти, осуществляющим законодательную власть. Следует отметить, что при этом был изучен, обобщен и использован лучший зарубежный опыт парламентаризма, конечно, с учетом национальных и исторических особенностей Узбекистана.

Анализ деятельности двухпалатного парламента Узбекистана свидетельствует о безусловных достижениях в данной сфере: он стал профессиональным законодательным органом, отвечающим требованиям современного этапа развития Узбекистана, тенденциям развития парламентаризма демократических государств. В этой связи первый Президент страны И.А. Каримов справедливо отметил: «...в Узбекистане формируется парламентаризм, свойственный демократическим государствам»<sup>32</sup>.

Законом Республики Узбекистан от 16 апреля 2014 года<sup>33</sup> в Конституцию страны в целях дальнейшей демократизации системы власти и управления, расширения роли палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан в системе органов государственной власти, их прав и полномочий в реализации стратегических задач внутренней и внешней политики, усиления функций высшего законодательного органа по контролю над деятельностью Кабинета Министров, а также повышения ответственности правительства, внесен ряд существенных изменений, кардинально повышающих статус парламента и развивающий развитие парламентаризма в нашей стране.

Палаты Олий Мажлиса реально и активно применяют различные формы парламентского контроля в своей повседневной практике. Прежняя редакция Конституции Узбекистана текстуально закрепляла ряд из них, однако формулировка «парламентский контроль» в ней отсутствовала. Внесенная поправка устраняет этот пробел: в статью 78 Конституции внесено изме-

<sup>31</sup> Укрепление законодательной базы развития страны – основной критерий нашей деятельности. И.А. Каримов, *Человек, его права и свободы-высшая ценность. Т. 14*, Ташкент 2006, с. 97–109.

<sup>32</sup> И.А. Каримов, *Свобода Родины – великое счастье*, Ташкент 1999, с. 48–49.

<sup>33</sup> Собрание законодательства Республики Узбекистан 2014 г., № 16, ст. 176.

нение, согласно которому к совместному ведению Законодательной палаты и Сената относится осуществление парламентского контроля. Данное новшество позволило законодательно закрепить и конкретизировать механизм парламентского контроля в специальном акте – законе «О парламентском контроле»<sup>34</sup>.

Внесенное в статью 98 Конституции страны дополнение возлагает на Кабинет Министров республики обязанность представлять Олий Мажлису ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны. Данное дополнение не только усиливает ответственность правительства за результаты своей деятельности, но и конституционно закрепляет новую форму парламентского контроля за реализацию социально-экономической политики Кабинетом Министров. Представлявший такие доклады, по ранее действовавшей редакции, глава государства теперь приобретает право обращаться в Олий Мажлис Республики Узбекистан по важнейшим вопросам реализации внутренней и внешней политики страны. Как видим, указанные дополнения и изменения направлены, с одной стороны, на повышение координирующей роли Президента страны, а с другой – на расширение контрольных полномочий парламента. Усиливая парламентский контроль в процессе рассмотрения и утверждения кандидатуры на должность Премьер-министра и повышая его ответственность, дополнение возводит на конституционный уровень обязанность кандидата на должность Премьер-министра представлять в парламенте программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу.

По нашему мнению, процесс дальнейшего качественного развития конституционного законодательства неразрывно связан с принятием законодательных актов, направленных на укрепление институтов гражданского общества, формирование инициатив граждан, общественных организаций, развитие форм общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, закреплением процедур ответственности органов власти различных уровней перед общественными институтами. Оценивая перспективы парламентского развития, можно прогнозировать дальнейшую эволюцию парламентского законодательства и совершенствование конституционной модели парламента, уточнения механизма его взаимодействия с другими высшими органами государственной власти.

В результате планомерной, продуманной парламентской реформы в Республике Узбекистан создан авторитетный, работоспособный и ответственный парламента. Его становление и развитие выражает динамику общественного мнения, которая характеризуется стабильностью общественной

---

<sup>34</sup> Собрание законодательства Республики Узбекистан 2016 г., № 15, ст. 141.

и государственной жизни, своего рода политической ценностью, предохраняющей государство от социальной неустойчивости и катаклизмов. Обеспечено широкое представительство различных политических и общественных сил, созданы условия для гласной борьбы мнений и интересов, что внесло определенное конструктивное начало в государственную жизнь. На основе введения в свою деятельность основополагающих принципов, присущих парламентам, созданным в развитых странах, Олий Мажлис Республики Узбекистан превратился из формального представительного органа в реальный орган законодательной власти, способный выполнять возложенные на него полномочия.

Таким образом, за очень короткий, по историческим меркам, срок своего независимого суверенного развития, Узбекистан сумел решить следующую важнейшую задачу: осуществить, путем постепенного развития, сохранения всего лучшего, что удалось накопить в сфере организации и деятельности законодательной власти, не форсируя и искусственно не ускоряя события, с учетом изменений, происходящих в жизни общества, переход от Верховного Совета советского перестроечного периода к современному парламенту демократического государства – создать условия и основу для формирования подлинного парламентаризма в Узбекистане.

## **РЕЗЮМЕ**

Статья посвящена анализу становления и эволюции парламента Республики Узбекистан, а также его трансформации и перспективам дальнейшего развития в современных условиях. В статье раскрываются основные причины и предпосылки парламентской реформы, характеризуются факторы, влияющие на изменение статуса и полномочий парламента, определены пути совершенствования правовых основ формирования и деятельности парламента в условиях модернизации страны.

*Omon Zakirovich Mukhamedjanov, Ilyas Tavasovich Tulteev*

## **PARLIAMENT OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION PROCESSES IN SOCIETY**

This article analyzes the formation and evolution of the Parliament of the Republic of Uzbekistan, as well as its transformation and prospects for further development in modern conditions. The article describes the main causes and conditions of parliamentary

reform, characterized by the factors influencing the change of the status and powers of the Parliament, identifies the ways of improving the legal basis of the formation and activity of the Parliament in terms of modernizing the country.

**KEY WORDS:** *parliament, parliamentary reform, the status and powers of the Houses of Parliament, the formation of the parliament, the House of Parliament*

## **Библиография**

- А.С. Автономов, *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*, Москва 2007.
- И.А. Каримов, *Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества-основной критерий развития нашей страны. Т. 19*, Ташкент 2011.
- И.А. Каримов, *Довести до конца начатое дело: Выступление на шестнадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва*, Ташкент 1994.
- И.А. Каримов, *Свобода Родины – великое счастье*, Ташкент 1999.
- И.А. Каримов, *Узбекский народ никогда и ни от кого не будет зависеть, Т. 13*, Ташкент 2005.
- И.А. Каримов, *Человек, его права и свободы-высшая ценность. Т. 14*, Ташкент 2006.
- Э.Х. Халилов, *Становление и развитие высшего законодательного органа государственной власти Республики Узбекистан. Дисс. .... докт. юрид. наук*, Ташкент 2000.
- В.И. Чехарина, *Основы конституционного строя Республики Польша*, Москва 2004.

*Юлдашева Говхержан*

## **Концептуальные основы внешней политики и вопросы совершенствования дипломатической службы Республики Узбекистан**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*дипломатическая служба, дипломатическое право,  
организационно-правовые основы дипломатической службы,  
глобализация, трансформация традиционной дипломатии*

### **Введение**

С первых дней независимости Узбекистан начал разрабатывать концептуальные и конституционно-правовые основы своей внешней политики, которые заложили фундамент учреждению органов внешних сношений Республики Узбекистан. Наряду с этим также была создана система внутригосударственных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан.

На сегодняшний день ввиду определенных факторов меняется характер традиционной дипломатии. Экономическая, коммерческая и публичная дипломатия становятся неотъемлемой частью внешней политики государств. Различные государства предпринимают различные меры для повышения эффективности работы своих дипломатических служб и разрабатывают новые нормативно-правовые акты для противостояния растущим угрозам и вызовам. С учетом того, что многие нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан, были приняты в середине 90-х годов прошлого века, вопрос изучения правовых аспектов ее деятельности и разработка предложений по совершенствованию законодательства Республики Узбекистан в этой сфере становятся актуальными.

## **Концепция внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан**

В 1991 году независимость открыла перед Республикой Узбекистан широкие возможности самостоятельно проводить свою внешнюю политику, вырабатывать собственные пути налаживания двустороннего и многостороннего сотрудничества и вхождения в мировое сообщество, определять направления и приоритеты межгосударственных отношений.

В этой связи с первых дней независимости Узбекистан начал строить систему внешнеполитических органов, развивать дипломатические и консульские отношения во всех его проявлениях на основе международных норм и стандартов, передового зарубежного опыта с учетом национально-государственных интересов. При формировании дипломатической службы Республика Узбекистан опиралась и на многовековой опыт узбекской дипломатии, которая имеет богатую историю, и которая внесла огромный вклад в развитие Центрально-азиатского региона и мировой дипломатии.

Концептуальные и законодательные основы внешней политики Республики Узбекистан постоянно совершенствуются исходя из новых вызовов и угроз. В 2012 году в целях дальнейшего совершенствования концептуальных основ внешней политики Узбекистана, своевременного и адекватного реагирования на угрозы и вызовы в регионе и мире в целом, укрепления национальной безопасности страны была утверждена<sup>1</sup> Концепция внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, которая стала важным документом в вопросах дальнейшего совершенствованию деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан. Данная Концепция предусматривает единую систему взглядов, определяющую фундаментальные принципы и стратегические приоритеты внешней политики государства, цели и задачи на международной арене, механизмы продвижения национальных интересов Узбекистана на средне- и долгосрочную перспективу.

В соответствии с Концепцией, Узбекистан проводит миролюбивую политику и не принимает участия в военно-политических блоках, оставляет за собой право выхода из любого межгосударственного образования в случае его трансформации в военно-политический блок.

Узбекистан принимает политические, экономические и иные меры по предотвращению своего вовлечения в вооруженные конфликты и очаги

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан», Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2012, № 9/1 (1437).

напряженности в сопредельных государствах, а также не допускает на своей территории размещения иностранных военных баз и объектов.

Глобализация, перемещение центров тяжести, угроза международного терроризма, нарастание разногласий между различными государствами, вопросы региональной и национальной безопасности требуют принятия адекватных мер. Новые вызовы и угрозы соответственно меняют формы, средства и методы осуществления дипломатической деятельности. Как мы убедились, основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан были приняты еще в начале 90-х годов и они в основном отражали те задачи и функции, которые были актуальны для того периода развития независимого Узбекистана. Можно смело утверждать, что принятие Концепции имеет важное значение в вопросе дальнейшей оптимизации деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан, так как Концепция ставит перед дипломатической службой новые задачи и определяет новые механизмы осуществления внешней политики. Эти положения свидетельствуют о том, что дипломатическая служба Республики Узбекистан в своей деятельности должна руководствоваться современными методами и средствами таких форм дипломатии как экономическая дипломатия, коммерческая дипломатия, превентивная дипломатия и публичная дипломатия.

Как мы видим, положения Концепции дополняют задачи и функции Министерства иностранных дел и дипломатических представительств Республики Узбекистан за рубежом, которые предусмотрены действующим законодательством о дипломатической службе, а также определяют приоритетные направления их деятельности. Анализ положений Концепции свидетельствует о том, что Концепция должна служить в качестве основы для дальнейшего совершенствования деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан, так как осуществление и применение предусмотренных Концепцией задач и механизмов требуют разработку комплексных мер и новых правовых инструментов. Это означает, что действующее законодательство Республики Узбекистан, регулирующее деятельность дипломатической службы Узбекистана должно быть пересмотрено на предмет их актуальности и соответствия положениям Концепции. Изучая вопрос формирования дипломатической службы Республики Узбекистан и правовых основ ее деятельности, мы убедились, что основная часть нормативно-правовых актов в этой области утратили свою актуальность и не отвечают современным требованиям и вызовам. Принятие Концепции преследовало цель не только выявить основные направления внешней политики, методы и средства их реализации, но и переосмыслить роль органов внешних сношений, в том числе и дипломатической службы Республики Узбекистан, что



требует активного участия Олий Мажлиса (парламента), Кабинета Министров, Министерства иностранных дел и других уполномоченных органов Республики Узбекистан в разработке новых правовых инструментов для достижения поставленных целей.

## **Современные вызовы и трансформация традиционной дипломатии**

Как уже отмечалось, одной из основных задач данного исследования является разработка предложений для дальнейшей оптимизации деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан. Эффективное осуществление поставленной задачи требует изучения новых вызовов и факторов, приводящих к трансформации дипломатии и дипломатических функций. С учетом того, что многие государства предпринимают активные попытки для адаптации деятельности дипломатических служб, изучение их опыта в этой области имеет важное значение в разработке соответствующих предложений по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан.

Несмотря на изменчивый характер традиционной дипломатии и появление новых акторов на международной арене ведомства иностранных дел и дипломатические представительства государств все еще занимают центральное положение в осуществлении внешней политики. При этом растет роль многосторонней дипломатии и ООН остается эффективной площадкой для решения наиболее важных вопросов мировой политики.

Основными задачами дипломатии все еще являются решение международных споров и конфликтов мирным путем посредством коммуникации, ведения переговоров и сбора информации. Помимо этого в современных условиях дипломатия также тесно взаимосвязана со сферой международного бизнеса и негосударственным сектором. Вовлечение дипломатии в нетрадиционные сферы деятельности привело к активизации сотрудничества между государствами, крупными частными компаниями и неправительственными организациями, которое осуществляется на основе ведения переговоров, коммуникации, вежливости и взаимного уважения.

С одной стороны, основные цели и задачи дипломатии не подверглись изменениям, и дипломатия все еще занимает особое место в разрешении различных споров мирным путем. Но, с другой стороны, меняется традиционная природа дипломатии, что приводит к трансформации дипломатических функций. На сегодняшний день данный вопрос активно изучается в западных странах. Основные исследования проводятся по поручению

центральных органов внешних сношений, так как страны ЕС предпринимают активные попытки адаптации своей дипломатической службы к тем изменениям, которые происходят на международной арене.

Дальнейшее развитие и совершенствование деятельности дипломатической службы во многом зависят от норм дипломатического права. С одной стороны, многие правила и нормы современной дипломатии нашли свое отражение в таких международно-правовых актах, как Венская конвенция о дипломатических сношениях (1961 г.), Венская конвенция о консульских сношениях (1963 г.) и т. п. Но, с другой стороны, трансформация традиционной дипломатии, появление новых акторов, а также необходимость координации взаимодействия государственных органов внешних сношений с другими негосударственными акторами создают новые формы правоотношений, которые не регулируются нормами дипломатического права.

Следующие факторы свидетельствуют о трансформации дипломатических функций и подтверждают, что действующая система норм дипломатического права не отвечает новым требованиям и вызовам:

- В начале XXI столетия дипломатия все больше начала подпадать под контроль общественности. Это происходит за счет возможностей средств массовой информации, и в связи с выходом на международную арену негосударственных структур, различного рода движений – этнических, религиозных и др., а также общественных организаций, которые начали заниматься «традиционными дипломатическими проблемами» – поиском согласия в конфликтных ситуациях, предоставлением посреднических услуг и т.п. Сформировалась особая сфера деятельности, так называемое второе направление дипломатии (Track Two Diplomacy) или неофициальная дипломатия. Представителями этой сферы в основном являются исследователи, журналисты и дипломаты в отставке. Эти негосударственные акторы во многих случаях участвуют в дипломатических переговорах наряду с представителями государственных органов внешних сношений. В этом контексте также необходимо отметить растущую роль транснациональных корпораций в переговорных процессах.
- Современная внешняя политика ориентируется на использовании двусторонней коммуникации (нежели чем иерархической коммуникации). Транспортная и коммуникационная революции изменили правила ведения двусторонних переговоров. Если раньше ведение двусторонних переговоров с властями страны пребывания являлось прерогативой дипломатических представительств, то в результате технологического прогресса другие органы внешних сношений получили возможность вести переговоры напрямую. Это обстоятельство, в свою очередь, привело к транс-

формации традиционных дипломатических функций<sup>2</sup>. Соответственно меняются и функции дипломатических представительств. Если раньше дипломатические представительства имели исключительные полномочия по защите интересов аккредитуемого государства, то сейчас они больше выполняют вспомогательные функции. Растет роль дипломатических представительств при международных организациях, так как такие международные организации становятся эффективной платформой для решения актуальных задач, стоящих на повестке международных отношений<sup>3</sup>. Соответственно перед министерствами иностранных дел стоит задача переоценки деятельности дипломатических представительств за рубежом.

- Одновременно меняется и требование к профессиональным дипломатам и их подготовке. Если раньше правительства делали упор на подготовку дипломатов общего профиля, то сейчас делается упор на подготовку профильных дипломатов.
- Растет роль отраслевых министерств в осуществлении внешней политики в связи с интенсификацией сотрудничества между отраслевыми министерствами и ведомствами различных стран. Также компетентность таких организаций в определенных сферах способствует росту значимости данных государственных органов в международных отношениях. В связи с этим во многих государствах министерства иностранных дел начали выполнять функции координирующего органа внешних сношений.
- Одним из основных методов ведения внешней политики становится публичная дипломатия. Появляются новые способы осуществления публичной дипломатии. Например, МИД Нидерландов начал активно создавать онлайн блоги и чат-румы, а также видеоролики для пропаганды туристического потенциала страны<sup>4</sup>. Также наблюдается привлечение профессиональных компаний по PR для осуществления публичной дипломатии, т.е. министерства иностранных дел делегируют некоторые свои полномочия таким компаниям.

---

<sup>2</sup> F. Cede, *Changes in the Diplomatic Function and Their Impact on International Negotiations, The Processes of International Negotiations Program*, Network Newsletter 26/2006: p1. <http://www.pin-negotiation.org/userfiles/images/pinpoints/PP26.pdf>.

<sup>3</sup> Marija Manojlovic, Celia Helen Thorheim. *Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000\\_cdsp\\_paper\\_manojlovic.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000_cdsp_paper_manojlovic.pdf).

<sup>4</sup> Marija Manojlovic, Celia Helen Thorheim. *Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000\\_cdsp\\_paper\\_manojlovic.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000_cdsp_paper_manojlovic.pdf).

- Дипломаты, помимо осуществления традиционных дипломатических функций (коммуникация, ведение переговоров, разрешение споров, сбор и анализ информации и т.п.), также устанавливают отношения с представителями деловых кругов, продвигают и лоббируют интересы национальных компаний<sup>5</sup>.
- Появляются новые акторы, практикующие новые формы дипломатии. В качестве примера можно привести ЕС, который ведет самостоятельную внешнюю политику. Организационная форма, нормативно-правовая база и внешняя деятельность ЕС противоречит традиционным принципам «Вестфальской дипломатии», основанных на суверенном равенстве государств. Несмотря на то, что ЕС не является государством, он имеет много зарубежных представительств, которые имеют дипломатический статус. Их деятельность соответственно регулируется Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 1961 года.
- Появляются новые формы дипломатии как E-diplomacy (электронная дипломатия). Министерства иностранных дел очень активно пользуются возможностями новых технологий и добиваются решения внешнеполитических задач через социальные сети. Для осуществления более эффективной внешнеполитической деятельности внедряются такие новые формы ведения двустороннего сотрудничества как «виртуальное посольство», сотрудники которого осуществляют мониторинг внутрисполитической, экономической и социальной жизни определенного государства в режиме онлайн и периодически посещают данное государство<sup>6</sup>.

В этой связи, можно констатировать, что действующие нормы дипломатического права несовершенны и должны быть реформированы. Нормы дипломатического права, прежде всего, не регулируют статус негосударственных акторов, не предоставляют им привилегии и иммунитеты на функциональной основе, несмотря на то, что они стали полноправными участниками переговорных процессов и дипломатической деятельности. При этом дипломатические представительства уже утратили то исключительное положение, которое они имели. И соответственно встает вопрос о целесообразности норм дипломатического права, предоставляющих личную неприкосновенность, привилегии и иммунитеты, так как в последние годы наблю-

<sup>5</sup> D. Klavins, *The transformation of diplomacy – why do diplomats need to understand how the business world operates?*, “The Magazine for International Business and Diplomacy”, Number 3, March 2011, pp. 17–18. (<http://www.ibde.org/attachments/Exchange%20Magazine%20Issue%203%20March%202011.pdf>).

<sup>6</sup> B. Hocking, J. Melissen, S. Riordan, P. Sharp, *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st Century*, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030\\_research\\_melissen.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf).

дается рост злоупотреблений привилегиями в личных и преступных целях (поддержка терроризма, транснациональной преступности).

Сегодня среди исследователей в этой области существуют различные подходы к реформированию дипломатического права и созданию новых норм и правил. Некоторые придерживаются консервативного подхода и выступают за сохранение существующих правил и норм «золотого века» дипломатии. Однако такой подход может привести к маргинализации государственных органов внешних сношений. Нормы дипломатического права должны регулировать те правоотношения, которые возникли в результате трансформации дипломатии и дипломатических функций, и отвечать современным вызовам.

## **Организационно-правовые основы дипломатической службы Республики Узбекистан**

В разные исторические периоды восточные мыслители, правители и ученые неоднократно в своих трудах уделяли внимание развитию международных отношений. Уже в самых ранних исторических хрониках присутствует сообщение о послах и установлении дипломатических отношений. Одним из первых трудов по международному праву является произведение “Сийяр-ул кабир” одного из выдающихся ученых исламского права IX века Мухаммада Хасана Шайбани<sup>7</sup>. Долгое время этот труд являлся своеобразным пособием по международному праву. В нём рассматриваются функции и полномочия посла на основе конкретных примеров и случаев, среди которых даны ситуации, когда посол был обязан по поручению правителя участвовать в судебных делах по пленным, защищая их интересы, как подданных своего правителя в другой стране.

Во многих источниках (“Дастурул мулк” Ходжа Самандар Термизий<sup>8</sup>, “Уложение Тимура”<sup>9</sup>, “Кутадгу билик” Юсуф Хос Хожиб<sup>10</sup>, “Сиасет-нома” Низомул Мульк<sup>11</sup>), которые представляют собой назидания, рекомендации правителям, есть отдельные главы, посвященные дипломатическим отношениям, деятельности и личности посла.

---

<sup>7</sup> М.С.М. Юсуф, *Фиқхий йўналишлар ва китоблар*, Ташкент 2011, “SHARQ”, с. 148–154.

<sup>8</sup> См. Х.С. Термези, *Дастур аль-мулк, 1971 (Назидание государям)*, Перевод с персидского, предисловие, примечания и указатели М.А. Салахетдиновой, Москва 1971.

<sup>9</sup> Темур тузуклари, Форсчадан Алихон Соғуний ва Хабибулло Кароматов таржимаси, Ташкент 1991.

<sup>10</sup> Юсуф Хос Хожиб. *Кутадгу билик (Соадатга йўловчи билим)*, Ташкент: Фан, 1971.

<sup>11</sup> Сиасет-наме, Книга о правлении вазира 11 столетия Низам аль-Мулька, Москва-Ленинград 1949, Изд-во Академии. Наук.

Становление современной дипломатической службы Республики Узбекистан и развитие правовых основ ее деятельности можно условно разделить на два этапа. Первый этап охватывает период с момента обретения независимости до 2012 года. На наш взгляд, второй – новый этап в развитии дипломатической службы Узбекистана начинается с принятия Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, которая заложила фундамент для дальнейшей оптимизации ее деятельности.

Основным нормативно-правовым актом, закрепившим основы внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, является Конституция Республики Узбекистан, принятая 8 декабря 1992 г. Конституция в Преамбуле признает приоритет общепризнанных норм международного права и закрепляет, что Республика Узбекистан является полноправным субъектом международных отношений. Согласно ст. 17 Конституции внешняя политика Республики Узбекистан исходит из таких принципов, как суверенное равенство государств, неприменение силы или угрозы силой, нерушимость границ, мирное урегулирование споров, невмешательство во внутренние дела других государств и иных общепризнанных принципов и норм международного права. Республика Узбекистан может заключать союзы, входить в содружества и другие межгосударственные образования, а также выходить из них, исходя из высших интересов государства, народа, его благосостояния и безопасности<sup>12</sup>.

В дальнейшем данные положения внешней политики государства нашли отражение в законах «Об основных принципах внешнеполитической деятельности», «О международных договорах Республики Узбекистан», «Об обороне», а также в Военной доктрине, Концепции национальной безопасности, Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан и других законодательных актах.

Создание в Узбекистане институциональных структур дипломатической службы реализовывалось параллельно с процессом разработки внешнеполитической стратегии республики. Как уже было отмечено выше, в составе СССР Узбекистан был наделен формальными полномочиями по осуществлению внешних связей. Согласно Закону СССР от 1944 года о предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений было учреждено Министерство иностранных дел Узбекской ССР, которому отводились очень ограниченные функции и ограниченный численный состав. К 1988 году численный состав МИД составлял всего лишь 27 человек. До обретения независимости деятельность Министерства иностранных

<sup>12</sup> Конституция Республики Узбекистан: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. [http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact\\_id=35869](http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869).

дел Узбекской ССР регулировалась Постановлением Совета Министров Узбекской ССР №253 от 12 августа 1988 г. С обретением государственной независимости в целях эффективного решения внешнеполитических задач, стоящих перед республикой, 20 сентября 1991 года было принято Постановление Кабинета Министров при Президенте Республики Узбекистан № 239 «О мерах по улучшению деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан». Данное постановление ярко демонстрирует те актуальные внешнеполитические задачи, которые стояли перед руководством страны в те годы. Согласно постановлению, МИД в кратчайшие сроки должен был разработать основы государственного протокола и обеспечить дипломатическое представительство Узбекистана за рубежом.

К 1992 году основная часть задач, поставленных перед МИД Республики Узбекистан, были успешно реализованы. В связи с тем, что Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан все еще находилось на стадии разработки, было принято новое постановление для дальнейшего регулирования деятельности министерства. 25 мая 1992 года Кабинет Министров при Президенте Республики Узбекистан принял Постановление № 244 «О вопросах организации деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан», которое стало логическим продолжением начатых работ по совершенствованию деятельности МИД. Постановление в правовом плане впервые установило важную роль МИД в выработке и осуществлении внешней политики Республики Узбекистан и защите интересов Узбекистана, его граждан в зарубежных странах и международных организациях, а также в вопросах заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Узбекистан.

После выхода постановления утверждается новая структура центрального аппарата Министерства. Данное постановление обязало МИД разработать проект Консульского Устава Республики Узбекистан<sup>13</sup>.

Вышеперечисленные постановления Кабинета Министров, касающиеся организации и совершенствования деятельности МИД, носили временный характер, так как не отражали все аспекты деятельности министерства и не могли служить в качестве полноценного правового документа, регулирующего его деятельность.

В результате интенсификации дипломатических отношений Республики Узбекистан с различными странами мира и авторитетными международными

---

<sup>13</sup> Постановление Кабинета Министров при Президенте Республики Узбекистан № 244 «О вопросах организации деятельности министерства иностранных дел Республики Узбекистан» от 25 мая 1992 г. (Электронный ресурс) Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, [http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=668009](http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=668009).

организациями, Узбекистан начал учреждать дипломатические представительства в различных странах мира. В этой связи были приняты такие законодательные акты как Закон Республики Узбекистан «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах»<sup>14</sup> и Закон Республики Узбекистан «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан»<sup>15</sup> от 3 июля 1992 года. Указанными законами впервые были установлены порядок назначения и отзыва главы дипломатического представительства Узбекистана за рубежом, процедура начала и окончания деятельности главы дипломатической миссии в стране пребывания, а также перечень дипломатических рангов и классов. Эти законодательные акты действуют и по сей день, несмотря на некоторое противоречие с Конституцией Республики Узбекистан. Как известно, после конституционной реформы 2002 года Узбекистан перешел на двухпалатную парламентскую систему, в результате чего Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан был наделен широкими полномочиями по внешнеполитическим вопросам. Сенат был наделен полномочиями назначать и освобождать по представлению Президента Республики Узбекистан глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах<sup>16</sup>. Соответственно положения ст. 1, 2 и 5 Закона «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах» утратили свою актуальность. На практике главы дипломатических представительств назначаются и отзываются соответствующим Постановлением Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а не Указом Президента Республики Узбекистан. Можно смело утверждать, что данный закон уже не отражает существующий порядок назначения и отзыва глав дипломатических представительств. Также остается открытым вопрос об одобрении кандидатуры главы дипломатического представительства до представления ведомству иностранных дел страны пребывания для получения агремана. Согласно Закону, кандидатуру должен одобрить Президент Республики Узбекистан, но ввиду того, что назначение и освобождение от должности глав дипломатических

<sup>14</sup> Закон Республики Узбекистан «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах» от 3 июля 1992 г. (Электронный ресурс) Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, [http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=19509](http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=19509).

<sup>15</sup> Закон Республики Узбекистан «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан» от 3 июля 1992 года: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, [http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=50372](http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=50372).

<sup>16</sup> Ст. 80 Конституции Республики Узбекистан. Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, [http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact\\_id=35869](http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869).



представительств входит в исключительную компетенцию Сената, кандидатура должна быть одобрена Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В этом контексте также хотелось бы подчеркнуть, что классы глав дипломатических представительств Республики Узбекистан, установленные Законом «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан», не соответствуют сложившейся практике в этой области. Классы глав дипломатических учреждений Республики Узбекистан были установлены в соответствии с положениями Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.<sup>17</sup>, но, как отмечают многие авторы<sup>18</sup>, некоторые положения Венской конвенции утратили свою актуальность и нуждаются в соответствующих реформах. Это касается и классов глав дипломатических представительств, установленных конвенцией, так как практика определения класса главы дипломатического представительства существенно изменилось. Как справедливо отмечает Болеслав Бочек: «Во второй половине XX века, исходя из принципа суверенного равенства государств, даже маленькие страны начали назначать послов в качестве главы дипломатического представительства и это утвердилось в качестве обычая. Такой класс главы дипломатического представительства как посланник исчез из дипломатической практики<sup>19</sup>». Действительно, на сегодняшний день многие страны отказались от практики назначения посланников. Об этом также свидетельствует практика Республики Узбекистан, посольства которой возглавляются Чрезвычайными и Полномочными Послами<sup>20</sup>. Соответственно

<sup>17</sup> Ст. 14 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961г. Работа Комиссии по международному праву. Седьмое издание. Том 2. Документы, Нью-Йорк, ООН 2009, с. 49.

<sup>18</sup> См. например: Dror Ben-Asher, *Human rights meet diplomatic immunities: Problems and possible solutions*, Harvard Law School, 2000 (Электронный ресурс), [http://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/Benasher\\_-\\_Human\\_Rights\\_meet\\_Diplomatic\\_Immunities.pdf](http://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/Benasher_-_Human_Rights_meet_Diplomatic_Immunities.pdf); Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan, Paul Sharp. *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st Century*. Report Nr.1, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2012. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030\\_research\\_melissen.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf); E.-J. Pierrot, *Escaping Diplomatic Impunity. The case for Diplomatic Law Reform*, October 2010. [http://www.barcouncil.org.uk/media/61895/eirwen-jane\\_pierrot\\_42\\_.pdf](http://www.barcouncil.org.uk/media/61895/eirwen-jane_pierrot_42_.pdf); Mi.S. Ross, *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, American University of International Law Review. 4, no. 1, 1989. <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1671>.

<sup>19</sup> B. Boczek, *International Law: a Dictionary/International law – Dictionaries. I. Title. II Series*, Maryland, Scarecrow Press Inc., 2005 – с. 49. [https://books.google.co.uk/books/about/International\\_Law.html?id=NR7mFXCB-wgC](https://books.google.co.uk/books/about/International_Law.html?id=NR7mFXCB-wgC).

<sup>20</sup> Список дипломатических представительств Республики Узбекистан за рубежом. Официальный сайт министерства иностранных дел Республики Узбекистан. <http://mfa.uz/ru/about/missions>.

возникает необходимость пересмотра некоторых положений Закона «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан».

В период с 1991 г. по 1994 г. Республика Узбекистан установила дипломатические отношения с более 80 странами мира. Соответственно появилась необходимость повышения роли и ответственности МИД и его учреждений в реализации внешней политики Республики Узбекистан, а также создания необходимых для этого правовых, организационных основ и материально-технической базы. В этой связи 25 февраля 1994 г. был издан Указ Президента Республики Узбекистан № 769 «О совершенствовании деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан», а 16 марта 1994 г. на основе данного Указа было принято Постановление Кабинета Министров Узбекистана № 140 «О вопросах организации и совершенствования деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан»<sup>21</sup>, который утвердил Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан и структуру его центрального аппарата. Положение о МИД стало важнейшим нормативно-правовым актом в сфере регулирования деятельности МИД Республики Узбекистан. Именно в этом положении были детально отражены задачи и функции министерства. Также Положение возлагает на МИД разработку предложений по вопросам стратегии внешней политики Республики Узбекистан, защите и продвижению внешнеполитических интересов страны, координации работы министерств, ведомств, учреждений по развитию международных связей и т.д.

Важным шагом в формировании международно-правовых основ деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан стала ратификация Республикой Узбекистан Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Обе конвенции были ратифицированы 6 мая 1994 года (Постановлениями Олий Мажлиса № 1078-ХII и № 1079-ХII). Присоединение Узбекистана к данным конвенциям означает, что положения, закрепленные в них, имеют обязательную силу для Узбекистана. В своей дипломатической деятельности Узбекистан неуклонно руководствуется этими международно-правовыми документами.

При этом необходимо отметить, что Республика Узбекистан при ратификации вышеназванных двух конвенций не присоединилась к факультативным протоколам этих конвенций – Факультативные протоколы о приобретении гражданства 1961 и 1963 гг. и Факультативные протоколы об обязательном

<sup>21</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О вопросах организации и совершенствования деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан» от 16 марта 1994 г.: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, [http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact\\_id=668009](http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=668009).

разрешении споров 1961 и 1963 гг. Факультативные протоколы о приобретении гражданства были разработаны в целях предотвращения случаев получения сотрудниками дипломатического представительства и консульского учреждения, не являющихся гражданами страны пребывания, гражданства страны пребывания после окончания срока службы. Это также касается, членов их семей, в том числе и детей. В отношении детей сотрудников дипломатических представительств, рожденных в стране пребывания, не применяется принцип *jus soli* в связи с предоставленными их родителям иммунитетов и привилегий<sup>22</sup>. Как справедливо отмечает Л.А. Саидова, «служба дипломатических работников за рубежом не должна порождать всякого рода возможности оставаться в стране пребывания после окончания срока службы, т.е. командировки. Думается, во избежание таких явлений было бы целесообразно Узбекистану присоединиться к первому протоколу<sup>23</sup>». Мы разделяем мнение Л.А. Саидовой касательно присоединения к Факультативным протоколам о приобретении гражданства, но мы не согласны с мнением автора относительно присоединения Республики Узбекистан ко второму протоколу об обязательном разрешении споров. Присоединение ко второму протоколу порождает для участника Протокола обязательную юрисдикцию Международного суда ООН по отношению к спорам по толкованию или применению Конвенции. Как нам известно, юрисдикция Международного суда ООН носит факультативный характер. Как отмечает А. Величковский, «присоединение к Статуту Международного суда еще не означает, что государство признает право Суда рассматривать какой-либо спор с участием данного государства. Для разрешения конкретного спора необходимо дополнительное согласие сторон спора, которое может выражаться различными способами и в различные периоды времени относительно момента возникновения спора<sup>24</sup>». Факультативный характер юрисдикции Международного суда, прежде всего, связан с тем, что обязательный характер юрисдикции данного органа противоречит принципу суверенитета государств. В этой связи, на наш взгляд, Республика Узбекистан должна во всех случаях давать свое согласие на обязательность юрисдикции Международного суда.

---

<sup>22</sup> B. Sen, *A diplomat's handbook of international law and practice. Third revised edition*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, с. 325, <https://books.google.co.uz/books?id=cegsBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.

<sup>23</sup> Л.А. Саидова, *Источники современного дипломатического права: международные договоры и национальное законодательство Республики Узбекистан*, Ташкент 2001, Адолат, с. 19.

<sup>24</sup> А. Величковский, *Проблемные аспекты понятия «Юрисдикция Международного суда ООН»*, „Белорусский журнал международного права и международных отношений” 2000, № 4, <http://evolutio.info/content/view/378/51>.

Республика Узбекистан также участвует в Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН от 1947 года, Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 года, Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 1994 г. Присоединение Республики Узбекистан к данным конвенциям соответственно обеспечило международно-правовую защиту дипломатических служащих Республики Узбекистан, а также сотрудников дипломатических представительств иностранных государств в Узбекистане, включая персонал ООН.

Еще одним важным международно-правовым источником дипломатического права, в котором не участвует Узбекистан, является Конвенция о специальных миссиях 1969 г., который был разработан для кодификации «ad hoc дипломатии». Специальные миссии, которых принято считать временными зарубежными органами внешних сношений, играют важную роль в осуществлении внешней политики государства. С учетом возрастания роли таких форм дипломатии как экономическая дипломатия, коммерческая дипломатия и публичная дипломатия, специальные миссии начали играть важную роль в укреплении торгово-экономических и научно-культурных связей между странами. Эта тенденция также актуальна и для Узбекистана. В настоящее время международно-правовым основанием для регулирования деятельности специальных миссий Республики Узбекистан являются нормы международного обычного права и принцип вежливости, применяемый в дипломатической практике. Однако данные нормы чаще всего применяются по отношению к главе государства, главе правительства, министру иностранных дел и другим членам правительства. С учетом того, что в последнее время в состав специальных миссий включаются представители профильных министерств, не обладающих дипломатическим статусом, возрастает необходимость международно-правовой защиты таких членов специальных миссий Республики Узбекистан. В этой связи и с учетом возрастающей роли специальных миссий, было бы целесообразно присоединиться к данной конвенции, что несомненно внесло бы вклад в осуществление поставленных перед такими миссиями задач. Несмотря на то, что Республика Узбекистан не участвует в данной конвенции, она создала необходимые правовые основы во внутригосударственных правовых актах для эффективной деятельности специальных миссий, прибывающих в Республику для участия в межгосударственных переговорах, международных конференциях и совещаниях, а также другими официальными поручениями. Согласно «Положению о дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств в Республике Узбекистан» от 2001 г., члены специальных миссий, пребывающие в Республику Узбекистан приравниваются к членам диплома-

тического персонала и пользуются всеми дипломатическими привилегиями и иммунитетами, предусмотренными в данном положении.

«Положение о Посольстве Республики Узбекистан»<sup>25</sup> было утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 102 от 24 марта 2000 года и данный нормативно-правовой акт впервые установил основные задачи и функции Посольства Узбекистана и организацию его деятельности.

«Положение о дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств в Республике Узбекистан» было утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О деятельности дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств, представительств, международных организаций и их сотрудников в Республике Узбекистан» от 8 мая 2001 года.

## **Совершенствование дипломатического права и законодательства Республики Узбекистан**

Изучив систему внутригосударственных актов, регулирующих деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан, можно констатировать, что она развивалась поэтапно исходя из внешнеполитических задач, стоящих перед нашей республикой. Однако, появление новых тенденций, вызовов и угроз требуют дальнейшего совершенствования правовых основ деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан.

Принятие в 2012 году Концепции о внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, еще раз свидетельствует о намерении Узбекистана проводить эффективную внешнюю политику, которая бы отвечала новым вызовам и угрозам, и принимать своевременные меры для защиты национальных интересов, укрепления государственной независимости и повышения благосостояния нашего народа. Как уже было отмечено, данную концепцию необходимо рассматривать в качестве фундамента для дальнейшего развития внутригосударственных актов, регулирующих деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан, так как Концепция предусматривает дальнейшее усовершенствование правовых основ ведения внешнеполитической деятельности.

В этой связи необходимо отметить, что многие нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность дипломатической и консульской службы

---

<sup>25</sup> Постановления Кабинета Министров Республики Узбекистан за март 2000 г., Ташкент 2000, УДАП, с. 325–337.

Республики Узбекистан, устарели и не отвечают новым вызовам и задачам, стоящим перед дипломатической службой Республики Узбекистан. Также необходимо отметить наличие разногласий в положениях действующих нормативно-правовых актов в этой области. Как уже было отмечено, положения Закона Республики Узбекистан «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах» противоречит Конституции и действующей практике назначения глав дипломатических представительств. Это также касается и Положения о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан, в том числе положений данного нормативно-правового акта, касающихся задач и функций МИД по вопросам заключения международных договоров. Согласно Положению, МИД представляет в Кабинет Министров Республики Узбекистан предложения о заключении, исполнении и денонсации международных договоров. Согласно Закону «О международных договорах Республики Узбекистан», МИД представляет предложения о заключении и денонсации международных договоров не только в Кабинет Министров, но и Президенту Республики Узбекистан (в тех случаях, когда договор заключается от имени Республики Узбекистан).

Также необходимо принимать во внимание то, что действующее законодательство не регулирует вопросы организации деятельности консульских учреждений и постоянных представительств при международных организациях. Для организации их деятельности применяются нормы Положения о Посольстве Республики Узбекистан.

Такие пробелы в национальном законодательстве свидетельствуют о необходимости принятия новых нормативно-правовых актов, а также внесения изменений в действующее законодательство Республики Узбекистан, регулирующее деятельность дипломатической службы. На наш взгляд, принятие Закона «О дипломатической службе Республики Узбекистан» стало бы важнейшим шагом в дальнейшем совершенствовании действующего законодательства. При этом новый закон должен четко определить задачи и функции дипломатической службы Республики Узбекистан, правовой статус дипломатических сотрудников, квалификационные требования к кандидатам, поступающим на работу в систему органов дипломатической службы, порядок присвоения дипломатических рангов, а также вопросы их социального обеспечения и т.п.

С учетом трансформации многих функций МИД Республики Узбекистан, необходимо внести соответствующие изменения в Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан. При этом необходимо пересмотреть организационную структуру министерства. На наш взгляд, министерство должно отказаться от территориального подхода при фор-

мировании управлений, так как такой подход к организации деятельности внешнеполитического ведомства утратил свою актуальность. На наш взгляд, формирование функциональных управлений, специализирующихся в политических, торгово-экономических, научно-культурных вопросах имеет актуальное значение. С учетом необходимости усиления деятельности дипломатической службы в области укрепления имиджа Республики Узбекистан за рубежом, необходимо создать функциональное управление, специализирующееся в вопросах публичной дипломатии. Такой подход к организации деятельности министерства может позитивно отразиться в эффективном осуществлении, поставленных перед министерством задач, так как в каждом управлении будут работать дипломаты, специализирующиеся в той или иной области. Положение в новой редакции должно предусмотреть необходимость интенсификации работы в области информационно-аналитической сферы, экономической, коммерческой и публичной дипломатии.

Новые законодательные акты, прежде всего, должны отражать те задачи и функции, установленные Концепцией о внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан. При этом необходимо отметить, что механизмы осуществления внешнеполитических задач, предусмотренные Концепцией также должны найти свое отражение в новых законодательных актах.

В этом контексте хотелось бы также особо подчеркнуть то, что эффективное применение механизмов осуществления внешней политики требует переоценки вопроса подготовки кадров для дипломатической службы. Предусмотренные Концепцией задачи и механизмы осуществления внешней политики требуют внедрения новых методов обучения, что ставит перед Университетом мировой экономики и дипломатии новые задачи.

Как уже отмечалось выше, публичная дипломатия на сегодняшний день является одним из основных средств ведения внешнеполитической деятельности. В эпоху глобализации и информационных технологий традиционные методы ведения публичной дипломатии утратили свою актуальность. На сегодняшний день для осуществления эффективной публичной дипломатии необходимы знания в таких сферах как общественные отношения (PR – Public Relations), SMM (Social Media Marketing – маркетинг социальных сетей) и информационные технологии.

С учетом того, что Концепция обязывает органы внешних сношений осуществлять интенсивное сотрудничество с деловыми кругами иностранных государств в целях привлечения иностранных инвестиций и продвижения услуг и товаров национальных субъектов предпринимательства, возникает необходимость для внедрения специальных курсов по бизнес-обучению.

В этой связи необходимо разработать новые методы обучения и повышения квалификации дипломатов, закрепив их основы в новых нормативно-

правовых актах, регулирующих деятельность Университета мировой экономики и дипломатии.

На наш взгляд, новые законодательные акты также должны предусмотреть внедрение новых форм дипломатии как E-Diplomacy и виртуальные посольства. E-Diplomacy может послужить хорошим средством для осуществления публичной дипломатии и укрепления имиджа Республики Узбекистан за рубежом.

Виртуальные посольства очень эффективно применяются многими странами мира. Они играют очень важную роль в налаживании диалога не только с властями страны пребывания, но и с гражданами данного государства. С учетом того, что Республика Узбекистан не имеет дипломатических представительств во многих странах мира, данная форма ведения внешнеполитической деятельности могла бы положительно отразиться в донесении объективной информации о нашей стране, инвестиционном климате и туристическом потенциале людям, проживающим на всех континентах Земли. Также закрепленные за виртуальными посольствами дипломаты могли бы периодически посещать «страну пребывания» для дальнейшего укрепления межгосударственных связей, налаживания контактов с научными и деловыми кругами, что может положительно отразиться на динамике развития международных связей Узбекистана.

## **Заключение**

С момента обретения независимости в Республике Узбекистан была проделана огромная работа по формированию организационно-правовых основ деятельности органов внешних сношений Республики Узбекистан, в том числе и дипломатической службы. Дипломатическая служба, играющая важную роль в осуществлении внешней политики республики, развивалась поэтапно, исходя из актуальных внешнеполитических задач, стоящих перед ней.

Концепция внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан принятая в 2012 году явилась новым этапом дальнейшего совершенствования деятельности дипломатической службы.

Результаты исследования показали, что многие положения нормативно-правовых актов, принятых в первый период становления и развития дипломатической службы Республики Узбекистан, утратили свою актуальность и не соответствуют тем требованиям, которые ставятся перед органами внешних сношений. Некоторые законодательные акты даже противоречат Конституции Республики Узбекистан и не соответствуют дипломатической практике. Новые тенденции в развитии деятельности дипломатических служб также требуют пересмотра функций, вопросов организации деятель-



ности Министерства иностранных дел и дипломатических представительств Республики Узбекистан за рубежом.

В ходе исследования мы также убедились, что традиционные функции дипломатических представительств за рубежом претерпели значительные изменения. Такие функции, как ведение переговоров и сбор информации, трансформировались в результате коммуникационно-транспортного прогресса. Главы государств, правительств, другие члены правительства, в том числе руководители ведомств иностранных дел начали играть важную роль в ведении двусторонних переговоров по важным стратегическим вопросам. С интенсивным развитием информационных технологий, функция диппредставительства по сбору информации утратило свое традиционное значение, но при этом возросла роль дипломатических представительств в проверке достоверности информации, проведении информационно-аналитической работы.

Мы также изучили факторы, приводящие к трансформации дипломатических функций. Появление новых акторов, новых форм дипломатии, возрастание роли консульской службы требуют переоценки актуальности норм международных соглашений, регулирующих деятельность дипломатических служб, так как они не регулируют новые правоотношения, возникшие в результате трансформации дипломатии.

Детальное изучение становления и развития дипломатической службы Республики Узбекистан через призму трансформации дипломатических функций свидетельствует о необходимости реформирования организационно-правовых основ ее деятельности. Прежде всего, необходимо разработать и принять новый Закон «О дипломатической службе Республики Узбекистан». Также необходимо в новой редакции принять Консульский устав Республики Узбекистан и Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан. Новые нормативно-правовые акты в сфере регулирования деятельности дипломатической службы, прежде всего, должны отражать все новые задачи и функции, необходимые для адаптации ее деятельности к современным вызовам и угрозам.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье рассматриваются концептуальные основы внешней политики Республики Узбекистан, современные вызовы и угрозы, становление и развитие организационно-правовых основ дипломатической службы Республики Узбекистан, анализируются проблемы, имеющиеся в национальном законодательстве, вопросы трансформации традиционной дипломатии на современном этапе, роль Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан в дальнейшем совершенствовании деятельности

дипломатической службы. В заключительной части статьи вносятся предложения по совершенствованию действующих норм в сфере дипломатических сношений Республики Узбекистан.

*Yuldasheva Govkherjan*

#### CONCEPTUAL BASES OF FOREIGN POLICY AND ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE DIPLOMATIC SERVICE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

The article deals with the conceptual bases of foreign policy of the Republic of Uzbekistan, the modern threats and challenges, the formation and development of organizational and legal bases the Diplomatic Service of the Republic of Uzbekistan, analyzes the problems existing in the national legislation, questions of transformation of traditional diplomacy at the modern stage, the role of the Concept of foreign policy activity of the Republic of Uzbekistan to further improve the activities of the diplomatic service. In the final part of the article making suggestions for improving the existing rules of the diplomatic relations of the Republic of Uzbekistan.

**KEY WORDS:** *the diplomatic service, diplomatic law, organizational and legal bases of the diplomatic service, globalization, the transformation of traditional diplomacy*

### Библиография

- Л.А. Саидова, *Источники современного дипломатического права: международные договоры и национальное законодательство Республики Узбекистан*, Ташкент 2001.
- D. Ben-Asher, *Human rights meet diplomatic immunities: Problems and possible solutions*, Harvard Law School, 2000. [http://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/Benasher\\_-\\_Human\\_Rights\\_meet\\_Diplomatic\\_Immunities.pdf](http://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/Benasher_-_Human_Rights_meet_Diplomatic_Immunities.pdf).
- B. Boczek, *International Law: a Dictionary/International law – Dictionaries. I. Title. II Series*, – Maryland, Scarecrow Press Inc., 2005 [https://books.google.co.uk/books/about/International\\_Law.html?id=NR7mFXCB-wgC](https://books.google.co.uk/books/about/International_Law.html?id=NR7mFXCB-wgC).
- B. Hocking, J. Melissen, S. Riordan, P. Sharp, *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21<sup>st</sup> Century. Report Nr 1*, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2012. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030\\_research\\_melissen.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf)
- E.-J. Pierrot, *Escaping Diplomatic Impunity. The case for Diplomatic Law Reform*, October 2010. [http://www.barcouncil.org.uk/media/61895/eirwen-jane\\_pierrot\\_42\\_.pdf](http://www.barcouncil.org.uk/media/61895/eirwen-jane_pierrot_42_.pdf).
- M.S. Ross. *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, American University of International Law Review. 4, no. 1, 1989 <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1671>.

*Виктор Александрович Глебов,  
Александр Владимирович Макухин*

## **Эволюция институтов гражданского общества в Польше на примере развития системы местного самоуправления**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Польша, гражданское общество, местное самоуправление, демократический транзит, институциональная реформа*

*“Local government resembles the nation”*

*Jerzy Regulski*

В Польше освобождение публичного пространства для гражданского общества в 80-х гг. XX века было заслугой профсоюза «Солидарность», оказавшего существенное влияние на демократизацию страны. Заметим, что это было сделано раньше и интенсивнее, чем в других странах социалистического лагеря. Поэтому, польский опыт, в сфере институализации гражданского общества, считается наиболее успешным, что подтверждается, таким фактором, как объёмы и наполнение бюджетов органов местного самоуправления<sup>1</sup>. На сегодняшний день некоторые постсоветские республики (Украина, Молдова, Латвия), признав неэффективность проводимых реформ институтов самоуправления, обратились за польским опытом в этой сфере. В этих странах, на сегодняшний день, действуют консультативные советы по проведению реформирования местного самоуправления, возглавляемые польскими представителями.

<sup>1</sup> См. Я. Залесны, *Финансовая независимость гмины в Польше – основы и результаты*, „Политологические исследования” 2016, vol. 39, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pl/tomy-wydane/book/1-studia-politologiczne-wydane-tomy/41-studia-politologiczne-vol-39>.

Правовые основы функционирования организаций гражданского общества в Польше были созданы еще в период существования Польской Народной Республики. Так, согласно закону «О фондах»<sup>2</sup> от 6 апреля 1984 г., и закону «Об ассоциациях»<sup>3</sup> от 7 апреля 1989 г., (в первое постсоветское десятилетие они были приняты в новой редакции), институты гражданского общества могли существовать в двух организационно-правовых формах: фонды и ассоциации. И уже в 1997 году в новой Конституции Республики Польша (Третьей Речи Посполитой) статьей №58 была гарантирована свобода ассоциаций и фондов в стране<sup>4</sup>. Позднее, в 2003 году, законом «об общественно полезной деятельности и волонтерстве»<sup>5</sup> были определены организационно-финансовые условия для развития общественных организаций.

Таким образом, исторические и политико-правовые условия способствовали росту неправительственных организаций на данном этапе. Динамика роста неправительственных организаций в 1990-ых годах является впечатляющей: в 1989 году количество фондов составляла 277 единиц, 1990 году – 597, 1991 году – 1078, 1992 году – 1332, 1996–1997 годах – около 5900. Количество же ассоциаций труднее поддается учёту, учитывая облегченный порядок их регистрации. Примерное количество этих организаций по состоянию на 1992 год составляло 17 тыс. единиц, а в 1997 году – 42 тыс. единиц<sup>6</sup>.

В первые, постсоциалистические годы в Республике Польша были созданы Национальный центр волонтерства (в 1993 году), Сеть поддержки неправительственных организаций (в 1994 году), позднее – Национальная федерация НПО, Национальный форум неправительственных инициатив, – которые сформировали костяк институциональной основы функционирования гражданского общества в масштабе всей страны. В 2003 году под влиянием европеизации в рамках Министерства экономики, труда и социальной политики был создан Департамент общественно полезной деятельности, Совет по вопросам общественно полезной деятельности, которые являлись структурами, сотрудничающими с неправительственной сферой<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Law on Foundations, 6 April 1 984 (Dz.U. of 1991 No 46, item 203), [www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4\\_592](http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4_592).

<sup>3</sup> Law on Associations, Parliamentary Act of April 7, 1989 (Journal of Law of the Republic of Poland, № 20 item 104), <http://www.usig.org/countryinfo/laws/Poland/%20Poland%20Law%20on%20Associations.pdf>.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm).

<sup>5</sup> Law on Public Benefit Activity and Volunteerism, April 24 2003 r., [www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4594](http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4594).

<sup>6</sup> J. Regulski, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Budapest 2003, OSI- LGPSRI, p. 190.

<sup>7</sup> M. Herbst, *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments*, [in:] M. Herbst, P. Swianiewicz, *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in*

Таким образом, либеральные условия регистрации неправительственных организаций способствовали бурному росту институтов гражданского общества.

При этом согласно данным регионального европейского исследования «CIVICUS Civil Society Index», проведенного в 2004 году, в деятельности независимых от государства структур участвовали около 13% поляков. Следует заметить, исследовательские структуры, в зависимости от методологии исследования, приводят данные в пределах от 12,3% до 20%, поэтому ни одни из них не могут восприниматься как абсолютно точные<sup>8</sup>. Согласно данным «Freedom House», в 2008 году членами этих организаций были 10% жителей страны, однако, из них 70% признали, что их членство является пассивным<sup>9</sup>.

Среди неправительственных организаций преобладали имевшие 15–150 членов (68% от общего количества), 10% владели меньшей членской базой, а 22% – большей. В то же время, для РП присуще явление существования общенациональных общественных организаций с большим членством, например, Польского союза рыболовов (760 тыс. членов), Лиги защиты природы (625 тыс.), Друзей детских обществ (455, 6 тыс.), Польского союза скаутов (400,2 тыс.), Национальной лиги защиты (293 тыс.), Польского комитета социальной помощи (275, 5 тыс), которые были основаны еще в период социализма, успешно адаптировались к новым политическим условиям и стали составной частью гражданского общества.

Анализ гражданского общества в период 1980–1990-х годов показывает, что существовало большое количество организаций, которые не имели почти никаких связей с «политическим обществом», и прежде всего, с политическими партиями.

Другой важной чертой процесса институционализации гражданского общества была важная роль неправительственных организаций, которые активно участвовали в процессе создания новой, демократической системы самоуправления. В частности, уже летом 1989 года по инициативе одного из отцов реформы по децентрализации государственной власти Ежи Регульского был создан Фонд поддержки местной демократии, главной целью которого было просвещение в области самоуправления и гражданских инициатив. И в течении первого года функционирования сеть консультативных цен-

---

*Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework*, Budapest 2002, 287 p.

<sup>8</sup> CIVICUS Civil Society Index Assessing and Strengthening Civil Society World wide, <http://www.civicus.org/csi> (дата обращения: 10.10.2016).

<sup>9</sup> А. Krajewski, *Poland*, [www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Poland-final.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Poland-final.pdf) (дата обращения: 10.10.2016).

тров, созданная фондом для оказания правовой и организационной помощи в области функционирования самоуправления, предоставила свои услуги более чем 20 тыс. представителей общин, около 2 тыс. человек участвовали в стажировках за рубежом<sup>10</sup>. В 1990-ых годах организация сформировала сеть из 17 региональных учебных центров, в которых до 2002 года были предоставлены услуги около 500 тысячам активистов местного самоуправления. Эта организация, а также другие ресурсные центры, стали инициаторами подготовки учебных пособий, в которых объяснялись правовые основы взаимодействия организаций гражданского общества с властью, приводились лучшие зарубежные и польские практики межсекторного сотрудничества в общинах.

В свою очередь, система местного самоуправления оказала колоссальное влияние на создание новых институтов гражданского общества. Исследования, проведенные в польских гминах (низовой уровень местного самоуправления) указывают, что структуры гражданского общества действовали на локальном уровне в трех различных организационных формах: 1) как зарегистрированные ассоциации и фонды, которые являются представленными на уровне определенных общин и являются государственными организациями; 2) как местные представительства общенациональных неправительственных организаций, хотя, в некоторых случаях, имеют статус организаций, зарегистрированных на уровне гмины; 3) как неформальные образования и инициативы, не имеющие закрепленной организационной структуры<sup>11</sup>. Во многом на развитие низовых структур гражданского общества повлияла также принятая новая модель взаимоотношений центрального правительства и институтов самоуправления, основанная на принципе «субсидиарности»<sup>12</sup>. Этот организационный принцип гласит, что центральная власть должна играть исключительно вспомогательную роль по отношению к местному самоуправлению, и решать исключительно те задачи, которые не могут быть решены собственными силами на местах.

Как показывают данные, обобщенные польскими исследователями, специализирующимися на исследованиях в области развития самоуправления

<sup>10</sup> J. Regulski, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Budapest 2003, OSI- LGPSRI, p. 38.

<sup>11</sup> J. Kurczewska, J. Kurczewski, *Self-governing Society Twenty Years After: Democracy and the Third Sector in Poland*, "Social Research" 2001, № 4.

<sup>12</sup> А.В. Макухин, *Политические и правовые аспекты функционирования системы местного самоуправления в республике Польша*, „Евразийский юридический журнал” 2015, № 9 (88), с. 301.

в странах Европейского союза – П. Свянецвичем и М. Гербстом<sup>13</sup>, плотность представительства неправительственных организаций зависит от типа общества. Начиная с территориальных коллективов, количество жителей в которых составляет 7–10 тыс. человек, представительство неправительственных организаций пропорционально растет и является крупнейшим в сообществах, где проживает более чем 100 тыс. человек. Самый высокий процент лиц участвует в деятельности общественных структур в городах с численностью населения в пределах 100–500 тыс. человек – 25% и свыше 500 тыс. – 33%<sup>14</sup>. Результаты опросов, проведенных организацией «Явор», также указывают, что сельские и городские гмины отличаются не только плотностью представления организаций гражданского общества, но и ресурсным потенциалом. При том, согласно данным опроса, в селах и малых городах (до 25 тысяч человек) функционирует 27% всех организаций, в городах с численностью населения до 50 тыс. человек – 14%, с населением более чем 50 тыс. человек – 19%, в административных центрах воеводств – 28%, в столице Варшаве – 12%.

Специфика институционализации гражданского общества в Польше способствовала большему развитию горизонтальных связей между организациями низового уровня и меньшему взаимодействию по вертикали (с политическими партиями, церковью и правительством). Для Польши было характерным формирование местных избирательных комитетов, из состава общественных структур, в которых не были представлены политические партии. Проведение местных выборов обуславливалось выбором одной из трех моделей:

- формирование независимого избирательного списка кандидатов на основе привлечения членов общественных, неправительственных организаций;
- создание коалиции между политической партией и активными местными общественными организациями;
- формирование после выборов коалиций с участием организаций гражданского общества и партий.

С развитием местного самоуправления важную роль в продвижении интересов граждан в публичной сфере стали играть ассоциации местного самоуправления. Первой из них стала Ассоциация польских городов, соз-

---

<sup>13</sup> P. Swianiewicz, *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe The Impact of Institutional Choices*, [www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7\\_5/7\\_5changingforms.pdf](http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7_5/7_5changingforms.pdf) (дата обращения: 10.10.2016).

<sup>14</sup> M. Herbst, *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments*, [in:] M. Herbst, P. Swianiewicz, *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework*, Budapest 2002, p. 169.

данная в августе 1990 году, возродившая традиции подобной довоенной организации. В апреле 1991 года был сформирован Союз малых городов Польши, в марте 1992 года – Ассоциация польских городов-метрополий, в мае 1993 года – Ассоциация сельских гмин Польши. Если в 1991 году количество членов Ассоциации польских городов насчитывало 64 города, то через десять лет этот показатель вырос до 265 единиц. В состав объединения сельских гмин в 1994 году вошли 190 общин, а в 2001 году этот перечень уже составил 290 единиц<sup>15</sup>. Все эти организации, не только теснейшим образом взаимодействуют между собой в различных практических вопросах, но также и организуют совместную работу с правительством Польши по всем возникающим политическим, организационным и экономическим вопросам<sup>16</sup>.

Таким образом, закон «Об общественно полезной деятельности и волонтерстве» от 2009 года, исходя из принципа субсидиарности, ввел новые формы сотрудничества между органами публичной власти и организациями гражданского общества, такие как: взаимная независимость, партнерство, эффективность, честная конкуренция и максимальная открытость. Кроме того, была зафиксирована процедура состязательности в предоставлении публичных услуг; в конкурсах получили право участвовать неправительственные организации.

В начале 1990-х годов лишь незначительная доля структур местного самоуправления была готова привлекать организации гражданского общества для формирования местной политики. Однако эта тенденция менялась. Так, количество организаций, которые получали финансовые ресурсы от органов самоуправления, возросло с 16% в 1993 году до 29% в 1996 году<sup>17</sup>.

В период 1990–2010 гг., сотрудничество между властью и организованной общественностью тормозилось рядом факторов: недостатком опыта, процедур сотрудничества и финансирования, правовыми коллизиями, психологическими барьерами, которые препятствовали сотрудничеству, в том числе отсутствием взаимного доверия. Местные политики даже с подозрением относились к активным неправительственным структурам, опасаясь их конкуренции в предоставлении услуг и одновременно сомневаясь в компетентности их сотрудников и финансовой состоятельности. В свою

<sup>15</sup> J. Regulski, *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*, Budapest 2003, OSI- LGPSRI, p. 79.

<sup>16</sup> В.А. Глебов, А.В. Макухин, *Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в Республике Польша*, „Полис. Политические исследования” 2015, № 4, с. 120.

<sup>17</sup> *National Report – Poland: Study on Volunteering in the European Union, Country Report Poland*, <http://ec.europa.eu/citizenship/eyv2011/doc/National%20report%20PL.pdf> (дата обращения: 10.10.2016).



очередь, общественные активисты воспринимали сотрудников локальных правительств, в основном, как бюрократов, которые не являются заинтересованными в сотрудничестве, поскольку не до конца понимают специфику негосударственных структур.

В преодолении проблем сотрудничества важную роль играл Фонд поддержки местной демократии, который и по сей день сохраняет статус самой влиятельной неправительственной организации, занимающейся поддержкой демократических процессов на локальном уровне. В 2004 году по его инициативе была начата программа «Прозрачная гмина», которая переросла в обновленную инициативу «Прозрачная Польша», целью которой было улучшение стандартов предоставления общественных услуг путем налаживания сотрудничества между властью, неправительственными организациями, СМИ.

По состоянию на 2004 год программы межсекторного сотрудничества были разработаны лишь в половине гмин. Несмотря на положение Конституции (раздел VII статья № 1 67)<sup>18</sup>, местные органы власти с нежеланием передавали функции предоставления публичных услуг организациям гражданского общества: так, в 2010 году только 39% опрошенных активистов отметили, что принцип субсидиарности является действенным. В этот период публичные ресурсы общественных структур составляли лишь 30% от совокупного дохода, при том, что в «старых» странах-членах ЕС этот показатель превышал 50%.

В то же время, около 77% опрошенных представителей НПО считали структуры, которые они представляют, весьма эффективны в деле мобилизации сообществ, а 9% заявляли, что практический опыт реализации акций на уровне микрорайонов, в дальнейшем благотворно влияет на процесс образования групп общественной самопомощи.

Из этого следует, что Польша является одной из немногих стран региона Центральной и Восточной Европы, где институционализация гражданского общества, начавшаяся еще в последнее десятилетие социализма, была успешно завершена благодаря системе местного самоуправления, основанной на принципах широкого гражданского участия. На локальном уровне в Польской Республике были использованы стратегии взаимодействия с властью путем представительства общественных лидеров в органах местного самоуправления или же путем тесного сотрудничества с органами местной власти. Трансформация сферы отношений между гражданским обществом и публичной властью является одной из причин успешной демократизации

---

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483, [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm).

и политической модернизации, направленной на интеграцию в Европейский Союз современной республики Польша.

## РЕЗЮМЕ

В статье рассматривается процесс трансформации гражданского общества в Республике Польша в период перехода от режима «народной демократии» к многопартийной парламентской системе. Анализируется влияние и взаимосвязь процесса институционализации польского гражданского общества и реформирования эффективной системы институтов местного самоуправления.

*Viktor A. Glebov, Alexander V. Makuhin*

## EVOLUTION OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN POLAND ON THE EXAMPLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM DEVELOPMENT

The article deals with the process of transformation of civil society in the Republic of Poland in the period of transition from the regime of “people’s democracy” to the multi-party parliamentary system. Another point – it is influence and the relationship between the process of institution-making of the Polish civil society and reform of an effective system of local self-government.

**KEY WORDS:** *Poland, civil society, local government, democratic transition, institutional reform*

## Библиография

- В.А. Глебов, А.В. Макухин, *Роль местного самоуправления в становлении гражданского общества в Республике Польша*, „Полис. Политические исследования” 2015, № 4.
- Я. Залесны, *Финансовая независимость гмины в Польше – основы и результаты*, „Политологические исследования” 2016, vol. 39, <http://www.studiapolitologiczne.pl/pl/tomy-wydane/book/1-studia-politologiczne-wydane-tomy/41-studia-politologiczne-vol-39>.
- А.В. Макухин, *Политические и правовые аспекты функционирования системы местного самоуправления в республике Польша*, „Евразийский юридический журнал” 2015, № 9 (88).
- М. Herbst, *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments*, [in:] М. Herbst, P. Swianiewicz, *Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency*

*in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework*, Budapest 2002.

- A. Krajewski, *Poland*, <http://www.freedomhouse.org/uploads/nit/2009/Poland-final.pdf> (дата обращения: 10.10.2016).
- J. Kurczewska, J. Kurczewski, *Self-governing Society Twenty Years After: Democracy and the Third Sector in Poland*, “Social Research” 2001, № 4.
- J. Regulski, *Local Government Reform in Poland: An Insider’s Story*, Budapest 2003, OSI- LGPSRI.
- P. Swianiewicz, *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe The Impact of Institutional Choices*, [www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7\\_5/7\\_5changingforms.pdf](http://www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session7_5/7_5changingforms.pdf) (дата обращения: 10.10.2016).

*Anahit Manasyan*

## **The Two-Party Political System and Perspectives of its Development in the Republic of Armenia**

**KEY WORDS:**

*two-party political system, bipolar political system, constitutional reforms, enlargement of political parties*

Constitutional reforms implemented in the Republic of Armenia in 2015 marked the beginning of a new stage of the development of the Armenian political system. The Concept Paper on the Constitutional Reforms of the Republic of Armenia, among the conceptual fundamentals regarding the electoral system, particularly, stated that “for ensuring sustainable electoral system during elections to the National Assembly its main characteristics must be enshrined in the Constitution. In particular, that will allow for full realization over time of the potential of the electoral system to promote the bipolar political system. Reforms of the electoral system must create necessary conditions and serve as an impetus for the democratization of political parties and their strengthening and for the promotion of a sustainable political system. It is necessary to establish specific barriers for political parties and alliances of political parties for enlargement of political parties and stabilization of the party system”<sup>1</sup>.

In pursuance of the mentioned conceptual approaches, Article 89 of the Constitution of the Republic of Armenia (with the amendments dated as of 06.12.2015) stated: “3. The National Assembly shall be elected by a proportional electoral system. The electoral code shall secure the formation of a stable parlia-

<sup>1</sup> Concept Paper on the Constitutional Reforms of the Republic of Armenia, Elaborated by the Specialized Commission on Constitutional Reforms adjunct to the President of the Republic of Armenia. Yerevan, September 2014 (see [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2014\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2014)033-e)).

mentary majority in the National Assembly. If a stable parliamentary majority is not formed as a result of the first round of the National Assembly Election or by formation of a political coalition, a second round of the election can be conducted. Formation of new alliances is allowed in case of conducting the second round. The limitations, conditions and procedure of forming a political coalition shall be prescribed by the Electoral Code”<sup>2</sup>.

Further, Draft Electoral Code of the Republic of Armenia was elaborated, stating regulations regarding the formation of a stable parliamentary majority (adopted on 25 May, 2016 by the National Assembly of the Republic of Armenia)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Constitution of the Republic of Armenia (with the amendments dated as of 06.12.2015), <http://concourt.am/armenian/constitutions/index2015.htm>

<sup>3</sup> Electoral Code of the Republic of Armenia

Article 96. Minority and majority additional mandates

1. Where any political party, alliance of political parties receives, as prescribed by Article 95, the majority but less than 54 per cent of the total number of mandates, that political party, alliance of political parties shall receive as many additional mandates, so that the integral part of the per cent of mandates of that political party, alliance of political parties equals to 54 percent.
2. Where based on elections any political party, alliance of political parties receives more than 2/3 of the total number of mandates, other political parties, alliances of political parties shall receive as many minimum additional mandates (AM) so that in the result the total number of their mandates (TNM) equals to 1/3 of the total number of mandates of the National Assembly or more.

Article 97. Formation of political coalitions

1. Within 6 days after adoption of the decision provided for in point 2 of part 1 of Article 95 of this Code any political party, alliance of political parties having passed the electoral thresholds may form a political coalition with at least two other political parties (alliances) having passed the electoral thresholds, where the sum of the votes cast for them is sufficient for making up 54 per cent of the total number of mandates, and they have come to an agreement as to the candidate for Prime Minister.
2. Coalition member political parties, alliances of political parties must, by 18:00 of the day of deadline for forming a coalition, submit to the Central Electoral Commission the decisions on forming a coalition of permanently functioning governing bodies of coalition member political parties, all member political parties to alliance of political parties. The decision on forming a coalition must contain the surname, name, patronymic of the candidate for the Prime Minister. In case of failure to submit or incomplete submission of the mentioned decision within the prescribed time limit the coalition shall be considered as not formed.
- 3.
4. The Central Electoral Commission shall, on the day following the expiry of the deadline provided for in part 2 of this Article, adopt a decision on holding a second round of elections or on election of the National Assembly.

Article 98. Second round of election of the National Assembly

1. The second round of election of the National Assembly shall be held on the 28th day after voting. Two political parties, alliances of political parties, having polled the maximum votes during the first round, shall have the right to run in the second round of election, with the exception of the case prescribed in part 3 of this Article.

The above-mentioned raises a necessity of an analysis to what extent the further adopted constitutional and legal regulations ensured the promotion of the enlargement of political parties and bipolar political system, stated in the Concept Paper; which of the options of the two-party system can be implemented in the Republic of Armenia; and what kind of developments we can predict in the discussed sphere.

In this context we would firstly like to emphasize that, to our mind, the main conceptual fundamentals of the Concept Paper on the Constitutional Reforms of the Republic of Armenia in this regard were the promotion of a sustainable political system, stabilization of the party system and democratization and strengthening of political parties. Meanwhile, the promotion of the **bipolar political system and enlargement of political parties** were the main tools for gaining these aims.

A two-party system is a party system where two major political parties dominate politics within a government. In various countries the term has differ-

2. New alliances may be formed with political parties, alliances of political parties, having the right to run in the second round, which shall be formed of political parties, alliances of political parties having passed the thresholds, where they have come to an agreement on the candidate for Prime Minister.

The letter on forming a new alliance, signed by heads of member political parties to the new alliance, all member political parties to an alliance of political parties which is a member to the new alliance, shall be submitted to the Central Electoral Commission by 18:00 of the fifth day following adoption of the decision on holding the second round as prescribed by the Central Electoral Commission. The mentioned letter must contain surname, name, patronymic of the candidate for Prime Minister. In case of failure to submit the mentioned letter within the prescribed time limit or in case of submitting it incompletely, the new alliance shall be considered as not formed.

3. Where political parties, alliances of political parties, having received the maximum number of votes, form a new alliance together, then the next political party, alliance of political parties, having received the maximum number of votes, not included in the new alliance shall receive the right to run in the second round with which a new alliance may also be formed. The letter on forming that new alliance, signed by heads of member political parties to the alliance, all member political parties to an alliance of political parties, shall be submitted to the Central Electoral Commission by the heads by 18:00 of the seventh day following the decision of the Central Electoral Commission on holding the second round as prescribed by the Central Electoral Commission.
4. If the new alliance, the member political parties to which together have received 54 per cent or more of the total number of mandates, wins in the second round, they shall preserve the received mandates.
5. If the new alliance, the member political parties to which together have received 2/3 of mandates by the results of the first round, wins in the second round, other political parties, alliances of political parties shall receive additional mandates as prescribed by part 2 of Article 96 of this Code.
6. The political party (the alliance) having won in the second round or the new alliance which (the member political parties to which together) has (have) received 54 per cent or less of mandates by the results of the first round, shall receive additional mandates as prescribed by parts 1 and 3 of Article 96 of this Code.

ent senses. In the United States, for instance, the sense of the two-party system describes an arrangement, in which all or nearly all elected officials belong to one of the only two major parties, and third parties *rarely* win any seats even in the legislature<sup>4</sup>. In such systems, while chances for third party candidates winning election to major national office are remote, it is possible for groups within the larger parties, or in opposition to one or both of them, to exert influence on the two major parties. In contrast, in the United Kingdom, for instance, the term two-party system indicates an arrangement, in which two major parties dominate elections, but in which there are also viable third parties, which do win seats in the legislature and influence the state's politics<sup>5</sup>.

Interesting to know that notwithstanding the fact that the United States has been continuously considered to be one of the most known and referred patterns of the two-party system, the Founding Fathers were against establishing such a system. According to John Adams: "There is nothing which I dread so much as a division of the republic into two great parties, each arranged under its leader, and concerting measures in opposition to each other. This, in my humble apprehension, is to be dreaded as the greatest political evil under our Constitution"<sup>6</sup>. In his farewell speech George Washington stated: "The alternate domination of one faction over another, sharpened by the spirit of revenge, natural to party dissension, which in different ages and countries has perpetrated the most horrid enormities, is itself a frightful despotism. But this leads at length to a more formal and permanent despotism. The disorders and miseries, which result, gradually incline the minds of men to seek security and repose in the absolute power of an individual; and sooner or later the chief of some prevailing faction, more able or more fortunate than his competitors, turns this disposition to the purposes of his own elevation, on the ruins of Public Liberty"<sup>7</sup>.

The above-mentioned leads us to a conclusion that though these speeches are nowadays used to challenge the effectiveness of the two-party system in the United States, their essence was a little bit different. To our mind, axial point

---

<sup>4</sup> It should be mentioned that the absolute majority of seats both in the Senate and the House of Representatives of the US Congress has been continuously shared between Republicans and Democrats (see <http://www.senate.gov/history/partydiv.htm>, <http://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/>)

<sup>5</sup> In the 1951 general election, 97 percent of Britons voted either Conservative or Labour. In the May 2010 general election, that percentage was down to 65 percent, and neither major party got a majority in the House of Commons (Read more at: <http://www.nationalreview.com/article/417744/uk-two-party-system-has-become-thing-past-michael-barone>).

<sup>6</sup> Carson McGrath. The Problem with our Bipartisan System, Jan 8, 2016 (<http://theodysseyonline.com/umass/problem-with-bipartisan-system/188839>).

<sup>7</sup> Ibid.

here is that the Founding Fathers were against splitting the country into parties, in general, and not against the two-party system in particular.

It is worth mentioning that the two-party system is now frequently criticized in the United States. Those, who criticize the latter, consider it as a system, destroying America. The reason is that, to their mind, Democrats and Republicans are in a death match, and the American people are caught in the middle. Moreover, they consider that this duality is making the American political debate stupid, as there is no rational discussion about anything, meanwhile the problems can't be solved unless discussing them rationally<sup>8</sup>.

In political science the idea, that within presidential systems, multiparty democracy is more difficult to sustain than two-party democracy, is widespread. In contrast, it is accepted that in parliamentary systems even multiparty system can create the basis for a stable government, for instance, via a coalition building<sup>9</sup>.

To our mind, all the above-noted ideas show that the axial issue and the main aim of this discussion, as a rule, aren't perceived properly, and are considered to be in the choice between two-party or multiparty systems. We believe that the most important issue here should be (and factually it is) having a stable political system and sustainable government. Meanwhile, the choice between two-party or multiparty systems is just a tool for reaching the noted aim.

Hence, one should always take into consideration that for having a stable democracy, not the number of political parties, but the real level of political polarization is important. It is also obvious that there are no absolute mechanisms for establishing a stable democracy and a stable political system. The tools for reaching this aim are always different in various systems and depend on a number of factors, which should be paid proper attention while finding a solution to the discussed issue. This is evidenced also by the fact that the same reasons are often presented for criticizing the two-party system in the United States, and the existing party system of Armenia and various other similar systems. Hence, a certain solution can be appropriate for Armenia, but inapplicable for the United States, and vice versa, taking into account various factors, such as legal, political, social, economic, cultural, historical, etc.

In regard to Armenia's case it should be noted that it is obvious that the number of parties hasn't led our political system to the political diversity. Obvious is also the fact that such a political situation and such a party system can't be a basis

<sup>8</sup> See M. Coblenz, *The Two-party System is Destroying America*, January 28, 2016 (read more at: <http://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/267222-the-two-party-system-is-destroying-america>).

<sup>9</sup> See S. Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: the Difficult Equation*, September 1990 (read more at: <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>).



for a stable democracy and a sustainable political system. Hence, at this stage the solution can be found in the enlargement and democratization of political parties as a means for ensuring a stable political system.

To our mind, the previously presented constitutional and legal regulations are intended and can be a basis for the establishment of such a system. At the same time, we do not think that their only possible result can be the formation of a two-party system in its American perception as discussed above. In our opinion, the presented regulations allow also the existence of viable third parties, which are able to win seats in the legislature, besides the major parties, dominating elections.

Hence, it should be noted that the concrete outcomes of the mentioned regulations are difficult to precisely predict now, at their inception stage. Besides the existing legal regulations, they depend on various other factors, such as political, social, cultural, etc. At the same time, one thing is obvious: the new provisions can be a legal basis for ensuring a sustainable electoral system, for the enlargement of political parties and stabilization of the party system. Meanwhile, making precise predictions regarding the development of the concrete type of the two-party system is irrelevant at this stage, as, to our mind, according to the elaborated legal provisions possible are both options. Hence, it will be reasonable to speak about the perspectives of their development just after the factual implementation of the mentioned regulations.

#### **ABSTRACT**

The article considers the issues regarding the perspectives of development of the bipolar political system in the Republic of Armenia. The author concludes that the most important issue in regard with political systems is having a stable political system and sustainable government. Meanwhile, the choice between two-party or multiparty systems is just a tool for reaching the noted aim. Taking the above-mentioned circumstance into account, the author draws conclusions regarding the perspectives of development of the bipolar political system in the Republic of Armenia.

#### **Bibliography**

Concept Paper on the Constitutional Reforms of the Republic of Armenia, Elaborated by the Specialized Commission on Constitutional Reforms adjunct to the President of the Republic of Armenia. Yerevan, September 2014 (see [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2014\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2014)033-e)).

- Constitution of the Republic of Armenia (with the amendments dated as of 06.12.2015), <http://concourt.am/armenian/constitutions/index2015.htm>.
- Draft Electoral Code of the Republic of Armenia (adopted on 25 May, 2016 by the National Assembly of the Republic of Armenia).
- C. McGrath. *The Problem with our Bipartisan System*, Jan 8, 2016 (<http://theodysseyonline.com/umass/problem-with-bipartisan-system/188839>).
- M. Coblenz, *The Two-party System is Destroying America*, January 28, 2016 (<http://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/267222-the-two-party-system-is-destroying-america>).
- S. Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: the Difficult Equation*, September 1990 (<https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>).
- <http://www.senate.gov/history/partydiv.htm>.
- <http://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions>.
- <http://www.nationalreview.com/article/417744/uk-two-party-system-has-become-thing-past-michael-barone>.

*Olga Nadskakula-Kaczmarczyk*

## Russian Non-Systemic Opposition as an Enemy in pro-Kremlin Media

### KEY WORDS:

*non systemic opposition, pro-Kremlin media, propaganda,  
authoritarianism, law*

### Non systemic opposition- terminology

“Non-systemic opposition”<sup>2</sup> in Russia refers to all those so called ‘democratic’ political movements and social groups that are critical of the current political system and focus their efforts on trying to change it<sup>3</sup>. Author chose this definition of the non-systemic opposition, because it is the best description that reflect the nature of this phenomenon in contemporary Russia<sup>4</sup>. Thus the project manager rejected the generally accepted definition of non-systemic opposition, which refers to those groups which are denied registration or are functioning outside the parliament<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> The article is written as part of NCN (National Science Centre Poland) project: “Non-system opposition in Russia – role and significance in Russian internal politics”( id 2014/13/D/HS5/00637).

<sup>2</sup> C. Ross (ed.), *Systemic and Non-Systemic Opposition in the Russian Federation: Civil Society Awakens? (Post-Soviet Politics)*, Routledge, London and New York 2016.

<sup>3</sup> I. Bolshakov, *The Nonsystemic Opposition, Terminological “Error” or Political Reality?*, “Russian Politics and Law”, vol. 50, no. 3, May–June 2012, pp. 82–92.

<sup>4</sup> Д.И. Давыденко, *Разработка проблем несистемной оппозиции в исследованиях политологов*, „Известия Саратовского университета” 2012, Т. 12, Сер. Социология. Политология, вып. 3, [http://soziopolit.sgu.ru/sites/soziopolit.sgu.ru/files/short\\_text/105-107.pdf](http://soziopolit.sgu.ru/sites/soziopolit.sgu.ru/files/short_text/105-107.pdf).

<sup>5</sup> The different definition of the non-system opposition stems from the fact that its structure is heterogeneous and it cannot be satisfactorily described by a simple classification for licensed and unlicensed parties. For example, one of the representatives of the non-system

## Pro-Kremlin media – a weapon in the battle with those who think differently

In his well-known study of authoritarianism, fascism and national populism Gino Germani writes about the relationship between power and citizens in an authoritarian system, claiming that ‘the citizens have political opinions rather than beliefs. They must exercise choice and reach a certain conviction, but its contents must correspond to the official ideology. There is choice, but it is openly manipulated’<sup>6</sup>.

In Russia the ostensible pluralism of media types is neutralised by the actions of those in power, for example the use of sophisticated social engineering devices in order to convince as many media consumers as possible of specific opinions and arguments and to discredit alternative ones. It is not possible not to notice that the level of ‘political awareness’<sup>7</sup> of citizens greatly influences their support for authoritarian policies. This dependency forms the focus of Barary Geddes and John Zaller’s research<sup>8</sup>. Their argument is as follows. Because of their interest in political matters, politically aware people are exposed to a greater extent to the effects of pro-government media information but are also to a greater extent prepared to reject it. However, people who are averagely politically aware and pay sufficient attention to information from official media do not have the capacity to reject official propaganda. Therefore they are the people whom government information influences most strongly.

Authoritarian leaders are aware that they need controlled media in order to survive, so they consciously deprive people of pluralistic and independent information and media analyses. Thus television plays a role in strengthening an authoritarian regime. According to a poll carried out by the Levada Center, Russians do not verify information in Russian media against that which appears abroad. 0.5 to two per cent of Russians consume foreign media<sup>9</sup>. 21 to 24 percent of respondents mentioned the Internet as a source of information. Nevertheless, trust for information on the Internet is decreasing. Respondents trust news dedi-

---

opposition surely is Gienadij Gudkow, who until 2013 had been a member of the “Just Russia” party, which is a part of the State Duma.

<sup>6</sup> G. Germani, *Authoritarianism, Fascism, and National Populism*. Transaction Books, New Brunswick 1978, p. 10.

<sup>7</sup> Political awareness means an openness to accepting information about public affairs and an ability to critically assess this information in detail. B. Geddes, J. Zaller, *Sources of Popular Support for Authoritarian Regimes*, “American Journal of Political Science” 1989, vol. 2, p. 326.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Л. Гудков, *Следы поражения. Почему эффект пропаганды будет ощущаться еще долго*, <https://slon.ru/posts/64280>. Compare. <http://www.levada.ru/2016/02/24/sledy-porazheniya>.

cated to foreign politics the most because the information that they provide is the most difficult to verify<sup>10</sup>. As a result of the actions of the regime, the public sphere has become a sterile place. Opportunities to present the interests of individual groups, exchange views and discuss what is happening are becoming more and more limited. Society is immersed in an artificial state of total ‘unanimity’<sup>11</sup>.

In The National Endowment for Democracy<sup>12</sup> Robert Orttung (Assistant Director, Institute of European, Russian and Eurasian Studies, The George Washington University) and Christopher Walker (Executive Director, International Forum for Democratic Studies) write about Russian propaganda strategy. Attempting to answer the question as to how the Russian authoritarian elite is able to maintain control over digital and printed media as a whole in conditions where technology and communications are developing rapidly, they claim that ‘the answer is found in the four audiences that authoritarian state-controlled media seek to influence’.

The first group is the Kremlin elite. An authoritarian government must be concerned about its elite because any split within it may lead to the collapse of the regime. The task of the state media is to uphold the pillars of the regime and ensure that the government is stable. At the same time the media should create the impression and signal to the members of the elite that any act of desertion will be punished.

The second important audience group is the population as a whole. On the one hand the state media acts so as to promote respect for and fear of the government, but also – and this is no less important – to spread apathy and passivity. In order to remain in power the authoritarian regime must keep a significant proportion of the population away from politics. State-controlled television is the main tool used by the government to achieve this aim in a country where three quarters of the population usually obtain information from television<sup>13</sup>.

The third group is made up of the opposition and independent social groups. Authoritarian media aim to isolate activists from society in order to prevent possible mobilisation of the masses. To achieve this, the state media try to discredit, in the eyes of public opinion, every type of political alternative. Attacks by the state media are intended not only to contribute to the delegitimisation of civil-society

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> M.H. Van Herpen, *Putin's propaganda machine: soft power and Russian foreign policy*, Lanham: Rowman & Littlefield 2016.

<sup>12</sup> R. Orttung, Ch. Walker, *Authoritarian regimes retool their media-control strategy*, [https://www.washingtonpost.com/opinions/authoritarian-regimes-retool-their-media-control-strategy/2014/01/10/5c5bfa6e-7886-11e3-af7f-13bf0e9965f6\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/authoritarian-regimes-retool-their-media-control-strategy/2014/01/10/5c5bfa6e-7886-11e3-af7f-13bf0e9965f6_story.html), 11.02.2016, see also R. Orttung, Ch. Walker, *Breaking the News: The Role of State-Run Media*, „Journal of Democracy” 2014, vol. 25, issue 1, p. 71–85.

<sup>13</sup> S. Hutchings, N. Rulyova, *Television and Culture in Putin's Russia: Remote control*, London & New York: Routledge 2009.

and opposition activists, but also to pave the way for new repressive measures, used to fight against these activists. Accusing dissentients of causing chaos in the state is effective in discouraging society – which fears a lack of stability – from supporting critics of the Kremlin.

The fourth group are Internet users. The faster the number of Internet users increases, the more effort the authoritarian regime makes to control the virtual world. However, spreading specific information in society is not the same as preventing the dissemination of opposition information online. Authoritarian regimes show determination and innovativeness in achieving this goal. These measures are not intended to block everything that appears on the Internet, but are directed towards multiplying both the difficulties associated with spreading news about politics or other sensitive matters and those associated with attracting key audience members<sup>14</sup>.

The question arises as to when Russian propaganda entered a new phase of criticising everything which is western and is associated with western values. According to Russian sociologists, this criticism began not ‘after the Crimea’ but earlier, after the protests of 2011 and 2012. It was able to crush nearly all support for the slogans of the protest movement, with which in 2012 half of Russians identified (for example ‘One Russia’ as a party of fraudsters and thieves).

According to Lev Gudkov, propaganda has shifted attention from internal problems to a mythological confrontation between Russia and the rest of the world, to the sense that everyone is attacking us, and we must get up on our feet and resist this external force. This sense of pressure has resulted in all claims to power and all the problems of everyday life being suspended, and importantly, it has increased people’s self-respect significantly<sup>15</sup>. The mythological enemy has various faces: Americans, Ukrainian fascists, the Islamic State and Turks. We are going through a phase of negative mobilisation which is artificially turning up the temperature of feelings in the country.

In Gudkov’s opinion, propaganda is successful thanks to three factors. Firstly, precisely because of the mythologised image of reality. Information about people’s everyday problems is scarce in the media, whilst information concerning questions of the size and strength of the country, power and competition with other states takes priority<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> С. Марков, *Надо не закрывать антикремлевские газеты, а открывать прокремлевские и качественные*, <https://centerforpoliticsanalysis.ru/opinion/read/id/nado-ne-zakryvat-antikremlevskie-gazety-a-otkryvat-prokremlevskie-i-kachestvennye>, 13.06.2016.

<sup>15</sup> Социолог Лев Гудков-об эффективности пропаганды в России, <http://www.levada.ru/2015/12/16/lev-gudkov-ob-effektivnosti-propagandy-v-rossii>.

<sup>16</sup> Л. Гудков, *Следы поражения...*

The second factor, which complements the first, is the promulgation of the belief that there is a burgeoning crisis which gives rise to fear and uncertainty about tomorrow. Propaganda strengthens this feeling by pointing out the problems, but it does not discuss them. The ruling elite take decisions without consulting the people, as a result of which society is in a state of constant expectation. Such a situation creates a sense of permanent dependence and helplessness before the government. A person ceases to understand what is happening and does not know how to behave in this new situation. Because of this general uncertainty, (s)he suffers a crisis of consciousness. When there is peace and a sense of stability, the mass consciousness is not influenced greatly because the claims of propaganda can be compared with the actual state of affairs. However, in a state of threat when the situation is unpredictable it is much easier to manipulate the facts.

The third factor is the discrediting of unofficial sources of information: the introduction of censorship and the limitation of both the pluralism of information and of society's capacity to obtain alternative interpretations of events. This is linked to establishing a monopoly on the interpretation of reality (a one-dimensional and uniform interpretation of the nature of reality)<sup>17</sup>. It is worth mentioning that the media cast doubt on versions of events which differ from official state ones by employing many different absurd and comic interpretations, and in so doing they discredit potential opponents, creating an atmosphere of chaos, anxiety and confusion. Along with this the media impose a simple version which should be clear and comprehensible for everyone.

Discussing the decline in the popularity of independent media, Sergey Buntam, a journalist and one of the founders of the station 'Ekho Moskvy' (Echo of Moscow), pointed to the unwillingness of Russians to hear the truth. 'Even if we didn't exist, and even without a knowledge of foreign languages, it would be easier to obtain access to reliable information on the Internet. But no. It's better not to know. Because if you knew, you'd have to look in the mirror, think about what we have brought our country to, about how we treat our neighbours. You'd have to understand the current, tragic situation. But that's not comfortable, it's better to dream about greatness'<sup>18</sup>.

Demagogic rhetoric should be dialectic so that media consumers know where there is good and where there is evil. For example, America has always wanted to destroy us, therefore all action against the West is justified<sup>19</sup>. Often the effect is confused with the cause; propaganda explains preventative manoeuvres very

---

<sup>17</sup> Социолог Лев Гудков-об эффективности пропаганды в России, <http://www.levada.ru/2015/12/16/lev-gudkov-ob-effektivnosti-propagandy-v-rossii/>, 11,01.2016.

<sup>18</sup> E. i G. Michalikowie, *Rosja, z którą warto rozmawiać, 6 wywiadów z opozycjonistami i 2 szkice*, Kraków 2016, p. 79.

<sup>19</sup> M. Riekstins, *Putin's Propaganda*, „Foreign Affairs” November/ December 2014.

well. It is not involvement in Syria that caused a terrorist attack on a Russian aeroplane, rather the terrorist attack confirms that intervention in Syria is both justified and necessary.

Gudkov attempts to explain the principles of propaganda in Russia in detail using enthusiasm following the annexation of Crimea as an example. The most typical explanation for patriotic enthusiasm after the annexation of Crimea was the observation that propaganda had a powerful effect on the mass consciousness. However, according to Gudkov, the same arguments and slogans may be perceived by society in different ways in different societal situations. The degree of trust in the information presented may also differ. In order to be effective, propaganda must make reference to the most common, the most trivial and the most recognisable theses, which do not require additional explanations and arguments. Propaganda is effective because it refers to reality as a general construct, to something which does not require proof. And all these constructs correspond to the structures of collective identity, stereotypes and prejudices, acquired in the early stages of socialisation. These structures concern the two states in which society functions. Firstly, there is people's behaviour in everyday situations, and secondly there is their behaviour in times of threat, of deep crisis, war or extraordinary mobilisation. What is this mobilisation caused by? Either by a threat to existence or just the opposite – unprecedented collective euphoria. 'The most important issue is that in such a situation the most essential collective values and symbols, which contribute to the construction of the identity of society as a whole, are revised. We are not talking about normal everyday life, but about fundamental issues such as *thousand-year-old Russia*, a world-wide conspiracy or global terrorism. Putin is not the head of a corrupt state, but a world leader who opposes the hostile West. And, of course, in these circumstances there is no place for the concepts of human rights, law and order, political responsibility and freedom'<sup>20</sup>. Activating these thought structures is the key to understanding the mechanisms of Russian propaganda, and changing the head of state is not sufficient to repair the damage that they cause to the mass consciousness. Gudkov believes that their effects will be long-term and painful<sup>21</sup>.

## **Regulations that restrict freedom of speech**

Discrediting the non-systemic opposition is linked to the Kremlin's multi-dimensional strategy and the action that it takes in several different areas. The media sphere is affected by both the legal issue, i.e. restrictions on the spread

---

<sup>20</sup> Л. Гудков, *Следы поражения...*

<sup>21</sup> Ibid.



of independent thought, and all-out attacks on the leaders of the non-systemic opposition in pro-Kremlin media.

On September 26<sup>th</sup> 2014 the State Duma passed a bill limiting foreigners' share in Russian media companies to 20%. The bill came into force on January 1<sup>st</sup> 2016, and the transition period will last until January 1<sup>st</sup> 2017. This bill provides that the founder of a mass media outlet (the press, radio, television and the Internet) in the Russian Federation cannot be a foreign state, an international organisation or a Russian citizen who also has the citizenship of another country, and foreign capital cannot exceed 20%. According to experts, one of the main aims of the bill is to attack the two most influential publications, which are aimed at the economic elite and expert circles and at the same time pursue an independent editorial policy. These are the daily *Vedomosti* (100% foreign capital: the Finnish Fund Sanoma, Dow Jones/Wall Street Journal and FT Group/Financial Times) and the Russian edition of the monthly magazine *Forbes* (Axel Springer). These publications do not avoid topics which present Kremlin policy in an unfavourable light, so one of the aims of the government is to ensure that the controlling interest in these media is acquired by Russian bodies and that the new owners tone down the editorial policy<sup>22</sup>.

However, since the protests of 2011 and 2012 the most important role in the Kremlin's media policy has been played by the Internet. Although Vladimir Putin's opponents are often called 'the Internet party' and his supporters 'the TV party', this division does not entirely correspond to reality. For the Kremlin currently employs methods of controlling the Internet, webpages that present the government's point of view are increasing, while information that appears on the television and information on the Internet influence each other<sup>23</sup>. It is true that for critics of the Kremlin the Internet is often one of the few places where one can share one's views concerning the political situation, but current regulations significantly limit the Internet activity of Russian activists and bloggers.

On December 28<sup>th</sup> 2013 an amendment was made to the act 'On information, information technology and the protection of information', which has been called 'the blocking of extremist internet sites act'. The law allows Roskomnadzor, on the request of the Attorney General of the Russian Federation, to block immediately any web pages which spread incitements to mass demonstrations or extrem-

---

<sup>22</sup> J. Rogoża, *Rosja: kolejne uderzenie w opiniotwórcze media*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-01/rosja-kolejne-uderzenie-w-opiniotworcze-media>, 13.05.2015.

<sup>23</sup> Ch. Cottiero, K. Kucharski, E. Olimpiewa & R. W. Orttung, *War of words: the impact of Russian state television on the Russian Internet*, "Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity", vol. 43, Issue 4, 2015.

ist information. The law came into force on February 1<sup>st</sup> 2014<sup>24</sup>. Human rights activists criticise the law for introducing censorship on the Internet and seriously violating citizens' constitutional rights and freedoms. Acting in accordance with this law, Facebook and Vkontakte complied with the requirements of Roskomnadzor and in December 2014 they blocked those pages which disseminated information about the demonstration in support of Aleksey Navalny on January 15<sup>th</sup> 2015. Subsequently, however, Facebook and Twitter refused to block pages containing information about similar events<sup>25</sup>.

In May 2014 a law was signed which required all bloggers who have more than 3,000 readers over each twenty-four hour period to register with the state regulator Roskomnadzor, giving their surname and their email address. If this information is not supplied, Roskomnadzor applies to the Internet service provider for this information. Bloggers are subject to the requirements of the elections statute, to the Protection of Classified Information Act, the Private Life Protection Act and the Counter-Extremism Act. They are also responsible both for the reliability of information published and for the content of comments posted by other users. The act requires bloggers and also foreign services to keep information sent and user data (for example IP addresses) for six months, to make it available to law and order agencies and even to provide these agencies with access to servers whilst keeping the fact of this access secret<sup>26</sup>. The blogger must pass on such information within three days, and if (s)he does not fulfil this requirement (s)he faces a fine: from 10 000 rubles to over 30000 rubles for individuals and to 500 000 rubles for firms. If these regulations are breached twice in one year, the fine is automatically doubled.

Vladimir Putin's claims that the Internet came into being as a 'CIA project' also fuel the pressure on Internet users. The effect of this pressure has been a change in the information policy of several popular portals (Lenta.ru, Gazeta.ru, Newsru.com) and the social networking website Vkontakte has been taken over by business people close to the Kremlin. Since March several popular opposition portals (Grani.ru, Ej.ru, Kasparov.ru, Aleksey Navalny's blog) have been blocked in Russia. The next consequence of the Kremlin's policy is the fact that the leading Russian opposition bloggers (Oleg Kashyn, Andrey Malgin and Rustem Adagamow) have emigrated from Russia and are working abroad<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> А. Благовещенский, *Президент подписал закон о блокировке экстремистских сайтов*, „Российская Газета”, 30.12.2013.

<sup>25</sup> *Источники Дождя: Facebook и Twitter отказались блокировать страницы сторонников Навального*, [https://tvrain.ru/news/istochniki\\_dozhdja\\_facebook\\_i\\_twitter\\_otkazalis\\_blokirovat\\_stranitsy\\_storonnikov\\_navalnogo-379720/](https://tvrain.ru/news/istochniki_dozhdja_facebook_i_twitter_otkazalis_blokirovat_stranitsy_storonnikov_navalnogo-379720/), 12.07.2016.

<sup>26</sup> *Приказ Роскомнадзора*, [http://rkn.gov.ru/docs/prikaz\\_Roskomnadzora\\_ot\\_09.07.2014\\_N\\_99.pdf](http://rkn.gov.ru/docs/prikaz_Roskomnadzora_ot_09.07.2014_N_99.pdf), 13.07.2016.

<sup>27</sup> *Kreml kontra Internet: koniec rosyjskiej strefy wolności?*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-05-08/kreml-kontra-internet-koniec-rosyjskiej-strefy-wolnosci>, 11.06.2016.

A set of counter-terrorism laws passed on June 24<sup>th</sup> 2016, also known as the Yarovaya law after the co-initiator of the law, a deputy from 'One Russia' Irina Yarovaya (the bill was prepared together with the deputy Viktor Ozerov) has also contributed to suppressing the Internet activity of critics of the Kremlin. The new regulations reinforce the range of instruments used by the Kremlin to fight against its enemies. Those in power will be able to deprive Russians of their citizenship for extremist or terrorist activity<sup>28</sup> or for working for an international organisation, as well as monitor telephone conversations and emails. Even if conversations are encrypted, the service provider will be required to make the necessary key available to decode the message. Those who incite people to protest against the government or to remove Putin from power will be punished. People (even fourteen-year-olds) who do not report those who are planning a coup or other crimes of an 'extremist' nature face two years in prison. According to many experts, in the 21<sup>st</sup> century the term extremism has acquired a unique meaning and is used mostly in state media in order to create a negative image and punish social activists, members of opposition groups and independent journalists<sup>29</sup>. 'This set of laws is one of the most repressive ideas of the government and is obviously aimed against people who are not satisfied with what it is doing', says Olga Irisova, an expert on Kremlin propaganda from the Centre for Polish-Russian Dialogue and Understanding. On the pretext of the war against terrorism Putin is extending the law, which is intended to hit the opposition and citizens who are ever less satisfied with the actions of the Kremlin.

## **The image of the opposition in the media**

The language used to describe the non-systemic opposition is interesting. Darya Tatarkova used articles from three examples of printed mass media to follow the discourse that described the opposition after the 2011–2012 protests<sup>30</sup>. She chose the magazine 'Profil', the daily 'Vedomosti' and 'Rossiyskaya Gazeta'. The magazine 'Profil' and 'Rossiyskaya Gazeta' can be defined as examples of the

---

<sup>28</sup> On this list of activities there are ones relating to article 282 of the penal code, which concerns stirring up hatred and hostility (responsibility for extremist activity). In Russia this article is interpreted very broadly, and between 2013 and 2015 the number of crimes associated with it rose twofold.

<sup>29</sup> *Закон об экстремизме. Участие оппозиции в выборах*, <http://echo.msk.ru/programs/gazvorot/53061/>, 13.06.2016; *С телеканала '2x2' снято обвинение в экстремизме*, <http://www.interfax-religion.ru/?act=news&div=30616>, 13.06.2016; *Игорь Аверкиев отвергает обвинения в экстремизме*, <http://www.svoboda.org/content/transcript/1784008.html>, 13.06.2016.

<sup>30</sup> Д.Ю. Татаркова, *Несистемная оппозиция как специфика презентации в печатных СМИ*, „Полис” 2013, № 4, p. 133.

pro-Kremlin press. The newspaper ‘Vedomosti’ is independent to a greater extent and includes articles that criticise the current system. The articles were devoted to the activity of non-systemic activists during the protests in the summers of 2011 and 2012.

The magazine ‘Profile’ divided oppositionally minded activists into two categories:

- proactive opposition activists, defined using such formulations as ‘radical opposition’, ‘beggars at the embassies’, ‘an orange plague’ and ‘a united democratic opposition’.
- people who are not political activists, but in one situation or another support oppositionally minded politicians: ‘disgruntled citizens’, ‘dissatisfied city-dwellers’, ‘street oppositionists’ and ‘citizens outside the system’.

In ‘Vedomosti’ the opposition was described as ‘*ploshchad*’ (a reference to Bolotnaya Square in Moscow where a protest took place in 2011/2012), ‘quarrelsome’ (nesoglasnye), ‘inclined to protest’.

‘Rossiyskaya Gazeta’ uses expressions such as ‘the radical opposition’, ‘Decembrists’, ‘an aggressive, disobedient minority’ and ‘quarrelsome’.

Each of the publications examined describes the reasons for the outbreak of the protests, although the interpretation of these reasons differs:

1) anger following rigged elections to the Duma

‘wealthy citizens who did not agree with the result of the vote-count after elections to the Duma’; ‘Facebook users, white ribbons, the urban intelligentsia, all those who, apart from bread and circuses, also want respect’ (Vedomosti); ‘the opposition doesn’t believe the government and is very emotional’ (Profil).

2) the wish for positive changes

‘the new, replete middle class have had enough to eat during the Putin era and have become dissatisfied with Putin’s regime. They want not only the same amount of consumer goods as Europeans (they already have that), but also a European quality of life’ (Rossiyskaya Gazeta).

3) the influence of ‘the outside enemy’ (the US elite)

‘The protesters accuse the authorities of rigging the results of the elections on December 4<sup>th</sup> 2011 [...] and this accompanies an unprecedented statement by Secretary of State Hilary Clinton. Disregarding what the vast majority of international observers have, who stated that democratic procedures were upheld, she is inciting a wave of protests and casting doubt on the legitimacy of the election results’ (RG). ‘The new US ambassador to Russia Michael McFaul has only just arrived in Moscow but he has already met with Russian oppositionists. McFaul has not, as Washington promised, come to renew relations, based on trust, between our countries, but to play a role in internal-political processes’ (RG).

‘Rossiyskaya Gazeta’ has paid a lot of attention to explaining the impossibility of the government and the non-systemic opposition working together. Journalists remember Vladimir Putin’s comments that if he wins the elections he will work together with all political forces, even the opposition with its hostile attitude towards his policies. However, RG writes that the opposition, as can be seen, will need to be hypnotised. For there are people who, although they possess a Russian Federation passport, work in the interests of foreign states and for foreign money. The president tries to establish contact with them as well, but often without any results.

According to Tatarkova, an analysis of the non-systemic opposition in printed mass media boils down to the following conclusions:

- the activity of the non-systemic opposition is mostly assessed as being ineffective, considering the lack of new ideas, an alternative political programme and strong leaders.
- journalists formulate the following predictions and suggestions regarding the activity of the opposition and the relationship between the government and the opposition:
  - 1) the opposition is waiting for a crisis of leadership and ideas, so it should come up with new ideas
  - 2) the opposition will consider the government to be illegitimate and will look for ways to put pressure on it
  - 3) the non-systemic opposition should suggest changes that will improve things and try to implement them
  - 4) the opposition should find a successor for the current government
  - 5) the government should not ‘tighten the screws’ and suppress the opposition because this could lead to a revolution<sup>31</sup>.

## **Opposition or traitors of the nation?**

Before the 2016 elections to the state Duma, Russian state-controlled federal television channels aired a series of so-called documentaries in which the leaders of the opposition were presented in a negative light. In the majority of cases they were accused of taking part in secret Western operations against Russia. One of these documentaries ‘The information war against Russia’ was shown on March 30<sup>th</sup> 2016 on the state television channel ‘Rossiya’. The film was shown during the popular chat show ‘Special Correspondent’, which is transmitted every week on this channel. The documentary makers attempted to make people believe that

---

<sup>31</sup> Ibid, p. 135–136.

Russia is the target of an information war being waged by the EU and the USA and opposition politicians support these efforts and appear, for example, in the European Parliament or at OSCE meetings in Vienna, where they criticise the Russian government. Many scenes in the film were unintelligible and the sound was of poor quality, which was intended to reinforce the belief that the meetings were secret. The many signs of the West's 'information war' against Russia included a project inspired by the European Union, the so-called 'Review of disinformation' (*Обзор дезинформации*). This is being prepared by a special operations working group for the strategic communications affairs of the EU, which follows disinformation in the Russian media. In the film this project was presented as 'the instructions of the EU' concerning the correct political views that should be entertained towards the Russian opposition.

Some other interesting material about an alleged secret collaboration between the leader of the opposition Aleksey Navalny and the British security service MI-6 was shown on April 13<sup>th</sup> 2016 on the channel 'Rossiya' in Yevgeniya Popova's chat show 'Special Correspondent'. However, after clips from the film had been analysed it turned out that the documents and letters discussed in the film, which the film claimed had been written by the British and Americans, contained mistakes which are typical of native speakers of Russian. Some of these mistakes are analysed, for example, in an article written by the BBC<sup>32</sup>.

Here it should be pointed out that after the protests of 2012 the Kremlin took the opportunity to discredit the non-systemic opposition on state television. Some of the more well-known television programmes which demonise opposition leaders include the films 'The Anatomy of Protest 1' and 'The Anatomy of Protest 2', shown on the channel NTV, and the film 'Mud', transmitted in 2013 during the programme 'Special Correspondent'. The central thesis of the documentaries mentioned above is the claim that the non-systemic opposition, thanks to foreign financial support, tried to take power in Russia by force.

Many websites also present the opposition as traitors of the nation, a fifth column. On the website of the informative and analytic publication 'Russian Planet' there are very many articles devoted to the Russian opposition, which is presented, of course, in a negative light. One of the articles draws attention to the theory of an American conspiracy against Russia and reveals that the American envoy John Tefft, allegedly a specialist in 'colour revolutions', spoke to representatives of the opposition at a closed meeting. We read in the article that Tefft is said to have wished Russian bloggers good luck, which, as the author of the article interprets it, means that this was again an attempt to use America to win over liberally minded

<sup>32</sup> Disinformation Digest, 'Национал-предатели на национальном телевидении', <http://us11.campaign-archive1.com/?u=cd23226ada1699a77000eb60b&id=bd60180b44&e=74ff906a9b>, 13.06.2016.

Russians who criticise the Kremlin<sup>33</sup>. In the opinion of the authors, John Tefft also intended to give bloggers hints as to the instruments they could use in the information war. The author cites Moscow State University Professor Aleksandr Kobrinski, who is said to have stated ‘those who consider themselves to be the opposition are not thinking about the future and about what will happen to them later. They only think about the money that they currently receive or will receive in the near future’<sup>34</sup>. In another article we read ‘that one cannot call the Russian opposition an opposition because it does not have any constructive ideas and is only capable of shouting ‘Putin should go’<sup>35</sup>.

## Summary

The documents which appeared in the Russian media and the television programmes should be assessed in the context of the approaching elections to the State Duma. They provide a clear signal for Russian voters: the opposition’s disapprobation of the government and its policies is a result of the intervention of foreign powers and by the same token a serious threat to national security. In the context of the above, Putin’s statement about traitors of the nation, used during a speech on the occasion of the annexation of Crimea in March 2014, remains topical<sup>36</sup>. Information in the media is simple and is based on black and white images. Opposition leaders are foreign agents, the fifth column are the opposite of Russian patriots.

The Kremlin realises that freedom of speech is a dangerous tool, particularly if it is used by critics of the regime. Therefore, since the last elections to the State Duma in 2011 and the 2012 presidential elections, which ended with protests against the government, the Kremlin elite has prepared a range of legislative solutions that are intended to make it impossible for their opponents to articulate their views freely.

The ever-narrowing scope to present their arguments and demands as well as the negative image of the non-systemic opposition in state media is weakening the opportunities of opposition leaders to gain supporters and is pushing them more and more on to the periphery of Russian political reality.

---

<sup>33</sup> А. Заквасин, *Посол США пожелал оппозиции удачи*, <http://rusplt.ru/society/posol-ssha-rojelal-oppozitsii-udachi-17142.html>, 12.01.2016.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Д. Пучков, *Слабая умом оппозиция*, [http://rusplt.ru/our-people/our-people-1\\_76.html](http://rusplt.ru/our-people/our-people-1_76.html), 16.06.2016.

<sup>36</sup> Ibid.

**ABSTRACT**

This article tries to shed light on strategies and methods used by pro-Kremlin media to depreciate non-systemic opposition. One of the huge problem for Russian non-systemic opposition is a lack of pluralism in Russian official media and thus its inability to present point of view which are opposed to the government one. The government controls all of the national television networks and many radio and print outlets. These media effectively serve as instruments for Kremlin propaganda, which show a negative e image of Russian opposition calling its leaders “traitors” or “fifth column”.

**Bibliography**

- I. Bolshakov, *The Nonsystemic Opposition, Terminological “Error” or Political Reality?*, “Russian Politics and Law”, vol. 50, no. 3, May–June 2012.
- Ch. Cottiero, K. Kucharski, E. Olimpieva, R.W. Orttung, *War of words: the impact of Russian state television on the Russian Internet*, “Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity”, Volume 43, Issue 4, 2015.
- B. Geddes, J. Zaller, *Sources of Popular Support for Authoritarian Regimes*, “American Journal of Political Science” 1989, vol. 2.
- S. Hutchings, N. Rulyova, *Television and Culture in Putin’s Russia: Remote control*, Routledge 2009.
- M.H. Herpen, *Putin’s propaganda machine: soft power and Russian foreign policy*, Lanham: Rowman & Littlefield 2016.
- R. Orttung, Ch. Walker, *Breaking the News: The Role of State-Run Media*, „Journal of Democracy” 2014, vol. 25, issue 1.
- M. Riekstins, *Putin’s Propaganda*, „Foreign Affairs” November/ December 2014.
- J. Rogoża, *Rosja: kolejne uderzenie w opiniotwórcze media*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-01/rosja-kolejne-uderzenie-w-opiniotworcze-media>, 13.05.2015.
- C. Ross (ed.), *Systemic and Non-Systemic Opposition in the Russian Federation: Civil Society Awakens? (Post-Soviet Politics)*, Routledge 2016.
- Д.И. Давыденко, *Разработка проблем несистемной оппозиции в исследованиях политологов*, „Известия Саратовского университета” 2012. Т. 12. Сер. Социология. Политология, вып. 3, [http://soziopolit.sgu.ru/sites/soziopolit.sgu.ru/files/short\\_text/105-107.pdf](http://soziopolit.sgu.ru/sites/soziopolit.sgu.ru/files/short_text/105-107.pdf).
- Д.Ю. Татаркова, *Несистемная оппозиция как специфика презентации в печатных СМИ*, «Полис» 2013, № 4.



*Roza Autalipovna Nurtazina*

## **Social Role of the Mass Media – a Component of the Strategy ”Kazakhstan – 2015”**

**KEY WORDS:**

*political science, the Strategy «Kazakhstan –2050», media culture, social political, mass media*

Today social role of the mass media is very important for civil society. Professional nature of the mass media determines attitude to public and social phenomena of life.

Throughout the history of mankind “social policy” was developed by different types of society and was implemented in state activity. Analysis of various researches of the history of social policy shows that issues related to understanding of the essence of politics and relations between state and society have been the subject of attention of many thinkers. Scholars of different schools recognized that the task of state is to take care of its residents.

Plato argued that “all powers, because it is an authority, have in mind the benefit of no one but those who are subjected to it”, and a “true ruler has in mind not something that fits him, but what suits his subjects”<sup>1</sup>. Aristotle pointed out “state is created not in order to live, but to live happily ever after,” “state .... is a union to assist”<sup>2</sup>. The concept of maximum participation of state in providing social conditions of citizens is reflected in the work of Fichte “The Closed Commercial State”<sup>3</sup>.

Social policy is a system of relations arising between social subjects during implementation of the main objectives of society expressed in formation and

<sup>1</sup> Plato, *Works in 4 Volumes, V.3*, p. 104–105.

<sup>2</sup> Aristotle, *Works in 4 Volumes, V.4*, p. 460.

<sup>3</sup> I.P. Denisova, L.R. Klinovenko, *Social Politics*, Rostov-on-Don 2007, Feniks, p. 13.

assignment of social needs determined by priorities of economic development. If a goal of social policy is to achieve social efficiency, the concept of social policy is regarded as *interpretation* of ways to meet social needs, and in the narrow context it is reduced to the resolution of contradictions in social sphere, to an instrument to mitigate negative effects of individual and social inequality in society. The main instrument of social state is the mass media. Responsibility of the mass media to civil society is in constant dynamics. Modern theories of the media as political communication reflect a social position of state. That is why the mass media modernization as a social institution is always in the center of public attention.

The book „Four Theories of Press” by F. Siebert, U. Schramm, T. Peterson<sup>4</sup> published in the United States is relevant today. This book emphasizes that press always takes shape and coloring of the social and political structures within which it operates. The media reflects a system of social control governing relationship between individuals and social institutions on the basis of media culture.

The media (from Latin «media», «medium» – means, the mediator) is the term of the XX century, originally introduced to refer to any phenomenon of “mass culture» («mass culture», «mass media»). As for the concept of “media culture”, it is a brainchild of modern cultural theories introduced to denote a special type of culture of information society which is a mediator between society and state, society and government.

Media culture is defined as a set of information and communication tools, material and intellectual values produced by man in the course of cultural and historical development contributing to the formation of social consciousness and socialization of an individual in civil society.

Media culture includes the culture of transfer of information and the culture of its perception. It can act as a system of development levels of man capable to perceive, analyze, evaluate a media text, to be engaged in media creativity, and to acquire new knowledge in the field of mass media.

Media Culture is a multifunctional phenomenon which has a unique role in social system of state. Classification of cultural functions given in writings of different scholars – philosophers, political scientists, sociologists, cultural theorists – varies between six and fourteen. Media functions characterizing the media culture and making it an integrating factor of social modernization of society are the following:

- Social orientation of the mass media;
- Control of consciousness and behavior of an addressee of the mass media information in social community;

---

<sup>4</sup> F. Siebert, U. Schramm, T. Peterson., *The Four Theories of Press*, the University of Illinois 1998.

- Formation of an adequate picture of reality in society, ideas about a desired future and ways to achieve it, definition of life and political positions of citizens;
- Development of attitude towards various life phenomena<sup>5</sup>.

The modern mass media gets improved with the improvement of state social, political, cultural, economic conditions. Researchers identify six basic models of the media as a social institution.

In the modern period of the development of the Kazakh society a successful solution to political, economic and social problems increasingly depends on social activity of man. The role of press, radio and television, Internet in public life of the country increases, it is evidenced by their rapid growth, prevalence and openness of audience to the mass media. Printed and spoken word, television image can reach the most remote areas and enter into any social environment in the shortest period of time.

The media is a powerful force to influence people's minds, a means of fast delivery of information to different parts of the world, the most effective means to influence human emotions. At the time of globalization the mass media has a strong influence on man and, therefore, their role in the development of social responsibility increases in civil society.

The main tasks of the government in industrialization and technological development of our country economy are defined in the address of the President Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan "Let's Build up Future Together!" of 2011. But the main goal of the program is to strengthen the welfare of the people. The head of the state pays a particular attention to social modernization. "I have adopted three major state programs: development of education, health and languages. I instruct the Government, together with the Mayors to develop and adopt fundamentally new programs by May 1 of this year: a new employment strategy, modernization of the housing and municipal facilities maintenance, providing the population with good-quality drinking water. The programs aim to settle daily problems of the millions of common people in our country and improve the life quality of Kazakhstanis."<sup>6</sup> (Figure 1).

The media plays a big role in interpretation of the state program to the citizens because it is the driving force of social policy of state. Today the real information power in society belongs neither to those who pass it, nor to those who receive it but to those who provide information. So, a question of an effective operation of the media in addressing social problems arises. That is why the study of the influence of the media on socialization of civil society through public opinion

---

<sup>5</sup> N. Kirillova, *Media Culture: from Modern to Postmodern*, Moscow 2005, p. 128–151.

<sup>6</sup> The Address of the President N.A Nazarbayev to the People of Kazakhstan "Let's Build the Future Together!" of 2011. – <http://www.akorda.kz>.

becomes important. The socio-psychological aspect of this issue has not yet been explained in scientific literature. The question of study of the mechanisms of formation of massive social evaluations, traditions, stereotypes also remains open. In its evaluation function, depending on interests and values of a social subject public opinion always selects the most useful, important and necessary from the spiritual and natural reality to meet its interests and to ensure its survival.

**Fig. 1.** Social Priorities in the Address of the President of RK “Let’s Build up Future Together!” 2011



In the information market of Kazakhstan there are 2,265 media of foreign countries including 2,183 newspapers and magazines, 82 TV and radio programs. (Figure 2, Figure 3). And this diversity does not preclude, but complements and promotes the rapid development of the Kazakh media, creates a unique palette of the information field in Kazakhstan. Annual state order for publication of information policy financed from the budget greatly contributes to it. The right to receive this order is determined by the results of the competition among the media regardless of their form of ownership. It should also be noted that the annual priorities of the state information policy are such socially important topics as social, investment, language and migration policy of the state, integration processes in the CIS territory, cultural and historical ties of the Commonwealth countries, promotion of healthy lifestyles, fight against crime, extremism and terrorism, moral and spiritual education of the younger generation, the development of small and medium-sized businesses, and others.

In the face of competition and democratization of information sphere many non-state media are leaders by popularity rating in the domestic media market. These include printed media “Vremya”, “AIF-Kazakhstan” and “MK in Kazakh-

stan”, “NP-Novoe Pokolenie”, “Delovaya Nedelya” “Express K”, “Panorama”, “Vremya ON”, “Nachnem s Ponedelinka”, “Info-Tses” and other, electronic media – KTK, NTK, the Agency” Khabar “,” Radio NA”, “Europe plus Kazakhstan”, “Radio Caravan”.

Formation and adaptation of the various editions to new conditions and their thematic focus on social issues goes on differently. Some publications hardly cover the topic, others partially use techniques and genres of the “Western journalism” evolving following the change in the needs of its young audience. Third media largely use foreign experience, but without blind copying freely improvised and apply it.

Almaty, Karaganda, East Kazakhstan, Kustanai area are the largest cities by the number of existing media in the country, This to some extent is reflected in the informational awareness of the younger audience since these regions are characterized by a favorable economic situation and an active business movement of the youth<sup>7</sup>.

In Kazakhstan society the mass media activities are deployed through a broad range of their functions, methods and forms which ensure their significant impact on public opinion and consciousness, on the mass behavior of people. Managerial effect of the mass media can transform social reality mainly by changing the behavior of mass audience, institutions, groups, social groups and individuals. The rights of citizens, communities, associations and groups are implemented through the media. Representing their interests journalism uses such techniques as persuasion, organization and moral coercion. A crucial factor ensuring implementation of the purpose of the mass media in society is their credibility. It depends on the degree of satisfaction of the needs of the audience and society as a whole.

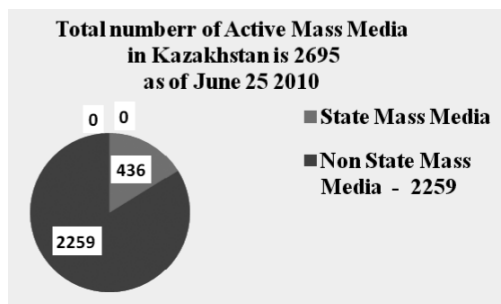
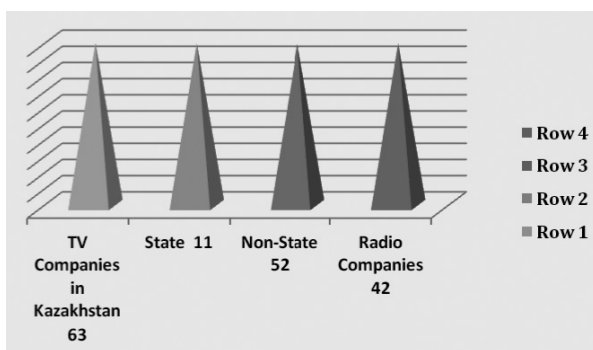
The media plays an important role in implementation of the state social policy, as reflected in the message of the President of Kazakhstan, but compared with the materials of the political and economic plan, publications on social issues in the national newspapers are given insufficient attention.

Yet, in spite of some differences in the number of publications and genre features, newspapers try to create a single information flow directed at understanding the problems accumulated in the social sphere.

The diversity of the social subjects allows newspapers to vary them selecting the most important social processes from their point of view. For example, legal regulation that can be twofold. On the one hand, it contributes to delinquent behavior, or, what is more important, to infringe certain rights and freedoms of natural persons and legal entities.

---

<sup>7</sup> A.A. Morozov, *To the Question of Modernization of the State Mass Media*, “Kazakhstan Spektr” 2009, No. 1, p. 42–45.

**Figure 2.** Active media in the Republic of Kazakhstan.**Figure 3.** Total electronic media in Kazakhstan.

On the other hand, it encourages good behavior by demonstrating the stability of the legal rules and the inevitability of its application. That is, the media fulfills its social mission ambiguously. One of the aspects of mass communication is criminal situation. There are two phenomena of mass-communication which are considered to be very active factors in determination of crime: criminalization of people, especially youth and young adults, and victimization of population. Both phenomena occur under the influence of “hard working” system of mass communication. The population gets a negative view of the law enforcement system, lacks confidence in its capabilities.

Another important issue for our country is the development of social services institution. The media do not always turn to the subject, even when publishing social advertising, understanding their effectiveness. In this regard, social marketing and public relations should take a prominent place in marketing of social services. The strategic objective of the media in this respect is to familiarize the public with the activities of the third sector, the creation of correct understanding of what social services and non-governmental organizations (NGOs) live with.

The relationship of social services and the media is also one of the most difficult tasks. Indeed, despite the fact that any newspaper has a section devoted to social problems, journalists do not often write about NGOs because of the poor knowledge of their work, and the "charity" subject has often classified as "Christmas" stories.

In Kazakhstan, only a limited number of advertising agencies are engaged in social advertising while experience of countries with the developed social sphere shows that the value of social advertising marketing increases significantly. This is due to:

- expansion of social services;
- complexity of problems to be solved in social sphere (drug addiction, crime, child suicide);
- lack of competition, because basically these problems are the problems of the state and public charities. In this connection it is necessary to create a mechanism for implementing the idea of social assistance.

To address these issues, an ongoing dialogue with the public at large and active actions must be planned and conducted on the constant basis to win the trust of the people. Social services must truly and interestingly inform people through the media:

- on their activities, innovative plans;
- seek identification of "their" public and organizational values;
- promote design and institutionalization by public of their support of power structures;
- retain or change the image of social services organizations and their management.

With the development of democracy and the establishment of civil society the need in mutually beneficial cooperation, care for the favorable attitude of the public to the activities of authorities is the foundation of a strong and confident social policy with adequate social responsibility<sup>8</sup>. The meaning of media activities in the considered functional situation is precisely to clarify the interests and expectations of the public in order to:

- provide social services with information about public opinion and to assist them in developing adequate responses;
- support the leadership and maintain it in a state of readiness to various changes by early prediction of trends.

Power structures have to intervene in public affairs or to put forward in front of the population new demands, and then people will either support these activities or defend their interests. As a result, in a democratic constitutional state public

---

<sup>8</sup> I.K. Larionov, *Social Management Strategy*, Moscow 2007, p. 486.

opinion become a recognized tool and a way to win and keep the goodwill, the deputation of power.

The media are formed as a public institution and their social essence lies in the fact that it is a powerful tool to influence the audience in order to optimize its activities, socialization of personality and the development of integration processes in information society.

Research of the media role in society has shown the existence of different points of view that are associated with the multifaceted aspects of the influence of mass media on the spiritual world of man. Here are some of the positions of scientists about the social role of the media<sup>9</sup>. An English scientist, a representative of the cultural trends in the study of media A. Moles defines the role of the media as a translator of culture or the memory of the world. A. Moles drew attention to the fact that, due to the development of electronic media information material began to be fragmented. According to the scientist, messages that are broadcast through newspapers, television or radio are transmitted in a statistical state, in the form of the fact that deprives them of their dynamism. Perception of events becomes like a freeze-frame leveling their time and spatial characteristics. As a result, the cultural values are inherited not in a historical perspective but as an encyclopedic collection – “a little of everything.”

Cultural studies approach to the social role of the media of a representative of the French school T. Adorno is also peculiar. He defends the position of “the devastating effects of media on personality” through dissemination of stereotypes of mass culture. An opponent of this approach is an American sociologist S. Hall. The scientist investigated the role of the media in the process of interaction of mass culture and different social structures emphasizing the integrating role of the first.

Yet let us consider the main social functions of the media in the context of globalization which is recognized by the majority of scientists in the world. The first is that the media is a translator of cultural values. The second is that the media is a mechanism for managing mass consciousness. As you can see, these definitions of the role of media in society imply involvement of the media in the process of managing social relationships in contemporary society.

One of the key guarantees of the effectiveness of public opinion is a complete, objective and timely provision of formation in the process of its formation and expression. It is clear that poorly informed, immature public opinion is a great temptation for bureaucracy to turn it into an object of manipulation, an opportunity to get away from its strict control. And therefore, the right way to get rid of

---

<sup>9</sup> R.A. Nurtazina, *Modern Mass Communication at Globalization. Part 1*, Almaty 2007, p. 139–140.



the pressure of bureaucratic minority opinions is to ensure universal awareness of citizens, to give them a real opportunity to thoroughly judge everything.

A huge role in implementation of informational guarantees of the public opinion in socially developed society belongs to the media, especially to the electronic one. Emphasizing this role a famous German specialist Elisabeth Noelle-Neumann notes that the media form a "giant, abstract and sovereign mass which is called "opinion"... Thus, a monstrous powerful force appear that can grow because the need to be together with public, a part of which a person is, to think and act in accordance with the general opinion is stronger and more compelling the bigger this community is, the more powerful compulsion on the part of the general opinion it creates, and the more this need is satisfied"<sup>10</sup>. Effective social influence of the media which takes into account effectiveness of the public opinion of the citizens of Kazakhstan is one of the challenges. This will largely be determined by the strategy of promoting reform, overcoming the social and economic crisis, strengthening of statehood institutions.

In 1997 the Head of State addressed the people of the country "Prosperity, Security and the Welfare of all People of Kazakhstan" which defined the strategic priorities of Kazakhstan till 2030.

In 2009, implementation of the first part of the ten-year strategic development plan of the Republic of Kazakhstan was completed, the main goals were achieved. The key areas and strategic objectives of the next decade were defined in the strategic plan of the development of Kazakhstan till 2020. The state's efforts will focus on five key areas:

- Preparation for post-crisis development;
- Accelerated diversification of the economy;
- Investment in the future;
- Services for citizens;
- Ensuring inter-ethnic harmony, security and stability in international relations.

New principles of the social state are social guarantees and personal responsibility, they are defined in the Strategy "Kazakhstan–2050" where it is noted that the social security and welfare of our citizens is the best guarantee of stability in the society.

In Kazakhstan there is a growing request for updated and more effective social policies that can cope with the challenges of the time. As international experience shows, there is no ideal and universal model of social policy. Also, there is no society in which all citizens would be satisfied with the existing social system.

---

<sup>10</sup> E. Noelle-Neumann, *Public Opinion. Discovery of the Silence Spiral*, Moscow 1996, p. 245–246.

*New social policies arising from the Strategy “Kazakhstan–2050”<sup>11</sup>*

- In the context of the global crisis a guarantee to the citizens of minimum social standards which depend on economic growth and increase of the budget;
- Prevention of the growth of poverty citizens;
- Extension of the needs of an individual including needs for education and health (including the unemployed and the disabled with a view to their greater socialization), healthy eating and healthy lifestyle, the satisfaction of intellectual and information requests;
- An effective targeted support of socially vulnerable segments of society – pensioners, the disabled, the disabled, the sick children;
- Improving of social security and pensions, protection of motherhood and childhood.
- Social support of unemployed subject to the person who fell into this category learning a new profession.
- Solving the problems of social imbalances in regional development, and the development of new effective mechanisms leveling socio-economic conditions in the regions.
- Coordination of government agencies in the field of regional development;
- A complex solution to the problems of migration, which affect the labor markets in the regions of country;
- Modernization of employment and remuneration policies.

The media plays a big role in explaining the Strategy “Kazakhstan–2050” to the citizens and its implementation. On the basis of the liberal approach of the media’s role in social policy, the mass media is the main driving force with actual tasks:

The first task of the media is to understand the modern world, comprehensive orientation in the system of social relations and realization of “live” values of social, economic, political, legal, labor, cultural and domestic order. Therefore, with the help of political institutions, economists and political scientists, legal scholars and cultural studies the media shows the world of public life as the requirements of humanistic progress of social state require.

The second task of the media is to determine their place in the social structure. In different social concepts there are differences in the approaches to the structuring of the social system of society. They do not relate to the generally accepted ideas on distinguishing educational, national, regional, age or professional groups. The differences relate to the issues what age range should be defined as children,

<sup>11</sup> The Address of the President of the Republic of Kazakhstan – the Leader of the Nation Nursultan Nazarbayev to the People of Kazakhstan “Strategy “Kazakhstan–2050”: New Political Course of the Established State”, 14.12.2012.

adolescents, young people, how to group professional attributes. A question about classes and attributes by which a social class shall be determined is much more difficult. Are there a working class and a capitalist class in the sense in which we talk about them in the XIX century?

What is a "middle class" and does it really exist in its full integrity? Which class should be classified as employees of the trade or the service sector? Can we call "a class" officialdom (bureaucracy, managers, and managers), or humanitarian, creative intelligentsia? The question of the social role of a particular class in modern society is even more difficult.

The third task of the media in formation of social position is the necessity to understand the complexity of relationships between various "parts" of community. There are contradictions between the "West" and the "East", the "North" and the "South", between "rich" and "poor" countries, between regions, living based on different civilizational fundamentals ("Christian", "Muslim", "Confucian", etc.), their specific nuances in the common to all countries contradiction between social and class forces and their ideological representatives in numerous party associations. This requires a new look of the media at the world processes.

Since the beginning of the XXI century the global features of social life that brought mankind to the new realities, the threats and the need to rethink the nature of the modern era, the acting forces and the path of the development of civil society began to develop.

During formation of its social role the media should take into account two historical factors.

The first factor: in the world where there were three forces:

- World imperialism ("West", the "free world"),
- Countries of the socialist community ("the world of totalitarianism," "evil empire", "Soviet bloc")
- The third world in which a non-aligned movement was actively announced and the so-called "global problems" arose. Their military aspect is a threat to the physical destruction of all life as a result of atomic fire.

Economic aspect is the threat of global financial turmoil due to the uneven development of the North and South, financial difficulties of many countries caused by a huge foreign debt. Ecological aspect is related to irrational use of natural resources and their depletion, pollution of the critical areas causing irreversible changes in the world of human habitation. Such "global problems" as information, humanitarian, demographic, food, medical are unsolvable within a particular State or a block of countries and require specific efforts of the whole world. Hence there is a need to move from confrontation to cooperation for the sake of survival of humanity even while preserving differences, contradictions and rivalries which must be "removed" through dialogue and agreements.

Under these conditions, the social role of the media is formed based on the idea of “de-ideologization of international relations”, they must focus on common benefits of mankind muting national, regional, a block interests. Matters relating to political interests of a country, regional alliances, continents, must be seen against the background of the whole world. We should learn to unite universal and individual interests. Many peculiarities, nuances in attitudes and approaches to social phenomena shall make the media look for new mechanisms of evaluation and decision making.

The second factor is that the formation of a new position of the media is closely related to changes in economic, political and social life of a modern society.

In the historic contest between capitalism and socialism in the real world of the XX century countries of the capital have managed to adapt to the realities of life, go forward in economic development, improve the situation of workers, develop democratic institutions and establish the rule of law, change the situation with protection of human rights. The world of socialism have not stood the strain of the historical events, failed to timely respond to the “challenges” under the weight of excessive military expenditures, inadequate economic and social policies under the ideology dictatorship. As a result, it seems that socialism failed, and capitalism has won the historic battle proving its advantages in social policy.

*Under the pressure of global changes in the world of capital, under the influence of the ideas of socialism, under the pressure of the workers’ movement and the impact of the development of scientific and technological revolution and its social consequences a post-industrial society has appeared in which the information civilization realizes humanistic values.*

*Social position of the media in society formed on humanistic values is seemed promising and leading to the future called a new type of civilization.*

*The first civilization is archaic, nature was predominantly its source of wealth.*

*The second is economic, associated with labor as the main source of wealth.*

*The third is informational characterized by dominance of creativity and intelligence on the basis of a thorough knowledge of the laws of the world, ownership of information and information technology, use of science for the benefit of man. And in this context, a new view of the media on the society structure, the place and role of various social groups in it is needed, and it is also important to effectively fight for the triumph of universal ideals and humanistic values.*

There is a point of view saying that the “engine” of progress in information society is intellectuals, the middle class, the “class armed with knowledge,” and therefore the media has to defend its interests.

On the other hand, intellectuals generate new knowledge, while implementation and practical application of innovative knowledge is a matter of business enterprise and structures. In this case, the media should take their side too.

In the third case, it is impossible to implement innovative knowledge without workers running a machine, working in fields, farms, shops, etc., it is not possible to express and protect their interests without the media.

As a result, all versions are important to the media, so the social policy of the state is dominated by "middle class." "Middle class" is a set of dynamic, educated and able to creatively use information "representatives" of different class groups. Intellectuals, skilled workers, farmers and co-operators, small and medium entrepreneurs, workers of 'liberal professions', civil servants, managerial staff interested in social stability and sustainable development of society, the development of democracy and public security, justice, economic system, providing equal opportunities for its various sectors.

"Middle class" is economic and social foundation of modern society. This includes business leaders, representatives of the "upper class" representing vulnerable people who require public support and care. Accordingly the nature of interaction of journalists and public opinion, historical consciousness, ideology and the worldview is formed, i.e. the nature of the media actions is determined.

Social position – performance in the interests of certain levels of society while representing the interests of the whole society – determines the nature of the mass-media activity in the informational sphere.

Concentrated expression of ideological and practical position of the media is political programs and tactical solutions of various political parties, unions, associations, NGOs, groups, associations of like-minded people. Further development, clarification, transformation of ideological, political and tactical statements takes place through various organizations. Working within these organizations the media is able to rely on material, creative and organizational support in their activities.

*In this context, problems of social position of the media, their freedom and independence in the light of social policy of civil society arise.*

*The first problem* is whose interests the media shall represent, how they should be represented ideologically and practically and how they should be presented to the wide audience without pressure.

*The second problem* is connected with the situation where a journalist is an employee of the media with the position he does not agree with. There are three solutions to this situation. One is connected with the establishment of an internal editorial dialogue. If an agreement could not be reached, the desire for independence should prompt the journalist to leave this media to look for those with the like-minded people, or try to create his own media (to become "independent" journalist who offer his works to those media which are ready to publish it).

The third solution is a possibility to reject his position “in favor of” the media leadership’s position. In this case, the journalist will demonstrate his unprincipled position.

It is important to preserve independence from such forces and influences that cause the media to move away from a principle position.

Advanced information, computer and telecommunication technologies repeatedly reinforce the impact of the media on the socio-political and cultural life of people. Development of the information space of Kazakhstan is connected with further democratization of the political and public life, with the reform of socio-economic sphere. In the context of information policy that means to recognize the presumption of openness of information for citizens, to protect their information rights. This is the orientation of the principal components of the information space to ensure free flow of information, realization of the constitutional right of citizens to its free search, receipt, production and distribution.

Transition of Kazakhstan to the new type of economic development with an innovative direction, civil society, the rule of law and political pluralism generate public demand for information, which is a challenge for the media. The media must enhance such properties as:

- mass,
- replicability,
- periodicity,
- use of information resources,
- creation of primary information,
- use of innovative information technologies.

The media are an efficient and effective channel to inform public about activities of authorities. These features make it the most important social institution and the factor of the informational space of our republic. Today the issues related of freedom of access to information for journalists and the public, legal protection of privacy in the media and protection of citizens from unfair and false information are urgent.

To solve these problems, we need the following actions:

- To preserve freedom of media from the interests of government, business, and a possibility of strengthen of their influence on the media – direct pressure, supply of media with incomplete, distorted or false information, lack of rights of journalists, merging of government, business and the media structures;
- To limit concentration and monopolization of the media leading to decrease in number of independent sources of information;
- To promote development of local media and protection of interests of regional media;

- To improve legislation in exercising of freedom of expression, free distribution of media;
- To avoid incitement of violence and ethnic intolerance in the media;
- To ensure the media pluralism and their access to official information;
- To ensure freedom of speech while protecting the national interests of the country;
- To develop measures that can ensure a balance of interests of individual, society and state in the media activity while overcoming distrust of the large part of population to the media and the negative attitude towards information that does not meet personal or social expectations of citizens;
- To align legislation and regulations related to the media with the international law.

In our republic there is an active interpenetration of traditional and online media, the problem of adaptation of the media to the realities of information society remains acute. This problem is multifaceted and relates to interaction of three subjects and objects of contradictions:

- traditional media system;
- professional telecommunication community with the media network;
- consumers of information.

Traditional media actively use Internet network platforms that create new problems for the media:

- legalization of online media, that is recognition of their right to be called “the media”;
- definition of genre features of journalism and publishing activities in the networks;
- interaction of interactive and traditional ways of presenting information;
- taking into account the socio-psychological characteristics of the perception of the network information;
- development of principles of management and marketing online publications.

## **ABSTRACT**

In Kazakhstan media space is extending, it actively influences the public consciousness being a powerful tool of information, cultural and educational ties, a factor of development of creative abilities of an individual of the new millennium. In this regard, social relationships and models of modern identity get more complex, forcing us again to try to understand such phenomena as “media” and “media culture” and their role in society. Therefore, the role of the media remains important in our country. As the President of

Kazakhstan Nursultan Nazarbayev noted: “We shall dramatically increase the informational content of the life of Kazakhstani society, widen the ability of Internet technologies both in informing citizens and in strengthen the ongoing” feedback” between the state and the population”<sup>12</sup>.

## **Bibliography**

- I.P. Denisova, L.R. Klinovenko, *Social Politics*, Rostov-on-Don 2007.  
N. Kirillova, *Media Culture: from Modern to Postmodern*, Moscow 2005.  
A.A. Morozov, *To the Question of Modernization of the State Mass Media*, “Kazakhstan Spektr” 2009, No. 1.  
I.K. Larionov, *Social Management Strategy*, Moscow 2007.  
E. Noelle-Neumann, *Public Opinion. Discovery of the Silence Spiral*, Moscow 1996.  
R.A. Nurtazina, *Modern Mass Communication at Globalization. Part 1*, Almaty 2007.  
F. Siebert, U. Schramm, T. Peterson., *The Four Theories of Press*, the University of Illinois 1998.

---

<sup>12</sup> N.A. Nazarbayev, *Social Modernization: Twenty Steps to Universal Labor Society*, 17.02.2012. [www.enbek.gov.kz](http://www.enbek.gov.kz)



## Autorzy

**Виктор Александрович Глебов**, кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой политического анализа и управления, Российский университет дружбы народов, Россия.

**Юлдашева Говхержан**, кандидат юридических наук, доцент, руководитель Центра правовых исследований Ташкентского государственного юридического университета, Узбекистан.

**Виталий Викторович Гончаров**, кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Научно-исследовательского института проблем глобализации, экономики и развития гражданского общества, Россия.

**Яцек Залесны**, доктор юридических наук, Институт политических наук Варшавского университета, Польша.

**Оксана Владимировна Кукуруз**, кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела правовых проблем политологии Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины.

**Александр Алексеевич Ларичев**, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Россия.

**Виталий Литвин**, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии, Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина.

**Александр Владимирович Макухин**, ассистент кафедры политического анализа и управления, Российский университет дружбы народов, Россия.

**Омон Закирович Мухамеджанов**, доктор юридических наук, профессор Ташкентского государственного юридического университета, Узбекистан.

**Павел Иванович Пархоменко**, кандидат юридических наук, судья Бахмачского районного суда Черниговской области, Украина.

**Михаил Иванович Пастухов**, профессор кафедры теории и истории права, доктор юридических наук, заслуженный юрист Республики Беларусь, Белорусский институт правоведения, Беларусь.

**Ильяс Тавасович Тултеев**, доктор юридических наук, профессор Ташкентского государственного юридического университета, Узбекистан.

**Виктор Алексеевич Черепанов**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, работает в должности профессора кафедры государственного и муниципального управления и права Ставропольского государственного аграрного университета, академик РАЕН, Россия.

**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, Россия.

**Илья Георгиевич Шаблинский**, доктор юридических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия.

**Olga Nadskakula-Kaczmarczyk**, PhD, Department of History and Cultural Heritage, Pontifical University of John Paul II, Poland.

**Anahit Manasyan**, PhD in Law, senior Adviser to the President of the Constitutional Court of the Republic of Armenia, Associate Professor at the Chair of Constitutional Law of Yerevan State University, Armenia.

**Roza Autalipovna Nurtazina**, Doctor of Political Sciences, Professor of L.N. Gumilyov Eurasian National University, Republic of Kazakhstan.

## STUDIA POLITOLOGICZNE

### Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word na adres: zalesnyjacek@gmail.com.

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

### Redakcja tekstu

#### Układ analizy:

Autor

Tytułu analizy w języku polskim

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Tekst artykułu

Streszczenie: w języku polskim do 600 znaków

Tytułu analizy w języku angielskim

Streszczenie: w języku angielskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim

Bibliografia

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy, adres do korespondencji).

**Czcionka:** Times New Roman, „13”

**Akapit:** wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

**Przypisy polskie:** na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

<sup>1</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

**Objętość:** 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„Ghostwriting” oraz „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

**Указания для авторов**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word на адрес: zalesnyjacek@gmail.com.

К тексту прилагается заявление об оригинальности работы и о том, что на данное время она не заявлена в другие издания.

**Редактирование текста**

**Схема статьи:**

Автор

Название статьи на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Библиография

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень, адрес).

**Шрифт:** Times New Roman «13»

**Сноски:** внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

<sup>1</sup> И. В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

<sup>1</sup> Там же, с. 27.

<sup>1</sup> См.: Н. Дж. Мельвин, *Узбекистан: переход к авторитаризму на шелковом пути*, [в:] С. И. Кузнецова (ред.), *Страны Центральной Азии на рубеже XX–XXI веков: становление национальных государств*, Москва 2006, с. 78.

<sup>1</sup> А. С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1995, № 2, с. 27.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

**Объем:** 25–35 тыс. знаков с пробелами.

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствен-

ных субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершен с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

**Instructions for Authors**

Papers should be submitted by email in Word format to the following address:  
zalesnyjacek@gmail.com.

Paper should include a statement concerning the original character of the paper and the fact that it is not under consideration for publication elsewhere.

**Editing of the text**

**A scheme of the analysis:**

Author

Title of analysis

Abstract (up to 600 characters)

Key words: 5

The text of the article

Bibliography

A separate note about the Author is also required (including the name of the institution where they are employed, the academic title and academic degree, address)

**Font:** 13-point font size (Times New Roman)

**References:** at the bottom of the page, continuous pagination, 10-point font size, according to the following model:

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.

<sup>1</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>1</sup> T. Zittel, *Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart?*, [in:] M. Blomgren, O. Rozenberg (eds.), *Parliamentary Roles in Modern Legislatures*, Routledge 2012, p. 107.

<sup>1</sup> F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.

<sup>1</sup> A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, "Parliamentary Affairs" 1998, № 2, p. 227.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artyki/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

**Length:** 25,000–35,000 characters (spaces included)

**To counteract "ghostwriting" and "guest authorship"**, the Editorial Board of "Studia Politologiczne" implemented procedures connected with blocking "ghostwriting".

„*Ghostwriting*” and “*guest authorship*” are signs of scientific unreliability. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors etc.).

We are dealing with “*ghostwriting*” when somebody who has made a significant contribution to the text does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with “*guest authorship*” (“*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or it is none despite the fact he/she is referred to as the Author/co-author of the publication.

The Author of a publication is obliged to provide information on the sources of financing the publication, the contribution of scientific and research institutions, associations and other entities (“*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” requires that the Authors disclose the contribution of particular Authors to the publication (providing affiliations and information on the Author of the concept, assumptions, methods, protocol, etc. used while preparing the publication). The Author bears responsibility for the submitted text.

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Texts submitted for publication in “*Studia Politologiczne*” are reviewed. Within 2 months after submission of the text, the Author is informed on the text being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal faults. Next, each paper (after being anonymized) undergoes the assessment procedure by one of the Editors of “*Studia Politologiczne*”. After receiving a positive opinion, the text is passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative opinion, the information on this fact is given to the Author and the process of publishing is closed with a negative result. In case of a negative opinion the Author receives the review of the text (with personal data of the reviewer removed) and the information that the process of publishing has been closed with a negative result.

The Editorial Board does not return the texts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.





