

# STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 36

---

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

# POLITICAL SCIENCE STUDIES

## CHANGES IN POLITICAL REGIMES OF EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2015

VOL. 36

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

# STUDIA POLITOLOGICZNE

(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

## ИЗМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕЖИМАХ СТРАН ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Редакция: Станислав Суловски, Яцек Залесны

ВАРШАВА 2015

№ 36

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 Zalesny (sekretarz)

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

**Redaktor techniczny:** Marta Grabarczyk

**Redaktor statystyczny:** dr Viera Gafrikova

**Recenzenci:**

„Studia Politologiczne” znajdują się w wykazie czasopism naukowych prowadzonym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny jednostek naukowych z przyznaną liczbą 8 punktów.

„Studia Politologiczne” są dostępne w bazie danych CEJSH.

Czasopismo recenzowane przez recenzentów zewnętrznych.

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

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,  
Warszawa 2015

ISSN 1640-8888

Nakład 600 egz.



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

## Содержание

Введение .....	9
STUDIA I ANALIZY	
<b>Игорь Васильевич Ищенко</b> Функциональность и эффективность политических институтов в преодолении нестабильности общества .....	13
<b>Виталий Викторович Гончаров</b> Проблемы формирования и развития государственной идеологии как основы оптимизации системы исполнительной власти в Российской Федерации .....	28
<b>Марина Григорьевна Нумухаметова</b> Специфика формирования политического курса стран постсоветского пространства .....	44
<b>Мереке Габдуалиев</b> Конституционно-политическое многообразие: состояние и проблемы реализации (опыт Казахстана и России) .....	58
<b>Юрий Алексеевич Коваль</b> Специфика реализации принципа «бюджетно-финансовая автономия» в переходных обществах .....	76
<b>Оксана Войтюк</b> Оценка цветных революций в Грузии и на Украине с перспективы 2014 года .....	90
<b>Игорь Юрьевич Остапович</b> Конституционный суд Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации: взаимодействие в области законодательства .....	100
<b>Руслан Салихович Мухаметов</b> Особенности внутренней политики России 2012–2014 гг. ....	116
<b>Михаил Пастухов</b> О расширении гарантий правовой безопасности личности в уголовном процессе Республики Беларусь .....	125

<b>Николай Васильевич Примуш</b>	
Формирование „новой” украинской оппозиции в условиях военно-политического кризиса . . . . .	137
<b>Ольга Сергеевна Антонова</b>	
Специфика формирования депутатских фракций в переходных обществах (на примере Украины) . . . . .	153
<b>Снежана Владимировна Матушкина</b>	
Роль этнополитических факторов в развитии современной Украины . . . . .	165
<b>Яцек Залесны</b>	
Сущность конституционной ответственности в современной Польше . . . . .	177
<b>Виктория Анатольевна Юбко</b>	
Конституционная эволюция во Франции . . . . .	193
<b>Olena Yatsunskа</b>	
The impact of changes in electoral systems: a comparative analysis of the local election in Ukraine in 2006 and 2010 . . . . .	204
<b>Anahit Manasyan</b>	
Development of the constitutional doctrine and the stability of the legal positions of the Constitutional Court (on the example of the Republic of Armenia) . . . . .	242
<b>Sergey Yurevich Artemev, Hong Xiaonan, Liu Yigong</b>	
The sources of election law in the system of sources of constitutional law in the Republic of Belarus . . . . .	250
<b>Авторы</b> . . . . .	268

## Contents

Introduction . . . . .	9
STUDIES AND ANALYSIS	
<b>Igor Vasilevich Ishchenko</b> Functionality and Efficiency of Political Institutions in Overcoming Instability of Society . . . . .	13
<b>Vitaly Viktorovich Goncharov</b> Problems of Formation and Development of the State Ideology as a Basis for Optimizing the System of Executive Power in the Russian Federation . . . . .	28
<b>Marina Grigorievna Numuhametova</b> Specificity of Formation of the Political Course of Post-Soviet Countries . . . . .	44
<b>Mereke Gabdualiyev</b> Constitutional and Political Diversity: Status and Problems of Implementation (the Experience of Kazakhstan and Russia) . . . . .	58
<b>Yuriy Alekseyevich Koval</b> Specific Character of Concept Implementation “Budgetary and Financial Autonomy” in Transitional Societies . . . . .	76
<b>Oksana Voytyuk</b> Evaluation of Color Revolutions in Georgia and Ukraine from the Perspective of 2014 . . . . .	90
<b>Igor Yrevitz Ostapovich</b> Constitutional Court of the Russian Federation and Federal Assembly of Russia: Interaction in the Field of the Legislation . . . . .	100
<b>Ruslan Salikhovich Muchametov</b> Features of the Domestic Policy of Russia 2012–2014 . . . . .	116
<b>Mikhail Pastukhov</b> Enhancement of the Guarantees of Personal Security in Criminal Proceedings in Belarus . . . . .	125

<b>Nikolay Vasilevich Primush</b>	
Formation of the “New” Ukrainian Opposition in Conditions of Military and Political Crisis .....	137
<b>Olga Sergejevna Antonova</b>	
Specific Character of Deputy Groups Forming in Transitional Societies (Ukraine as an Example) .....	153
<b>Snezana Vladimirovna Matushkina</b>	
The Role of Ethno-Political Factors in the Development of Modern Ukraine .....	165
<b>Jacek Zaleśny</b>	
The Identity of the Constitutional Responsibility in Contemporary Poland .....	177
<b>Viktoryia Yubko</b>	
Constitutional Evolution in France .....	193
<b>Olena Yatsunsk</b>	
The Impact of Changes in Electoral Systems: A Comparative Analysis of the Local Election in Ukraine in 2006 and 2010. ....	204
<b>Anahit Manasyan</b>	
Development of the Constitutional Doctrine and the Stability of the Legal Positions of the Constitutional Court (on the example of the Republic of Armenia) .....	242
<b>Sergey Yurevich Artemev, Hong Xiaonan, Liu Yigong</b>	
The Sources of Election Law in the System of Sources of Constitutional Law in the Republic of Belarus .....	250
Authors.....	268



## Введение

Предложенный том «*Studiów Politologicznych*» («*Политологических исследований*») посвящен некоторым изменениям, происходящим в политических устройствах государств Восточной Европы. Размышления о государстве, власти и политике находятся в центре внимания политологов, равно как и конституционалистов. Авторы не ограничиваются формулировками правовых норм, осуществляют широкий анализ действительности государственного устройства. Для определения сущности фактических политических отношений в государстве необходимо знание как действующих правовых регулирований, так и судебной практики (включая конституционный суд), а также практики государственного устройства. Ведь практика определяет специфику политического устройства государства. Нет ничего исключительного в том, что на основании подобных правовых регулирований сформировались различные устройства, включая те, далеко отклоняющиеся от принципов, определенных законодателем, и его ожиданий, связанных с устанавливаемым правовым регулированием.

Авторы предложенных текстов анализируют различные аспекты политических устройств государств Восточной Европы, подтверждая тот факт, что те имеют динамический характер. Они не являются неизменными, раз и навсегда определенными в правовых актах. Невозможно их свести к анализу только нормативно-правовых актов. Не смотря на то, что нормативно-правовые акты определяют рамки политического устройства, имеют для него фундаментальное значение, анализ конституционных актов должен быть дополнен анализом практики вынесения судебных решений, моделей поведения участников политических отношений. Без анализа фактажа политической жизни, роли в ней конституционного суда, сложно понять специфику функционирования политических устройств различных государств.

В данном томе «*Studiów Politologicznych*» («*Политологических исследований*») представлены результаты исследований, посвященных сравнительному анализу, равно как и некоторым аспектам устройства государств Восточной Европы. В работах осуществляется анализ функциональности и эффективности политических институтов, связанных с вопросом нестабильных общественных отношений, одним из проявлений которых явля-

ются так называемые «цветные революции», через которые прошла часть государств региона. Особое внимание обращено на специфику разработки стратегии развития политики государств постсоветского пространства. Анализируются процессы системной трансформации на постсоветском пространстве с учетом опыта других посткоммунистических стран. При этом акцент делается на влиянии главы государства на разработку стратегии развития государства, определения векторов осуществляемой политики и методов ее реализации. В работах представлено, каким образом сильное политическое лидерство главы государства предопределяет политические процессы, проходящие в государстве изменения, придает ритм государственной политике. Данный факт может редуцировать значение влияния парламента на определение политики государства, хотя в конституционной плоскости именно парламент является представительским органом и, как таковой, должен выражать потребности больших общественных групп. В то же время, как показывает практика некоторых государств региона, его фактическая роль может быть сведена до оглашения – как обязательное право – того, что определил президент. С явлением ограничения роли парламента в процессе становления права связан другой факт – редукция политического плюрализма и участия политических партий, парламентских фракций в формировании законодательства. Не смотря на то, что конституции провозглашают принципы политического плюрализма и многопартийности, они не обязаны находить развитие в законах, равно как и практика реализации законодательных норм не обязана служить развитию политического плюрализма и многопартийности. Следовательно, хоть это и конституционные принципы, однако их нельзя воспринимать абстрактно, независимо от реалий и потребностей современного государства. Они должны анализироваться и воплощаться в жизнь в тесной связи с функциональностью и эффективностью систем правления. Вызовы, стоящие перед государством на данном этапе его развития, могут сформировать новый взгляд на роль парламентских фракций, включая оппозиционные, на принятие политических решений.

Вопросом особенно важным для некоторых государств Восточной Европы является понимание роли и значения местной власти, ее субсидиарности по отношению к центральной и, соответственно (в федеральных государствах) – региональных властей. Как делить компетенции в рамках системы государственной власти, чтобы получить оптимальное распределение компетенций между центральной и местной (соответственно, региональной) властями? До какой степени допускается компетенционная, бюджетно-финансовая автономия местных властей, чтобы с одной стороны, она служила реализации локальных потребностей, а с другой – не угрожала сбалансирован-

ному развитию государства в целом и его территориальной интегральности? Какое значение в данной области имеют стабильные правовые регулирования, не подлежащие изменениям в такт выборам в органы местного самоуправления? Именно данным вопросам посвящены тексты, помещенные в предложенном Вам томе «*Studiów Politologicznych*» («*Политологических исследований*»).

Станислав Суловски  
Яцек Залесны



*Игорь Васильевич Ищенко*

## **Функциональность и эффективность политических институтов в преодолении нестабильности общества**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*институционализм, ментальность, нестабильность,  
функциональность, эффективность*

### **Постановка проблемы**

Классические теории связывают причины развития нестабильности и ее перехода в острый конфликт с жесткостью политических институтов и социальной структуры общества<sup>1</sup>. Чем лучше институты приспособлены к меняющимся условиям, тем они более гибки<sup>2</sup>. Такая направленность их рассмотрения предполагает поиск путей улучшения институциональной функциональности и эффективности. В любом типе общества траектория развития зависит, прежде всего, от данных характеристик институтов, так как вектор и темпоральность развития социума в самом общем виде связаны с его ресурсным обеспечением. Выбор темы исследования обусловлен тем, что для транзитивных систем, в том числе образованных на постсоветском пространстве, данная проблематика особенно актуальна. Целью статьи является исследование политических институтов в контексте факторов их функциональности и эффективности, направленных на преодоление нестабильности общества. Для достижения исследовательской цели автор акцентировал внимание на современных постсоветских странах, учитывая

<sup>1</sup> Л.А. Козер, *Функции социального конфликта*, О.А. Назарова (пер. с англ.), Л.Г. Ионин (ред.), Москва 2000, с. 184.

<sup>2</sup> С. Хантингтон, *Политический порядок в меняющихся обществах*, В.Р. Рокитянский (пер. с англ.), Москва 2004, с. 32.

институциональные особенности, сложившиеся под воздействием исторического пути развития и других факторов.

## **Анализ последних исследований и публикаций**

Отдельные аспекты разрабатываемой проблемы, в частности институциональной эффективности изложены в работах О. Баштанник. Коммуникационные аспекты эффективности рассматривают Г. Почепцов, С. Ставченко и др. Действительное состояние эффективности институциональной системы политических отношений и власти показано в исследовании В. Денисенко. Разновидности и условия институционального равновесия исследовала Е. Рыбий. Факторы нестабильности политической системы выделяет в своей работе Е.Н. Максимова. Однако, все указанные авторы рассматривали только отдельные аспекты проблемы, не прибегая к широкому научно-практическому взгляду на состояние проблемы в целом.

## **Изложение основного материала исследования**

Применительно к теории социального управления, мы можем оценить эффективность любого института, используя градацию его способности в поддержании стабильности общества минимальной затратой ресурсов. Реализация указанной задачи обеспечивается выполнением основных функций социального управления, связанных с созданием социально-психологических условий в обществе, направленных на поддержание стабильности; экономическим стимулированием, вызывающим активность деятельности всех субъектов. Немаловажно результативно осуществлять организационно-административное оформление управленческого процесса в обществе. И, наконец, ключевое значение имеет самоуправление территориальных образований, в котором государство оказывает содействие.

Уточним, каково соотношение понятий функциональности политических институтов и их эффективности в преодолении общественной нестабильности. Функциональность, на наш взгляд, выступает как характеристика института относительно степени соответствия реально выполняемых им функций закрепленным нормам. Таким образом, деятельность института влияет на ситуацию в обществе, через формальные нормы и регулятивы, которые задают рамочные условия их функционирования, в том числе и в преодолении нестабильности. Вместе с тем, в каждом социуме сложилось определенное неформализованное нормативное поле, влияющее и на

сознание индивидов, и на их деятельность как представителей власти, так и рядовых граждан, воспринимающих политику институтов. Это, прежде всего, политическая культура, в структуру которой входят совокупность позиций, ценностей и образцов поведения, затрагивающих взаимоотношения власти и граждан<sup>3</sup>. Очевидно, самым важным условием формирования знаний о политике, ценностного отношения к ней, эмоционального восприятия политических феноменов и политической мобилизации является организация деятельности СМИ. То есть, идею эффективности институтов в поддержании стабильности социума следует дополнить акцентом социологического неинституционализма относительно значительной роли качества социальной коммуникации в процессе развития диалогового взаимодействия между институтами государственной власти и структурами гражданского общества. Все последние социальные революции, начиная с перестройки или оранжевой революции до арабской весны, имели базовую информационную составляющую<sup>4</sup>. Именно эти обстоятельства, на наш взгляд, являются ключевыми в определении эффективности институтов. Насколько удачно институты используют формальные и неформальные нормы и регулятивы, настолько высока их эффективность. Причем, данный подход не противоречит принятому в экономике понятию эффективности, основанному на соотношении затрат и результатов в той или иной деятельности.

Так, относительно поддержания стабильности и преодоления нестабильности общества, эффективность политических институтов означает минимизацию затрат на обеспечение их способности в успешном функционировании. В этом контексте следует иметь в виду две взаимодействующие группы политических институтов. Во-первых, это институты ветвей власти. Во-вторых, группы давления, от которых во многом зависит общественная стабильность. Функциональность любой организации (института) проверяется временем. Если политическая партия ранее имела практический опыт разрешения внутривидового кризиса либо межпартийных острых противоречий, то она более адаптирована к таким вызовам, нежели молодые организации. Существенное значение имеет опыт руководителя организации, особенно, когда речь идет о смене поколения руководителей с принципиально иным организационным опытом<sup>5</sup>. И наконец, для более или менее

---

<sup>3</sup> Е. Вятр, *Социология политических отношений*, В.И. Скляр (пер. с польск.), Москва 1979, с. 259; В.В. Кривошеин, *Парадигмальный вимір політики: монографія*, Дніпропетровськ 2002, с. 24.

<sup>4</sup> Г. Почепцов, *Інформаційна політика: сучасні підходи*, «Медіаграмотність», <http://osvita.mediasapiens.ua/print/material/11885>, 11.04.2012.

<sup>5</sup> С. Хантингтон, *Политический порядок в меняющихся обществах*, В.Р. Рокитянский (пер. с англ.), Москва 2004, с. 34.

успешной локализации нестабильности социума важна функциональная адаптивность политических институтов. Например, компартия Советского Союза, вплоть до перестроечного периода, действовала сообразно условиям в реально существовавшей командно-административной системе. Методы ее организаторской работы были четко отработаны и проверены временем. Однако, попав в принципиально иные условия, в которых менялась вся концепция общественного развития, не смогла трансформировать свои функции. Баланс между властью и группами давления, число которых росло невероятными темпами, был нарушен. Нестабильность общества закончилась кризисом власти, а компартия стала ненужным атрибутом бывшего государства, так и не найдя в новых условиях возможности скорректировать свою идеологию. Компартия КНР оказалась более восприимчивой к новациям, благодаря чему не только выжила в новых условиях, но и коренным образом изменила облик Китая, руководя обществом. Она реализовала свой адаптивный потенциал. Этот адаптивный потенциал реализуется в конкретных механизмах воспроизводства политических институтов<sup>6</sup>. Для политической системы СССР таким механизмом выступала идеология, воплощенная в статье советской Конституции о партии как руководящей и направляющей силе общества. Основным элементом данного механизма следует считать весь спектр организаторской и контрольной деятельности КПСС. Индикатором эффективности представленного механизма служит легитимность власти, а результатом функционирования – политическая нестабильность или стабильность в зависимости от наличия властных ресурсов, достаточных для компенсации низкой эффективности.

Способность институтов быстро и результативно реагировать на изменения, происходящие как внутри системы, так и за ее пределами, а не функциональное однообразие является признаком их высокого развития, институционализации. Существует множество институциональных теорий, но среди них выделяется подход С. Хантингтона, согласно которому главное в характеристике политического института не форма правления, а эффективность его деятельности. Если мы рассмотрим всю политическую систему, то подход С. Хантингтона напрямую связан с политической стабильностью, достигаемой, в широком смысле и эффективностью, и легитимностью. Только в этом случае, как считает С. Липсет, политическая система и социум стабильны, а значит, обладают высокой управляемостью. Эффективная бюрократия, хорошо организованные политические партии, высокая степень народного участия в общественных делах, работоспособная система контроля над сило-

<sup>6</sup> К. Телен, *Исторический институционализм в сравнительной политологии*, „Ойкумена”, альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций, вып. 4, Харьков 2006, с. 109.



выми ведомствами, широкое участие государства в экономике, действенные процедуры, обеспечивающие преемственность власти и регулирование политических конфликтов – вот те универсальные критерии эффективности политических институтов, независимо от формы правления<sup>7</sup>. Причем напряженность в общественных отношениях может возникнуть из-за дисфункциональности любого института.

Гармоничность общества, его неконфликтность, на наш взгляд, обеспечивается системным выполнением всеми социальными институтами своих функций, главными из которых является жизнеобеспечение. Именно государство и слаженная работа всех его структур решает эту задачу. В свою очередь, нестабильность возникает как ответная реакция на неудовлетворенность общества или какой-то социальной группы качеством выполнения функций государством. Ведь для большинства постсоветских государств вертикаль власти была трансформирована, но принцип безусловного верховенства центра с его регулятивной функцией для территориальных образований остался.

Вместе с тем, провозглашенный демократический транзит этих стран вызывает настоятельную потребность в коррекции политического процесса на развитие самостоятельности местного самоуправления. Тема повышения роли местных органов власти и самоуправления в современном научном дискурсе актуализируется; ученые отмечают, что их функциональность будет во многом зависеть от возможности перераспределения ресурсов от центра к местным властям<sup>8</sup>. Эта тенденция согласуется с известным законом Е.А. Седова или «законом иерархических компенсаций», согласно которому рост разнообразия на верхнем иерархическом уровне (например сильная исполнительная власть, имеющая свои рычаги управления на местном уровне в виде госадминистраций) обеспечивается ограничением разнообразия на нижних уровнях (когда речь идет о полномочиях и реальных возможностях управления территориями со стороны местных органов самоуправления)<sup>9</sup>. Подобная ригидность институтов на местном уровне проявляется и вполне очевидна. Именно отсутствие действенной обратной связи между территориальными общинами и властью на местах во многом стимулирует ее делегитимацию, являясь предпосылкой нестабильности общества.

---

<sup>7</sup> С. Хантингтон, *Политический порядок в меняющихся обществах*, В.Р. Рокитянский (пер. с англ), Москва 2004, с. 21.

<sup>8</sup> П.А. Бесов, *Местное самоуправление в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в Российской Федерации*, автореф. дис... канд. полит. наук: 23.00.02, Москва 2004, с. 9.

<sup>9</sup> С.В. Цирель, „QWERTY-эффекты“, „Path dependence“ и закон Седова или возможно ли выращивание устойчивых институтов в России, [в:] Р.М. Нуреев (ред.), *Постсоветский институционализм*, Донецк 2005, с. 128.

Такое положение, на наш взгляд, сложилось вследствие так называемого QWERTY-эффекта, который в полной мере проявился при формировании новых институтов власти и их функций на местном уровне. Когда в точке бифуркации, связанной с упразднением компартийных комитетов всех уровней, следовало бы выбрать наиболее эффективный вариант управления общественными процессами, из нескольких альтернатив выбрали далеко не лучший для рыночных условий. По своим функциям он близок к тем, что выполняли партийные органы в условиях командно-административной системы. Низкая информационная индикативность, порождаемая преобладанием взаимных потоков информации между макроуровнем и данными органами государственного управления, порождает инверсию в деятельности этих государственных структур. Кроме того, дублирование задач, лежащих в сфере компетенции органов местного самоуправления государственными администрациями приводит к безинициативности местных советов. Они немотивированны к повышению эффективности своей работы, так как лишены самодостаточности в управлении.

Нестабильность общества возрастает при констелляции внешних и внутренних условий, которые накладываются на деятельность политических институтов. В этой связи стоит указать на интегральный фактор, снижающий и эффективность институтов, и их легитимность. Таким замедлителем реформ являются антиинституты. Они стремятся к разрушению новаций и порождают нелегитимность власти. Так, например, разветвление функций центральных органов власти сопровождается ростом числа чиновников, усложнением механизма согласования принимаемых решений. А это, в свою очередь, порождает становление института коррупции, патрон-клиентских отношений, которые при трансформации политических институтов стремятся к сохранению status quo. Например, накануне «оранжевой революции» в Украине произошла конституционная реформа, закрепившая парламентско-президентскую форму правления. На первый взгляд, гражданские протесты должны были способствовать демократизации, росту гражданской активности, формированию институтов гражданского общества. Однако, в силу вышеуказанных причин, функциональность институтов власти не только не улучшилась, но и стала более проблемной. То есть, расширение функций парламента в поляризованных социокультурных условиях привело к блокированию его работы. Причины, видимо, кроются в разобщении демократических сил, кумовстве, коррупции депутатского корпуса, выполняющих роль антиинститутов. После выборов президента Украины в 2010 г. вернули прежнюю президентско-парламентскую форму правления. События последнего времени в Украине привели к новому установлению парламентско-президентской формы правления.

По нашему мнению, функционирование политических институтов в неизменной социокультурной среде порождает цикличность при попытках дестабилизировать социально-политическую обстановку извне.

Для иллюстрации влияния исторического наследия на строительство политических институтов стоит упомянуть модель С. Роккана, которая сосредотачивается на исследовании формирования партийных систем. Они формируются, по мысли ученого, исходя из заключения частичных альянсов в обществе. Их становление стало возможным в результате конфликтов, понижающих общество. Продолжая его логику рассуждений, Баштаник О.В. предлагает считать и всю политическую систему как итог конфликтного взаимодействия различных общественных структур<sup>10</sup>. Основываясь на данных позициях, приходим к следующему.

Если политическая система формируется в условиях конфликта, то качество институтов зависит от временного лага между началом бифуркации до окончательного принятия политического решения о создании института. Поэтому, если противоречия, предшествующие созданию (или трансформации) политического института были незначительны, будет достаточно времени на обдумывание его структуры, нормативной и ценностной основ. Острый конфликт, предвещающий формирование института, может оказать негативное влияние на его качество, так как дефицит времени, необходимость компромисса между оппонентами может до неузнаваемости изменить первоначальную идею. В таких условиях решение, как правило, принимается далеко не лучшее.

Подобные конstellации возникают при сочетании нестабильности, необходимости форсированного принятия решений на макроуровне и известны как «path dependence» – зависимость от пути развития. Поэтому, чрезвычайно важно при выборе относительно новой траектории развития общества после революций, глобальных преобразований политической системы в точках бифуркации учесть: возможность создания более эффективных политических институтов, которые позже преобразовать будет крайне сложно в силу больших ресурсных затрат; конгруэнтность вводимых институтов не только выбранному демократическому пути развития, но и неформализованным нормативам общества. Например, президентская форма правления наиболее эффективна в США. Как ни стремились ее скопировать латиноамериканские страны, такого демократического режима им сформировать не удалось. Так, в Венесуэле ни до правления Уго Чавеса, когда политика основывалась на либерализме, ни во время его правления, основанного на социалистических

---

<sup>10</sup> О.В. Баштаник, *Історичний інституціоналізм у політичній науці: конкретизація аналітичного поля застосування*, «Грані» 2012, № 8 (88), серп., с. 114.

идеях, не удалось создать диверсифицированной конкурентоспособной экономики, предполагающей развитие высоких технологий, а не только ориентированной на экспорт нефти. Более того, именно авторитарная модель президентской формы правления Уго Чавеса, ориентированная на социалистические идеи при той же структуре экономики была реализована успешнее либеральной, предпринятой его предшественниками. Либеральная экономика и политика властей спровоцировали рост бедности, безработицы и массовых протестов<sup>11</sup>. Следовательно, авторитаризм, установившийся в президентской форме правления, оказался более конгруэнтен социалистической модели развития в условиях сырьевой ориентированности экономики.

При этом, если создаваемые политические институты смогут объединить социум на базе фундаментальных ценностей, они выполняют стабилизирующую роль. Однако, если указанные ценности сформированы таким образом, что трансформации политических институтов не может произойти, то все политические решения, направленные на повышение их эффективности, будут обречены на неудачу<sup>12</sup>. Нестабильность социума в такой политической системе возникнет до прохождения бифуркационной точки, в которой внешнее воздействие на ценностную систему ведет к реформатированию общественных отношений. Дальнейшее установление институтов, хотя и выглядит новационным, по своей сути может быть связано с прошлым их качеством, когда-то выглядевшим дисфункциональным, к которым для повышения функциональности пытаются добавить некоторые поправки. По своей сути они не могут коренным образом изменить концепцию функциональности, что закладывает основу для последующих институциональных кризисов<sup>13</sup>.

Так, установившиеся политические институты в ходе демократического транзита на постсоветском пространстве, имеют двуликость. Они, с одной стороны демократичны, ибо имеют законодательное закрепление соответствующих норм. Однако их истинное обличье выражается в политической практике, непосредственно связанной с прошлым. Наше историческое наследие проявляется и в кадровом реализуемом потенциале, и в психологическом восприятии социумом действительности с позиций эгалитаризма и, наконец, в самоизоляции политических государственных институтов от истинных общественных запросов. Новые политические институты проявляют индифферентность в формировании этих запросов на новой институциональной

<sup>11</sup> А. Черняев, *Политическое наследие Чавеса*, „Око планеты”, <http://oko-planet.su/politik/politikday/170569-politicheskoe-nasledie-chavesa.html>, 7.03.2013.

<sup>12</sup> О.В. Башганик, *Историчний інституціоналізм у політичній науці: конкретизація аналітичного поля застосування*, «Грані» 2012, № 8 (88), серп., с. 115.

<sup>13</sup> Там же.

основе. Поэтому малейший сбой в функционировании институтов вызывает нестабильность в обществе, проявляющуюся как латентно, так и открыто.

Институциональные кризисы в постсоветских странах, как правило, возникают на почве различного влияния на принимаемые решения в рамках элит и контрэлит, использующих институциональную оболочку ортогонально нормативному смыслу их деятельности. Итак, очередная элита, обрастая патрон-клиентскими связями на основе прежде всего патримониальности, теряет динамику реагирования на происходящие события, опускаясь в рейтинге легитимности вниз. Контрэлита по принципу рычага, наоборот поднимается, выравниваясь с элитой. Используя манипуляции массовым сознанием и смену его привязки на отрицательные символы для публичного обвинения власти, контрэлита через конфликт достигает желаемого результата, занимая властный олимп. Высказанные соображения вписываются скорее в теорию исторического институционализма, которая в фокусе своего рассмотрения держит создание институтов, их функционирование под воздействием пройденного пути. Исторический институционализм рассматривает тему власти и ее интересов.

Власть, действующая в рамках институтов, пытается реализовать собственные интересы, связанные с удержанием своего статуса. Для решения этой задачи политическая элита формирует электоральную мотивацию. Именно здесь можно отметить пересечение исторического институционализма с теорией рационального выбора и социологическим институционализмом. Поскольку рациональность предполагает осознанный выбор индивидами своего поведения, в том числе и электоральный выбор, то можно предположить, что в условиях переходных систем этот выбор делается преимущественно на основе исторического опыта. Ведь рыночные условия не настолько полно сформировались, чтобы изменить психологию человека, находящегося в таком обществе. Однако сама рациональность имеет ценностный аспект. В данном случае власть выступает как ценность по отношению к электорату. Легитимная власть требует значительно меньше ресурсов на поддержание стабильности в обществе. Однако, если этот компонент власти пошатнулся в силу различных причин, действующей власти необходимо за счет роста трансакционных издержек обеспечить стабильность общества.

Отсюда следует, что эффективность политических институтов в предупреждении нестабильности общества напрямую связана с легитимностью власти. Более того, современные исследования показывают, что легитимность института избирательна, в зависимости от сферы функционирования и динамики ее результатов<sup>14</sup>. Такое исследование проводилось в Японии,

---

<sup>14</sup> M. Kim, *Government Effectiveness and Institutional Trust in Japan, South Korea, and China*, «Asian Politics & Policy» 2011, July, vol. 3, p. 432.

Южной Корее и Китае – странах, имеющих значительные успехи в экономике. Результаты свидетельствуют, что высокие темпы развития экономики респонденты связывают с легитимностью центрального правительства. Успех борьбы с коррупцией влияет на доверие к парламенту, а защита прав человека и борьба с преступностью вызывает легитимность правовой системы государства. Поэтому закономерно, что снижение легитимности одного из институтов повлечет за собой ресурсные издержки всей политической системы и снизит ее эффективность.

В контексте неоинституционального подхода выделяется еще несколько условий, определяющих эффективность политических институтов в нестабильных условиях. Одним из них следует считать принцип максимизации полезности, который реализуется с некоторыми ограничениями. Нужно учитывать реалии принятия политических решений, которые зачастую принимаются на основе неполной информации, что влечет за собой дополнительные расходы. Большое значение для устранения негативной энтропии в обществе имеет мотивация субъектов взаимоотношений<sup>15</sup>. Ее анализ позволит определить, насколько заинтересованы власть и протестные группы урегулировать ситуацию. На институциональную эффективность значительное влияние оказывает оппортунистическое поведение субъектов принятия ключевых решений<sup>16</sup>.

Заслуживает внимания и такой фактор нестабильности политических институтов постсоветских стран, как различная скорость демократического транзита в них. Стартовав с одного политического уровня, одни страны продолжают наращивать усилия в своих демократических преобразованиях, другие фактически остановились. Различная степень стабильности режимов постсоветских стран стала предметом научного дискурса<sup>17</sup>. Можно со всей очевидностью предположить, что между странами демократического транзита, находящимися приблизительно на одной стадии процесса существует большая вероятность заключения политических и экономических союзов. И наоборот, между странами, имеющими различный уровень и темпы демократизации вполне возможны острые противоречия и конфликты<sup>18</sup>. Отсюда, эффективность институтов снижается за счет растущих транзакционных издержек.

<sup>15</sup> М. Чабанна, *Неоінституціональний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень*, «Політичний менеджмент» 2010, № 2, с. 33.

<sup>16</sup> Там же, с. 34.

<sup>17</sup> А.В. Гилев, *Динамика трансформаций на постсоветском пространстве в сравнительной перспективе: устойчивость и предпосылки многообразия политических режимов*, автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02, Пермь 2010, с. 5.

<sup>18</sup> М. Doyle, *M. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, «Philosophy and Public Affairs», Summer 1983, vol. 43, № 3, p. 213.

В этой связи уместно заметить, что наряду с различными теориями нового институционализма (нормативного, исторического, рационального выбора), которые объясняют такой жизненный цикл политических институтов как установление равновесия<sup>19</sup>, есть настоятельная потребность в разработке новой интегральной теории. Ее роль видится не только в устранении противоречий между данными теориями, но и в описании с универсальных позиций процесса институциональной стабилизации. Важно сформулировать уточненные критерии, индикаторы функциональности и эффективности политических институтов в преодолении нестабильности общества, поддержании его стабильности. Предлагаем обратить внимание на ментальные особенности институционализма.

Наш подход состоит в следующем. Ментальность общества как способ мировосприятия, при котором мысли и чувства неразделимы, структурно включает в себя настроение, воображение и коллективные представления. Характерные свойства ментальности – неосознанность и автоматизм. В ментальность включены такие компоненты, как чувствительность, мифы, верования, системы ценностей, культурные стереотипы, обычаи и этикет, фантазии, надежды и фобии, полубессознательные проявления<sup>20</sup>. Как видим, ментальность характеризует специфические уровни индивидуального и коллективного сознания, а также глубинные, критериальные основания личностных и общественных отношений. В отличие от общественного сознания, ментальность восходит к бессознательным глубинам психики, поэтому включает в себя интеллектуальные, волевые и духовные качества социума, следовательно, является более широким духовным явлением<sup>21</sup>.

Причем, каждый этап развития общества характерен синкретизмом этих элементов, однако в разном количественном и качественном соотношении<sup>22</sup>. Другой характеристикой ментальности следует считать период ее длительности. Ученые различают ментальность длительного периода, изменяющуюся крайне медленно, ментальность среднего периода и ситуативную ментальность – динамичную, изменчивую<sup>23</sup>. Можно согласиться с мнением, что каждый политический институт имеет свой ментальный образ. Однако одна и та же форма политического института может иметь различные менталь-

---

<sup>19</sup> О. Рибій, *Різновиди та умови встановлення рівноваги політичних інститутів*, «Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї», Київ 2010, вип. 21, с. 119–127.

<sup>20</sup> Е.Н. Башкеева, *Особенности генезиса категории «ментальность» (историко-философский анализ)*, дисс. ... канд. филос. наук. : 09.00.05 : защищена 07.10.11 : утв. 19.01.12, Днепропетровск 2011, с. 170.

<sup>21</sup> Там же, с. 179.

<sup>22</sup> Там же, с. 171.

<sup>23</sup> Там же, с. 150.

ные образы<sup>24</sup>. Поэтому в качестве показателя эффективности политического института может быть принята степень соответствия его ментального образа ментальному конструкту общества в целом. Идеальная эффективность института предполагает их полное соответствие. Отсюда, и уровень легитимации политических институтов в этом случае будет максимально высоким. Радикальные отклонения политических институтов от сложившихся ментальных образов, как правило, вызывают дестабилизацию социума.

Очевидно, стабильность общества тем выше, чем гармоничнее его ментальность нормативной, регулятивной и коммуникативной функциям политических институтов. Необходимо отметить, что в середине 1990-х годов разрабатывались отдельные вопросы изучения категории ментальность в институциональном формате, связанные с использованием теософских знаний (Powell 1991 и др.). Однако на постсоветском пространстве научный дискурс данной проблематики начат сравнительно недавно со статьи П.В. Панова<sup>25</sup>.

В то же время, опираясь на современные научные разработки категории «ментальность», следует признать, что это социально-гуманитарное направление имеет достаточно высокий эвристический потенциал относительно как теоретических, так и прикладных исследований нового институционализма в контексте дихотомии стабильность-нестабильность.

## **Выводы и перспективы дальнейших исследований**

Подводя итог, отметим, что современные воззрения на факторы функциональности и эффективности политических институтов в контексте стабилизации социума обусловлены принадлежностью их авторов к соответствующим направлениям нового институционализма. Классификация данных факторов, на наш взгляд, выглядит по таким основаниям: 1. Наличие действенного механизма функционального воспроизводства института; 2. Качественные показатели взаимомотивирующих факторов между институтами и обществом; 3. Трансакционные издержки обеспечения стабильности; 4. Преобладающие факторы на этапе формирования (трансформации) института. 5. Степень соответствия ментальных особенностей института и социума.

Для понимания меры проявления данных характеристик институтов в условиях нестабильности социума важно системно проанализировать влияние как исторического наследия, предшествовавшего формированию инсти-

---

<sup>24</sup> П.В. Панов, *Политическое сообщество: конструирование и институционализация*, «Полис» 2007, № 1, с. 100.

<sup>25</sup> Там же, с. 94–103.



тутов, так и современных условий, влияющих на констелляцию их функций по предотвращению нестабильности. Важным обстоятельством, без учета которого вряд ли возможен объективный анализ эффективности политических институтов в контексте нивелирования негативной энтропии социума, является выработка аналитических процедур по выявлению соответствия ментальных особенностей, функционирующих и проектируемых институтов ментальному конструкту общества. Это направление в перспективе развития данной темы может стать ведущим на основе междисциплинарного синтеза.

## **РЕЗЮМЕ**

На основе теорий нового институционализма исследуются функциональность и эффективность политических институтов, связанных с проблемой урегулирования нестабильного состояния общества. Работа имеет теоретико-праксеологическую направленность. Акцентируя внимание на исследовании ключевых институтов, автор выделяет основные точки доступа к их функциональности и эффективности. Сформулированы основания для классификации факторов функциональности и эффективности институтов в контексте стабилизации социума. Рассмотрена эффективность политических институтов с позиции их ментальных особенностей.

*Igor Vasilevich Ishchenko*

## **FUNCTIONALITY AND EFFICIENCY OF POLITICAL INSTITUTIONS IN OVERCOMING INSTABILITY OF SOCIETY**

Based on the theories of the new institutionalism were investigated functionality and efficiency of political institutions associated with the settlement of the problem of the unstable state of society. Work has theoretical and praxeological orientation. The author focuses on the study of key institutions. He identifies the main access point to their functionality and efficiency. Were formulated grounds for classification of factors of functionality and efficiency of institutions in the context of the stabilization of society. The author has examined the effectiveness of political institutions in terms of their mental traits.

**KEY WORDS:** *institutionalism, mentality, instability, functionality, efficiency*

## Библиография

- Е.Н. Башкеева, *Особенности генезиса категории «ментальность» (историко-философский анализ)*, дисс. ... канд. филос. наук. : 09.00.05 : защищена 07.10.11 : утв. 19.01.12, Днепропетровск 2011.
- О.В. Баштаник, *Историчний інституціоналізм у політичній науці: конкретизація аналітичного поля застосування*, «Грані» 2012, № 8 (88), серп.
- П.А. Бесов, *Местное самоуправление в условиях перераспределения источников и ресурсов публичной власти в Российской Федерации*, автореф. дис.... канд. полит. наук:23.00.02, Бесов Павел Александрович, Москва 2004.
- Е. Вятр, *Социология политических отношений*, В.И. Скляр (пер. с польск.), Москва 1979.
- А.В. Гилев, *Динамика трансформаций на постсоветском пространстве в сравнительной перспективе: устойчивость и предпосылки многообразия политических режимов*, автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02, Пермь 2010.
- Л.А. Козер, *Функции социального конфликта*, О.А. Назарова (пер. с англ), Л.Г. Ионин (ред.), Москва 2000.
- В.В. Кривошеїн, *Парадигмальний вимір політики: монографія*, Дніпропетровськ 2002.
- Г. Почепцов, *Інформаційна політика: сучасні підходи*, «Медіаграмотність», <http://osvita.mediasapiens.ua/print/material/11885>, 11.04.2012.
- О. Рибій, *Різновиди та умови встановлення рівноваги політичних інститутів*, «Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї», Київ 2010, вип. 21.
- К. Телен, *Исторический институционализм в сравнительной политологии*, „Ойкумена”, альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций, вып. 4, Харьков 2006.
- С. Хантингтон, *Политический порядок в меняющихся обществах*, В.Р. Рокитянский (пер. с англ), Москва 2004.
- С.В. Цирель, „*QWERTY-эффекты*”, „*Path dependence*” и закон Седова или возможно ли выращивание устойчивых институтов в России, [В:] Р.М. Нуреев (ред.), *Постсоветский институционализм*, Донецк 2005.
- М. Чабанна, *Неоінституціональний підхід до аналізу процесу прийняття політичних рішень*, «Політичний менеджмент» 2010, № 2.
- А. Черняев, *Политическое наследие Чавеса*, „Око планеты”, <http://oko-planet.su/politik/politikday/170569-politicheskoe-nasledie-chavesa.html>, 7.03.2013.

- M. Doyle, *M. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*, «Philosophy and Public Affairs», Summer 1983, vol. 43, № 3.
- M. Kim, *Government Effectiveness and Institutional Trust in Japan, South Korea, and China*, «Asian Politics & Policy» 2011, july, vol. 3.

*Виталий Викторович Гончаров*

## **Проблемы формирования и развития государственной идеологии как основы оптимизации системы исполнительной власти в Российской Федерации**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*государственная идеология, исполнительная власть, централизация власти, Российская Федерация*

Представляется, что сохранение Российской Федерацией государственного суверенитета и независимости в 21 веке невозможно без максимальной концентрации усилий общества и государства на пути структурной модернизации экономики страны, переводу ее на новую инновационную основу, сопровождаемую качественным ростом уровня жизни большинства населения России. Наивно предполагать, что Российская Федерация, обладающая более чем тридцатью процентами мировых природных богатств и быстро сокращающейся численностью населения, изношенным производственным и жилищно-коммунальным фондом, сможет выстоять в будущем переделе мира, если не преодолеет качественный и количественный отрыв в развитии по отношению к государствам, которые в настоящее время являются глобальными мировыми лидерами (США и Китай). Ситуация усугубляется и рядом внутренних социальных негативных факторов: низкой продолжительностью жизни населения (у мужчин она ниже возраста выхода на пенсию); ростом числа инвалидов; катастрофическим увеличением числа законных и незаконных мигрантов, большая часть из которых этнически и культурно не готова к ассимиляции на территории России (например, растет число мигрантов из Китая); падением уровня образования, здравоохранения; ростом наркомании, алкоголизма, проституции, культа аморального образа жизни.

Все эти факторы позволяют сделать выводы о том, что сохранение российской государственности возможно лишь при условии, что страна прео-

долеет указанный выше разрыв в развитии с мировыми экономическими и политическими лидерами в кратчайшее время (логика исторического развития отводит для этого Российской Федерации лишь 8–10 лет, которые возможно будут последними мирными годами в мировой истории, и будут предшествовать глобальному переделу сфер влияния на планете), причем экономика и социально-бытовая сфера жизни страны должна быть переведена не на догоняющий, а на опережающий тип развития, который должен будет обеспечиваться в экономическом плане значительно более высоким уровнем производительности труда (чем в США, Китае и Европейском Союзе) и преобладанием инновационных технологий над традиционными; в социально-культурном плане – жесточайшим подавлением аморального поведения и образа жизни и насаждением высоких морально-нравственных идеалов, созданием максимально свободных условий для жизни и творчества граждан, и возможностей для раскрытия ими своих способностей.

Отечественная и мировая история показывает, что подобная концентрация усилий общества и государства возможна лишь при условии единства взглядов и мировоззрения ее правящих социальных классов и групп, подчинения их определенной идее, носящей позитивный общественно полезный характер. Таким образом, совместная деятельность общества и государства должна носить осмысленный и целенаправленный характер и покоится на определенной идеологической основе. В рамках государственного механизма эта идеологическая основа может быть отчасти выражена и закреплена в определенных программных документах, носить системный характер, принимая вид государственной идеологии<sup>1</sup>.

В современной отечественной и зарубежной научной и учебной литературе нет единого мнения в определении понятия государственной идеологии. Отчасти это вызвано путаницей и многообразием определений в мировой философии более широкого понятия «идеология». Как справедливо заметил по этому поводу Т. Иглетон, автор фундаментальной работы «Идеология», отсутствие единства в определении понятия идеологии обусловлено тем, что «понятие идеологии – это текст, сотканный из всех тканей различных концепций, зачастую противоречащих друг другу, и поэтому более важно определить, что должно быть оставлено, а что может быть выброшено в каждой из них, чем соединить их искусственно в некоторую великую глобальную теорию идеологии»<sup>2</sup>. Так, по его мнению, в мировой философии выделяют несколько основных определений идеологии: а) как процесса производства идей, знаний, знаков и ценностей в социальной жизни; б) как совокупно-

---

<sup>1</sup> С.Ю. Поярков, *Идеология государственной власти: основы системной модели*, «Политика и общество» 2009, № 2.

<sup>2</sup> Т. Eagleton, *Ideology*, New York 1991, с. 1–2.

сти идей, характерных для отдельных социальных групп и классов; в) как системы идей, которая позволяет узаконить государственную политическую власть; г) как системы ложных идей, помогающих узаконить государственную политическую власть; д) как систематически искажаемых сообщений; е) как формы мысли, мотивированные социальными интересами; ж) как необходимых социальных иллюзий; з) как действенно-ориентированной направленности веры, убеждений; и) как конъюнктуры рассуждений и власти; к) как путаницы лингвистической и феноменальной действительности; л) как процесса превращения социальных идей в действительную реальность<sup>3</sup>.

Русский философ А. Зиновьев отмечал, что идеология сама по себе является всего лишь продуктом изобретения профессионалов-идеологов и исторически перспективную реальную идеологию («руководящую цель») по определению можно вывести только из анализа хода истории, «из ясно определенной теории»<sup>4</sup>.

В связи с многообразием определений понятия идеологии, существенно отличаются и подходы в дефиниции понятия государственной идеологии. Так, по мнению Л. И. Шершнева, государственная идеология представляет собой систему взглядов, идей, фундаментальных ценностей, которых в целом придерживается общество и власть<sup>5</sup>. Ряд авторов рассматривает государственную идеологию с духовно-познавательных позиций, понимая под ней духовно-практическое образование, в котором выражаются и защищаются интересы народа и государства во всей их сложности и противоречивости<sup>6</sup>. Некоторые ученые считают, что понятие государственной идеологии следует рассматривать в качестве принципа управления собственностью, принятого в данном конкретном государстве<sup>7</sup>. По мнению других авторов, «понимание идеологии следует увязывать с исторической ситуацией. Поскольку одним из структурных признаков нового времени является кризис, то воссоздание идеального типа идеологии, должно начинаться с исторической корреляции между кризисным сознанием нового времени и веком классических идеологий»<sup>8</sup>.

Некоторые российские авторы, отмечая то обстоятельство, что Конституция страны запрещает существование какой-либо идеологии в качестве

<sup>3</sup> Там же, с. 1–2.

<sup>4</sup> А. Зиновьев, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lib.ru>.

<sup>5</sup> [Электронный ресурс *Идеология партии будущего*]. Режим доступа: <http://www.fnimb.org/index.htm>.

<sup>6</sup> А.И. Яковлев, *Государственная идеология*, Калуга 2001, с. 25.

<sup>7</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://social-gumanizm.narod.ru/statji2.htm#9>.

<sup>8</sup> У. Матц, *Идеология как детерминанта политики в эпоху модерна*, «Полис» 1992, № 1–2, с. 132.

государственной или обязательной, рассматривают государственную идеологию в качестве совокупности Конституции страны и всех официальных законов государства, а также идеологии морали (философии блага и будущего государства). Причем под базовыми сферами идеологии морали они понимают нравственные ценности, отношения между обществом и властью, межнациональную политику, отношения между религиозными конфессиями, социально-классовое неравенство, отношение общества к природе, спор и здоровье нации, которые воплощаются в сознании людей с помощью двух уровней пропаганды: наглядно-образной и логической<sup>9</sup>.

Представляется, что государственная идеология обладает рядом признаков: во-первых, она представляет собой совокупность представлений, понятий, суждений, составляющих убеждение, верование и различные теории<sup>10</sup>, а в своей совокупности – мировоззрение, свойственное членам общества (вернее – господствующим в нем социальным классам и группам, а также их союзам) на определенном этапе его развития; во-вторых, государственная идеология, как правило, навязывается обществу определенной заинтересованной его частью; в-третьих, она затрагивает все стороны жизнедеятельности общества и государства; в-четвертых, государственная идеология представляет собой определенную мировоззренческую квинтэссенцию господствующих экономических отношений (отношений по управлению собственностью) в обществе и государстве; в-пятых, она закрепляет определенный гносеологический идеал, к которому должно стремиться общество и государство в своем развитии, и тем самым, является определенным организационным, мобилизационным и информационным базисом данного развития; в-шестых, государственная идеология, несмотря на то, что в силу своего доктринального закрепления, носит отчасти статичный характер, постоянно модернизируется, динамично развиваясь вследствие постоянного изменения общественных отношений в мире в целом и в конкретном государстве в частности.

Таким образом, под государственной идеологией следует понимать динамично развивающееся мировоззрение, навязываемое обществу господствующими в нем социальными классами и группами, а также их союзами, затрагивающее все стороны жизнедеятельности общества и государства, являющееся определенной мировоззренческой квинтэссенцией господствующих экономических отношений (отношений по управлению собственностью), закрепляющее определенный гносеологический идеал, к которому

---

<sup>9</sup> М. Сытник, *С чего начинается государство?* [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.np.kz/old/2002/42/mnenie.html>.

<sup>10</sup> П.А. Сорокин, *Голод как фактор. Влияние голода на поведение людей, социальную организацию и общественную жизнь*, Москва 2003, с. 483.

должно стремиться общество и государство в своем развитии, и являющееся организационным, мобилизационным и информационным базисом данного развития.

Однако идеологические основы любых государств, которые устойчиво существовали на протяжении истории человечества, представляли собой своеобразный компромисс классового и общечеловеческого аспектов мировоззрения<sup>11</sup>, что диктовалось необходимостью для политически господствующих классов не только обеспечивать удовлетворение своих интересов, но и создавать условия для сохранения и развития государственности вообще. Даже на более ранних этапах общественного развития (в эпоху рабовладельческих и феодальных государств) правящие классы были вынуждены распространять механизмы государственной защиты и на непривилегированные социальные классы и страты, включая рабов и крепостных крестьян, так как последние являлись, в свою очередь, определенным незаменимым экономическим условием существования и развития государства как такового.

С момента своего появления в качестве социально-политического явления государственная идеология в России в ходе исторического развития нашего государства прошла ряд трансформаций.

С позиций исторического материализма, базирующегося на формационном критерии изменения общества и государства, государственная идеология в России претерпела бурный путь, пройдя последовательно этапы рабовладельческого, феодального, капиталистического, социалистического, а теперь и вновь капиталистического развития.

С позиций социального прогресса в нашей стране, последовательно сменяя друг друга, господствовали различные типы консервативной, революционной, прогрессивной и реакционной государственной идеологии<sup>12</sup>. Отдельные этапы исторического развития характеризовались наличием религиозной составляющей в государственной идеологии (вплоть до 1917 года).

Представляется, что процесс развития государственной идеологии в нашей стране вплоть до современного состояния идеологических основ российской государственности с учетом всех перечисленных выше факторов прошел через следующие переломные этапы: 1) основание Киевской Руси; 2) принятие христианства; 3) расцвет Киевской Руси; 4) период монголо-татарское иго и феодальной раздробленности страны; 5) обретение Россией независимости и суверенного статуса под лозунгом «Москва-третий Рим»; 6) собирание Руси; 7) смутное время; 8) Петровский прорыв; 9) конкурен-

---

<sup>11</sup> Н.И. Мальгузов, А.В. Малько (ред.), *Теория государства и права: Курс лекций*, Москва 2001, с. 51.

<sup>12</sup> Г.П. Хорина, *Идеология как элемент системы культуры*, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lib.ru>.



цию «западничества» и «славянофильство» при выборе путей развития России; 10) эпоха «Красной империи»<sup>13</sup>.

Очевидно, что в ходе отечественной истории имелась прямая зависимость успехов в развитии российского государства от наличия сформированной и тщательно реализуемой идеологической основы российской государственности. С наличием позитивной государственной идеологии связаны и успехи Киевских великих князей, объединивших Русь под знаменем православия, как государственно-патерналистской идеологии, и великий Петровский прорыв на рубеже 17–18 веков, придавший государственной идеологии России имперский характер, и обозначивший необходимость преодоления качественного и количественного отставания страны от западных конкурентов, и социалистическая государственная идеология, воодушевлявшая несколько поколений граждан страны возможностями реализации на практике многовековых идеалов добра и справедливости и предоставившая широкие возможности для реализации гражданами страны своих способностей.

В тоже время, периоды отсутствия государственной идеологии в России, либо ее коренной ломки, сопровождались беспрецедентным экономическим спадом в стране, обнищанием и культурно-нравственной деградацией ее населения (например, в «смутное» время, предшествующее воцарению династии Романовых, в период революций 1917 года и последовавшей за ними гражданской войны).

Новейшая человеческая история охарактеризовалась существенными изменениями в формировании и развитии идеологических основ современных государств. Прежде всего, это выразилось в нивелировании национальных особенностей государственного мировоззрения, глобализации и интернационализации системы взглядов и идей, на которых основываются принципы организации и деятельности государственного механизма в современных странах. На словах, речь все более идет об общечеловеческих ценностях, правах и свободах человека как основополагающей ценности и основы современной государственности. На деле формальная пропаганда «общечеловеческих ценностей» никак не препятствуют политической элите развитых западных государств получать неплохие дивиденды от попустительства мировой контрабанде оружия, наркотиков, проституции, осуществлять незаконную оккупацию стран (Ирак, Афганистан), грабить их, а также бомбить непокорные нации и народы (Югославия). Всячески порицается не только проявление националистических и патриотических взглядов в оценке функций и задач государства, но и подрывается основы существования

---

<sup>13</sup> [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zavtra.ru>.

наций и государств в качестве суверенных и независимых международных образований.

Ведь существование суверенного и независимого государства немислимо без наличия трех самостоятельных и независимых его составляющих: народа, территории и государственного механизма. Правовая система страны должна гарантировать то, что ее народ будет действительно являться носителем суверенитета и единственным источником власти в государстве. Власть народа должна иметь определенные пространственные границы – территорию страны, а ее осуществление в интересах народа должно быть делегировано государственному механизму, который должен обладать суверенитетом от любых внутренних и внешних воздействий кроме одного субъекта, делегировавшего ему властные полномочия – народа.

После развала СССР (в эпоху однополярной политической карты мира с господствующей ролью США) параллельно протекали два процесса. С одной стороны, руководство США всячески пресекало любые проявления суверенитета и независимости стран, как на международной арене, так и при определении направлений внутригосударственного развития (особенно в странах, образовавшихся на месте государств Варшавского договора). С другой стороны, руководители США сами утратили возможности для самостоятельного определения векторов развития государства, став своеобразными марионетками в руках международных финансовых воротил, транснациональных корпораций и неформальных планетарных организаций. Таким образом, государственные механизмы большинства стран в определении направлении государственного развития, что составляет одну из основ государственной идеологии, все более зависимы от мнения правящей элиты США, которая, в свою очередь, является частью общемировой системы элит, своеобразной сверхэлиты планетарного масштаба.

Территория стран все более перестает быть пространственными пределами их государственного суверенитета. С одной стороны, роль территории стран в их независимости ослабляется в результате политической глобализации и интеграционных процессов (например, в Европе границы стран внутри Европейского Союза отчасти носят уже формальный характер). С другой стороны, ряду стран навязаны в национальные правовые системы в качестве приоритетных международные правовые нормы. Конституции многих государств закрепили положения о том, что в случае противоречия национальных правовых норм международному праву, подлежат применению последние. Кроме того, огромное число развивающихся стран сформировала значительное число отраслей права, пользуясь многочисленными «модельными», «типовыми» кодексами, законами, правилами, разработанными международными организациями.

Существенно подорваны институциональные основы суверенитета наций и народов. Прежде всего, последние полвека усиленно разрушается институт семьи как первичной ячейки общества и ее цементирующего социального начала. Подрыв этот осуществляется по ряду направлений: во-первых, всячески пропагандируется разрушение морально-нравственных начал семьи и брака (поощряются однополые отношения, феминизм, «свободная любовь» и пр.); во-вторых, поощряется «животный» индивидуализм, который заключается в том, что человек, удовлетворение его желаний и потребностей, преподносится в качестве единственной самоцели и ценности существования самого человека. Производится и вытравливание из народной памяти национальных особенностей и способности к самостоятельной национальной идентификации (чего стоит только отмена графы «национальность» в паспортах граждан России и ряда зарубежных стран).

Современное состояние идеологических основ российской государственности отличается рядом значительных проблем формирования и развития в части использования данного инструмента в процессе централизации власти в стране:

Во-первых, действующая Конституция страны в части 2 статьи 13 отрицает возможность установления какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной. Но в таком случае неясно как быть с нормами самой Конституции и действующего законодательства страны, которые, по сути, представляют собой доктринальное закрепление определенных мировоззренческих начал в обществе, носящих системный характер, то есть являются формой выражения и закрепления государственной идеологии. И отрицание обязательности какой-либо идеологии ставит в определенной степени под сомнение обязательность и норм Основного закона страны. Представляется, что данная норма Конституции Российской Федерации лишь отражала опасения первого Президента России в части возможности коммунистического реванша и была закреплена в качестве препятствия на пути возвращения данной идеологии в качестве господствующей в стране.

Во-вторых, система государственного управления в Российской Федерации достаточно сильно и повсеместно «инфицирована» коррупцией, клановостью, взятками, особенно на региональном уровне. И закрепление какой-либо идеологии без проведения детальной чистки государственного и муниципального аппарата от данных негативных явлений будет означать лишь иллюзорный характер, фиктивность самой государственной идеологии. Она будет выступать в роли очередной «Потемкинской деревни» для создания в глазах обывателей честности, порядочности и патерналистского характера властьпридержавшей элиты.

В-третьих, формирование государственной идеологии затруднено и тем, что аморальность в обществе, пренебрежение вековыми нравственными и этическими нормами стали нормой, а не исключением, причем не только среди представителей властной или финансово-хозяйственной элиты, но и широких слоев любых классов и социальных групп общества. Моральная и культурная деградация общества не является идеальной базой для формирования и развития какой-либо мало-мальски позитивной государственной идеологии. Очевидно, что государственная идеология может быть в данном случае сформулирована лишь узкими группами населения и навязана обществу в целом.

В-четвертых, налицо значительное количество внешних факторов, препятствующих формированию государственной идеологии в нашей стране (различные формы противодействия в этом вопросе других стран, наднациональных и надгосударственных образований), так как отсутствие государственной идеологии в России с начала 90-х годов 20 века достаточно ясно показало странам, являющимся нашими конкурентами и откровенными противниками, что только в этом состоянии Российская Федерация никогда не сможет добиться модернизации своей экономики и качественного улучшения уровня жизни населения, а при сохранении подобной деидеологизации общества и государства Россию в любом случае ждет распад и исчезновение с политической карты мира в качестве суверенного и независимого государства.

В-пятых, серьезной проблемой формирования государственной идеологии в стране является и отсутствие желания ее формировать у руководства страны. Так, например, второй Президент Российской Федерации В.В. Путин в первые годы своего президентства часто высказывал озабоченность отсутствием у России идеологии, отмечая, что от этого в первую очередь страдает воспитание подрастающего поколения. Вопросы государственной идеологии в той или иной степени затрагивались практически во всех его посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации<sup>14</sup>. Однако на сегодняшний день вопрос формулирования официальной идеологии остается открытым. Что же касается финансовой и экономической элиты страны, то она абсолютно чужда вопросам формирования государственной идеологии в силу того, что Россия рассматривается ею как место относительно легкого добывания денежных средств. К тому же семьи большинства из них давно уже покинули пределы Российской Федерации.

---

<sup>14</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 25.04.2005, «Российская газета» 26.04.2005, №. 86.

В-шестых, процесс формирования государственной идеологии осложняется и наличием этнической и культурной отчужденности элиты общества от большинства населения страны.

В-седьмых, формированию государственной идеологии должен предшествовать достаточно сложный и длительный процесс выбора политической и философской основы для нее. Ведь в настоящее время в мире помимо традиционных типов государственной и политической идеологии (фашизма, нацизма, коммунистической (марксистско-ленинской), либеральной, консервативной, религиозной) имеется и масса неклассических форм (неомарксизм, неолиберализм, неоконсерватизм, неонацизм)<sup>15</sup>.

Однако как было уже указано выше, история отводит для вопроса выбора политико-философской основы российской государственной идеологии, ее формирования и реализации относительно скромный промежуток времени.

Для этого устранения указанных проблем формирования и развития государственной идеологии (в целях использования данного инструмента в процессе централизации власти в стране) необходимо провести следующие мероприятия:

Во-первых, необходимо закрепить в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве возможность формирования и реализации государственной идеологии, обозначив ее основы<sup>16</sup>.

Во-вторых, следует жесточайшим образом искоренять в государственном механизме коррупцию, клановость, закрепив эти процессы в качестве одного из элементов государственной идеологии Российской Федерации.

В-третьих, необходимо создать механизм противодействия негативному идеологическому воздействию на территории России, пресекая незаконную и антигосударственную деятельность иностранных и международных организаций. В связи с этим большое внимание, по мнению ряда ученых, приобретает вопрос обеспечения идеологической безопасности Российской Федерации<sup>17</sup>.

В-четвертых, следует централизовать систему государственного управления. Во избежание нарастания центробежных тенденций и сепаратизма на уровне субъектов России, необходимо обеспечить ротацию региональных элит, пресекая клановость и коррупционное сращивание руководства регио-

---

<sup>15</sup> Г.П. Хорина, *Идеология как элемент системы культуры*, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lib.ru>.

<sup>16</sup> С.Ю. Поярков, *Идеология российского конституционализма как условие развития гражданского общества*, «Право и политика» 2009, № 8.

<sup>17</sup> С.Ю. Поярков, *Идеологическая безопасность российского государства: понятие и сущность*, «Национальная безопасность» 2009, № 2.

нов и преступного сообщества<sup>18</sup>. В тоже время при разработке государственной идеологической основы необходимо учитывать многонациональный, многоконфессиональный состав Российской Федерации<sup>19</sup>.

В-пятых, к процессам формирования идеологической основы российского государства и ее закреплению в действующем законодательстве необходимо будет привлечь широкие массы населения, обеспечив создание механизма общественного контроля за государственной властью<sup>20</sup>.

В-шестых, следует провести кардинальную проверку отечественной политической и финансовой элиты на предмет ее очищения от коррупционеров, агентов влияния иностранных и международных организаций, государств и транснациональных компаний, действующих во вред интересам Российской Федерации.

В нашей стране после распада СССР и образования Российской Федерации в качестве суверенного и независимого государства произошла кардинальная смена идеологических приоритетов и предпочтений и, прежде всего, во властной элите страны, которая носила системный характер:

Во-первых, в сфере организации политической жизни в государстве и обществе власть одной политической партии «КПСС» и одной идеологии (коммунистической) сменилась политическим многообразием и многопартийностью, закрепленными в части 3 статьи 13 Конституции Российской Федерации<sup>21</sup>;

Во-вторых, в сфере организации религиозной жизни в государстве и обществе пропаганда от имени государства атеизма как отрицания существования бога сменилась закреплением в статье 14 Конституции страны светского характера российской государственности с запретом устанавливать какую-либо религию в качестве государственной или обязательной<sup>22</sup>.

В-третьих, в сфере организации государственного механизма в стране единство и неделимость власти на всех ее уровнях в лице Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов сменились конституционным закреплением принципа разделения властей, причем как по горизонтали (на

<sup>18</sup> С.О. Алехнович, *О двух тенденциях российской государственности: федерализм и регионализм*, «Закон и право» 2003, № 1, с. 14–17; Ю.А. Тихомиров, *Централизация и децентрализация: динамика соотношения*, «Журнал российского права» 2007, № 2.

<sup>19</sup> Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений*, Москва 2001.

<sup>20</sup> См. подробнее: В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева, *Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации*, «Власть» 2009, № 1, с. 72–75.

<sup>21</sup> О.В. Мартышин, *Идейно-политические основы современной российской государственности*, «Государство и право» 2006, № 10, с. 31–37.

<sup>22</sup> См. подробнее: В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева, *Роль церкви в укреплении и развитии российской государственности*, «Современное право» 2009, № 4.

законодательную, исполнительную и судебную), так и по вертикали (на государственную (федеральную и региональную) и муниципальную (статьи 10, 11 и 130 Конституции Российской Федерации)<sup>23</sup>.

В-четвертых, в сфере участия государства в регулировании экономических отношений в обществе всеобщий контроль государства и запрет на частную собственность на средства производства сменился конституционно закрепленными либеральными тезисами о невмешательстве государства в вопросы экономики, согласно которым государственному механизму отводится роль «ночного сторожа» (статьи 34, 35 и др. Конституции страны).

В-пятых, в современной России законодательно не закреплен ряд социальных гарантий (например, обязанность государства обеспечить трудоустройством любого трудоспособного гражданина страны; право на бесплатное всеобщее образование, здравоохранение). Идеология равенства граждан в правах на получение от государства социальных благ и их доступности сменилась культивированием тезисов об обогащении граждан как единственным источнике обеспечения реализации их растущих потребностей.

Подобная смена идеологических ориентиров привела к значительным негативным для жизнеспособности и развития общества и государства последствиям<sup>24</sup>.

Прежде всего, произошло значительное падение объемов экономики в стране, государство утратило ряд современных инновационных технологий (например, конструирование ЭВМ) и способность к их воспроизводству. Кроме того, слом старой модели государственного механизма сопровождался безудержным ростом коррупции в среде власти, особенно на региональном и муниципальном уровнях, когда чиновники стали воспринимать свои должностные полномочия как разновидность бизнеса, а государственный бюджет в качестве кормушки для его развития. Существенно упал уровень жизни большинства населения, что выразилось в значительном падении продолжительности жизни граждан страны, особенно мужчин, стремительной депопуляции (вследствие высокой смертности и низкой рождаемости).

Религиозное многообразие и «умывание рук» государством от его регулирования привело к созданию тысяч сект антигосударственной, антинародной и античеловеческой направленности, в которые вовлечены уже миллионы наших сограждан. Причем значительная часть подобных сект активно координируется и финансируется спецслужбами иностранных государств. Значительно возрос уровень преступности в стране, она помолодела. Орга-

<sup>23</sup> С.О. Алехнович, *О двух тенденциях российской государственности...*, с. 14–17; В.А. Черепанов, *Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Монография*, Москва 2003.

<sup>24</sup> С.Ю. Поярков, *Идеологическая безопасность российского государства...*

низованная преступность все более смыкается с государственным механизмом, так как криминальные авторитеты активно «идут во власть». Чудовищных размеров достигло имущественное расслоение в обществе, которое в 2–3 раза превышает аналогичные показатели в США и иных развитых государствах.

В стране до сих пор сильны процессы децентрализации, не сломлены сепаратистские устремления региональных элит, особенно в республиках в составе Российской Федерации, на выход из состава страны, ее искусственный развал, аналогичный развалу СССР в 1991 году. Государственный механизм все более не способен ни ставить глобальные задачи перед обществом, необходимые для модернизации экономики и социально-политических отношений в стране (без чего Россия не сохранится в качестве суверенного и независимого государства), ни осуществлять их реализации в оптимальные сроки.

Коррупция и аморальность власти сопряжена с утратой культурно-нравственных и морально-этических ориентиров и в обществе. Алкоголизм, наркомания, проституция, лень, низкий уровень культуры производства становятся повсеместными явлениями в современной России.

Таким образом, отсутствие системного подхода в осмыслении необходимости формирования и развития идеологической основы российской государственности<sup>25</sup> ставит под сомнение саму возможность сохранения Российской Федерации в качестве суверенного и независимого государства<sup>26</sup>. Практика существования России с 1991 года показала, что без наличия государственной идеологии нежизнеспособны и сами институты гражданского общества, которые скрепляют многонациональный государственный механизм в единую систему<sup>27</sup>.

Таким образом, в формировании идеологической основы российского государства в перспективе имеется два пути.

Первый путь предоставляет возможность для сохранения и развития российской государственности, ее суверенитета, независимости, создания условий для воспроизводства коренных народов России, улучшения их уровня жизни, культурно-нравственного воспитания, духовного роста.

В связи с этим, государственная идеология России будет заключаться в построении суверенного, независимого инновационного государства с опережающим развитием, что будет достигаться: а) высоким уровнем морали, нравственности, возможно с пропагандой морально-нравственных ценностей

<sup>25</sup> С.Ю. Поярков, *Идеология государственной власти...*

<sup>26</sup> И.В. Левакин, *Основы государственного единства современной России: проблемы теории*, «Право и политика» 2002, № 10, с. 16–26.

<sup>27</sup> С.Ю. Поярков, *Идеология российского конституционализма...*



официальных религий: православия, ислама, буддизма и иудаизма (духовно-нравственный аспект); б) с определением официальной политической идеологии с упором на национальные<sup>28</sup> и патриотические<sup>29</sup> особенности российского государства (политико-идеологический аспект); в) правовая система должна быть основана на пропаганде максимального удовлетворения прав, свобод и законных интересов именно граждан страны, но в рамках соблюдения высоких морально-нравственных основ российской государственности с наличием сильной и независимой судебной власти<sup>30</sup>, тотальным контролем государственного механизма со стороны общества<sup>31</sup> (правовой аспект).

Второй путь будет означать постепенную утрату народом и государственным механизмом своего суверенитета и независимости, вследствие развала экономики, оборонно-промышленного комплекса, вымирания коренного населения, его культурно-нравственной и духовной деградации. Данный путь может быть заключен в любые нарядные обложки: консерватизма, пропаганды «правового государства с либеральными ценностями» и пр.

Вследствие этого перед государственно-властной элитой, да и перед самим обществом стоит альтернатива: либо в кратчайшие сроки в государстве будет сформирована и реализована идеологическая основа сохранения и развития российской государственности (которая будет выступать в роли своеобразной матрицы оптимизации системы государственного управления и модернизации российской экономики), либо Россию как федеративное государство ждет распад и исчезновение с политической карты мира. Подобные изменения возможны (как показывает мировая история) либо сверху (властной элитой), что предпочтительно для России в силу их бескровного и мирного характера, либо снизу (путем кровавых революционных потрясений). Последний сценарий наиболее вероятен, хотя власть и делает видимость проведения реформ в этом вопросе.

---

<sup>28</sup> Р.Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений...*

<sup>29</sup> См. подробнее: В.В. Гончаров, *Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации*, «История государства и права» 2008, № 16.

<sup>30</sup> Н. С. Бондарь, *Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности*, «Журнал российского права» 2005, № 11.

<sup>31</sup> См. подробнее: В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева, *Об институтах общественного контроля...*, с. 72–75.

## РЕЗЮМЕ

Настоящая статья посвящена исследованию проблем формирования и развития государственной идеологии как основы российской государственности. В статье обосновывается необходимость скорейшего определения идеологической основы российской государственности как условия ее сохранения и развития страны и общества. По мнению автора, оптимальной идеологией, которая позволит любой стране в 21 веке сохранить суверенитет и независимость будет являться та, которая обеспечит максимальную мобилизацию усилий общества и государства на пути модернизации ее экономики, повышения культурно-нравственного, морально-этического и социально-экономического уровня жизни населения.

*Vitaly Viktorovich Goncharov*

## PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE STATE IDEOLOGY AS A BASIS FOR OPTIMIZING THE SYSTEM OF EXECUTIVE POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

The present article is devoted research of problems of formation and development of the state ideology as a basis for optimizing the system of executive power in the Russian Federation. According to the author, any states can be organised and carry out the activity on the certain ideological basis. In article the analysis as modern problems of formation of an ideological basis of the Russian statehood. According to the author, the state ideology should mobilize to modernization and social development.

**KEY WORDS:** *state ideology, executive power, the centralization of power, the Russian Federation*

## Библиография

- Р. Г. Абдулатипов (ред.), *Основы национальных и федеративных отношений*, Москва 2001.
- С.О. Алехнович, *О двух тенденциях российской государственности: федерализм и регионализм*, «Закон и право» 2003, № 1.
- Н.С. Бондарь, *Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности*, «Журнал российского права» 2005, № 11.
- В.В. Гончаров, *Понятие государственной власти и его формализация в законодательстве Российской Федерации*, «История государства и права» 2008, № 16.

- В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева, *Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации*, «Власть» 2009, № 1.
- В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева, *Роль церкви в укреплении и развитии российской государственности*, «Современное право» 2009, № 4.
- И.В. Левакин, *Основы государственного единства современной России: проблемы теории*, «Право и политика» 2002, № 10.
- Н.И. Мальтузов, А.В. Малько (ред.), *Теория государства и права: Курс лекций*, Москва 2001.
- О.В. Мартышин, *Идейно-политические основы современной российской государственности*, «Государство и право» 2006, № 10.
- У. Матц, *Идеология как детерминанта политики в эпоху модерна*, «Полис» 1992, № 1-2.
- С.Ю. Поярков, *Идеологическая безопасность российского государства: понятие и сущность*, «Национальная безопасность» 2009, № 2.
- С.Ю. Поярков, *Идеология государственной власти: основы системной модели*, «Политика и общество» 2009, № 2.
- С.Ю. Поярков, *Идеология российского конституционализма как условие развития гражданского общества*, «Право и политика» 2009, № 8.
- Ю.А. Тихомиров, *Централизация и децентрализация: динамика соотношения*, «Журнал российского права» 2007, № 2.
- Г.П. Хорина, *Идеология как элемент системы культуры*, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.lib.ru>.
- В.А. Черепанов, *Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Монография*, Москва 2003.
- А.И. Яковлев, *Государственная идеология*, Калуга 2001.
- T. Eagleton, *Ideology*, New York 1991.

*Марина Григорьевна Нумухаметова*

## **Специфика формирования политического курса стран постсоветского пространства**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*политический курс, глава государства, системная трансформация, институты власти, политическая система*

Актуальность представленной темы исследования во многом обусловлена анализом внутренних и внешних механизмов выработки модели политического курса стран постсоветского пространства. Причём, важно ответить, речь не идёт о внешнеполитической ориентации стран постсоветского пространства на «промосковский» и «проевропейским», а о системном процессе выработки такого курса. Важность изучения подобной темы, на наш взгляд, заключается в выработке теоретического подхода, который смог бы исследовать всю гибридность политического устройства стран постсоветского пространства. Речь в исследовании пойдет о механизмах устройства политического курса государств постсоветского пространства непосредственно институтом главы государства, который находится вне рамок политической системы и механизма разделения властей, а занимает производное пространство между политической конъюнктурой внутри страны, её ресурсным потенциалом и «зависимостью» от Москвы<sup>1</sup>. Во многом, концентрация всей полноты власти в руках главы государства обуславливается и патриархальным типом политической культуры граждан ряда постсоветских стран, в которых определённая персона наделяется также мессианской ролью<sup>2</sup>. Суть этой

<sup>1</sup> *Геополитические шахматы Кремля*, <http://blogs.voanews.com/russian/us-russia/2013/09/16/геополитические-шахматы-кремля/>, 09.10.2014.

<sup>2</sup> В. Сухонос, *Статус главы державы в умовах демократичного режиму*, «Право України» 2013, № 8, с. 110.

роли заключается в том, что глава государства понимается как единственная фигура в государстве, имеющая способности и возможности разрешить все общественно-политические и экономические катаклизмы<sup>3</sup>. Именно на такой аргументации и общественном сознании и базируется специфическая роль главы государства в странах постсоветского пространства<sup>4</sup>. Вектор представленного нами научного исследования смещен в сторону анализа специфики функционирования института главы государства в Украине, Казахстане, Беларуси и России. В указанных странах постсоветского пространства сложилась диаметрально противоположная специфика института главы государства, которая нашла свое проявление в политическом курсе указанных стран.

Попытки механического копирования зарубежного опыта в организации государственной власти, фактически без научного анализа и критической оценки собственных реалий касательно реализации западной версии политических институтов, вывела главу государства за рамки политической системы страны. Речь идёт о том, что конституции стран постсоветского пространства закрепляют за главой государства очень широкий спектр политических полномочий. Причём, глава государства выполняет даже такие для него нетипичные, как отправка в отставку правительства без санкции парламента, согласование кандидатур министров, а также вектора политики правительства в целом, и в случаи необходимости – ограничивать действие Конституции<sup>5</sup>. Такая отдаленность главы государства от мировых стандартов организации политической власти, где он является представителем исполнительной власти и в полномочиях крайне ограничен (за исключением США и Франции), служит фактором авторитарного отклонения в демократическом процессе страна постсоветского пространства<sup>6</sup>. Причём, указанное отклонение происходит с молчаливого согласия народа, и даже более того, всячески ним поощряется<sup>7</sup>. Одной из причин такого согласия является болезненность восприятия рыночных условий на постсоветском пространстве, где демократия не воспринимается как народовластие, а тотальное безвластие, бедность населения и экономический упадок страны<sup>8</sup>. Манипулируя на негативных

---

<sup>3</sup> Там же, с.112.

<sup>4</sup> В. Сухонос, *Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: анатомія демократизму і авторитаризму: моногр.*, Суми 2003, с. 27.

<sup>5</sup> Р. Мартинюк, «Суперпрезидентська республіка»: конституційно-правова оцінка феномену та досвід пострадянських країн, «Право України» 2013, № 7, с. 253.

<sup>6</sup> В. Сухонос, *Статус глави держави в умовах демократичного режиму*, «Право України» 2013, № 8, с. 107.

<sup>7</sup> Р. Сон, *Самодеструкція молодих демократій*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/10/4/6637831/>, 08.10.2014.

<sup>8</sup> Є. Солонина, *Українська бідність: небезпеки і шляхи подолання*, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2006851.html>, 08.10.2014.

результатах трансформационного процесса и мессианской роли главы государства как источника системных изменений, политический лидер претендующий на главный пост страны также реализовывает принципиально иную роль. Как показывает опыт постсоветских стран, очень часто политический лидер претендующий на пост главы государств является ставленником определенных финансово-промышленных групп, цель которых установить новый порядок в государстве и влиять на процессы получения дополнительных ресурсов с целью укрепить свое господство<sup>9</sup>. В пользу нашей позиции высказывается целый ряд исследователей, которые пришли к выводу, что например, в Украине глава государства является ставленником региональных групп (умеренный националист Л. Кравчук, ставленник днепропетровской политической элиты Л. Кучма, вновь умеренный националист В. Ющенко, ставленник донецкой политической элиты В. Янукович и представитель ослабленной экономическим кризисом, но объединенной группы центральных, западных и северных областей Украины П. Порошенко)<sup>10</sup> или в России, где на сегодняшний день сложилась устойчивая «питерская элита» во главе с Президентом В. Путиным и Премьер-министром В. Медведевым. Это означает, что глава государства на постсоветском пространстве является также неким символом доминирования определенной финансово-промышленной группы, поэтому его политический курс развивается по системе «победитель получает всё»<sup>11</sup>.

Указанное нами положение института главы государства не позволяет использовать классическую схему политического курса страны как продолжение внутренней политики государства<sup>12</sup>. Ведь без анализа фактора доминирования института главы государства через связи с определенной кастой финансово-промышленной группы, наглядно демонстрирует его политический курс как результат борьбы кланов, что также вносит свой отпечаток на внешнюю политику государства. Данный факт ставит многих исследователей в тупик – ведь до середины 90-х г.г. XX века государства постсоветского пространства были одними из пионерами в сфере внедрения демократических реформ и преобразований, но со второй половины 90-х годов темпы

<sup>9</sup> М. Михальченко, *Політична система в Україні: що ми модернізуємо?*, <http://www.viche.info/journal/2358/>, 08.10.2014.

<sup>10</sup> *Финансово-промышленные группы в России (аналитический обзор)*, <http://www.cfin.ru/press/management/1998-6/02.shtml>, 08.10.2014.

<sup>11</sup> Я. Макітра, *Мажоритарні війни: переможець отримує все*, [www.pravda.com.ua/articles/2011/02/28/5953144/](http://www.pravda.com.ua/articles/2011/02/28/5953144/), 08.10.2014.

<sup>12</sup> К. Родионов, *Авторитарный откат на постсоветском пространстве*, <http://www.forbes.ru/mneniya-column/opyty/62640-avtoritarnyi-otkat-na-postsovetском-prostranstve>, 08.10.2014.

реформирования замедлились и начался откат к авторитарным тенденциям<sup>13</sup>. Наиболее в этом процессе преуспели Беларусь, Россия и Казахстан<sup>14</sup>. В свою очередь, тенденции отката к авторитаризму имеет разнородную природы и характерны не для всех стран постсоветского и постсоциалистического пространства. Такие государства бывшего СССР, как Литва, Латвия и Эстония интегрировались в европейские институты демократии намного раньше других государств постсоциалистического лагеря, как Польша, Венгрия, Чехия и др. На наш взгляд, тут не следует использовать логику хронополитики о том, что государства Прибалтики и Центральной Европы имели непродолжительный опыт пребывания в социалистической системе. Причины тут более глубинные, среди них схожее с Западом культурное пространство, общая история и более активистский тип политической культуры населения. Но более важную причину представляет сам характер трансформационного пространства таких государств как Украина, Беларусь, Российская Федерация, Казахстан и другие, которые с распадом социалистической централизованной системы оказались в сложных социально-политических условиях, и вместо решения социальных проблем, руководители государств стали производить поиск социокультурных аспектов суверенитета новообразованных стран. Поэтому, методами такого поиска служили все возможные ресурсы для сиюминутного решения всех социальных и экономических проблем, государства постсоветского пространства не имея опыта построения конкурентоспособной экономики взяли курс на стихийную приватизацию, которая должна была решить целый ряд системных задач. Т.е., политический курс формировался стихийно, наполнялся непрозрачными коррупционными схемами перераспределения государственной собственности, и в сложившихся обстоятельствах возник острый социальный запрос на так называемую «сильную руку», способную навести порядок в государстве. Причем, критерии порядка, как и социально-политическая ответственность отходили на второй план. Отсюда, невозможно, скажем подойти к политическому курсу Украины первого десятилетия с распада СССР с позиций продолжения внутренней политики, т.к. в самом государстве находилось диаметрально два противоположных курса – с одной стороны это западная и центральная часть страны, которая ориентируется на евроинтеграцию, а также Юго-Восточная часть, экономика, язык, культурные связи завязаны больше на интеграции с Россией, нежели с западным миром. Даже больше того, западные стандарты

---

<sup>13</sup> *Права человека и откат к авторитаризму*, <http://russiaforall.ru/news/1391497127>, 08.10.2014.

<sup>14</sup> Л.Г. Титаренко, *Постсоветская трансформация демократии: западные и отечественные интерпретации*, [http://www.academia.edu/799034/Постсоветская\\_трансформация\\_демократии:западные\\_и\\_отечественные\\_интерпретации](http://www.academia.edu/799034/Постсоветская_трансформация_демократии:западные_и_отечественные_интерпретации), 08.10.2014.

этой частью страны воспринимаются как враждебные и неприемлемые, но в чем сущность такого не принятия – установить невозможно. Указанное вынуждало администрацию Л.Кучмы внедрить систему «многовекторности», т.е. лавирования между Западом и Россией без системной интеграции в какие-либо институции. В тоже самое время в России, Казахстане и Белоруссии наблюдается ренессанс авторитаризма, который сформировал в данных государствах «суперпрезидентскую» форму правления, которая нашла свое отражение в создании альтернативного от западной модели пути развития. Оставив базовые инструменты демократии (политические партии, систему разделения властей, политические выборы, некоторые гарантии для оппозиции, элементы гражданского общества) указанные страны пошли по пути институционального создания доминирующего института выработки не только политической реальности, но и всего курса развития страны<sup>15</sup>. Таким образом, уточняя такое понятие как политический курс страны в странах постсоветского пространства, на наш взгляд, остро необходимо отказаться от стандартного его понимания, как общего комплекса мер внутреннего государственного развития, обустройство и продолжение их на внешнеполитической арене с целью защиты национальных интересов. В пользу нашей позиции высказывается целый ряд как мировых, так и украинских авторов, среди которых следует назвать А. Арутюняна, Д. Дербишяра, Я. Дербишяра, О. Зазнаева, Р. Мартынюка, С. Холмса, В. Чиркина и других, которые модель президентской власти и политического курса страны определяли как взаимосвязь между последствиями системной трансформации и переходным состоянием политической системы постсоветского общества, которое на ментальном уровне в силу несформированной политической культуры не способно принять нормы демократии и больше ориентируется на появлении сильного лидера<sup>16</sup>. Представленная логика во многом облегчает нам задачу восприятия гибридного развития стран постсоветского пространства. С одной стороны, это позволяет нам отойти от характеристики авторитарных тенденций в развитии стран постсоветского пространства как простым увеличением полномочий и выходом главы государства за пределы политической системы. С другой – показать невозможность реализации высоких стандартов демократии через слабость гражданского общества и других институтов представительской демократии (парламент) ввиду значительной концентрации популизма и заведомо невыполняемых решений. На наш взгляд, при анализе политического курса постсоветских государств важно понимать

<sup>15</sup> О. Яхно, *Апология многовекторности*, [http://lb.ua/news/2013/04/08/195828\\_apologiya\\_mnogovektornosti.html](http://lb.ua/news/2013/04/08/195828_apologiya_mnogovektornosti.html), 08.10.2014.

<sup>16</sup> А. Арутюнян, *Институт президента в постсоветских республиках: конституция и политическая реальность (Сравнительно-правовой анализ)*, Ереван 2006, с. 72.



факт того, что многие поддерживаемые западом демократические политики и прозападные политические партии не могут восприниматься населением, как альтернатива власти, т.е. демократия и свободная конкуренция воспринимается постсоциалистическим обществом как безработица, экономический и политический кризис, а также как отсутствие перспектив<sup>17</sup>. Усиливает этот факт то, что «альтернативные кандидаты» от демократической оппозиции на пост главы государством во многом оказываются демагогами и популистами, которые на практике не усиливают демократизацию страны, а заняты больше проблемами внутриэлитарной борьбы за перераспределение экономических ресурсов (в пример приводится Украина и Грузия времен правления в них прозападных В. Ющенко и М. Саакашвили)<sup>18</sup>. Даже несмотря на тот факт, что Грузии удалось многие системные реформы демократизации, но вместе с тем, демократические силы 2013 году потерпели поражение<sup>19</sup>.

В Украине, чтобы не допустить путь некоторого сворачивания демократических стандартов по аналогии с Грузией предложен диаметрально противоположный курс развития страны. Революционные события конца 2013 начала 2014 года привели к значительному сворачиванию доминирующей роли института главы государства. В качестве альтернативы сильной президентской власти предлагается возврат к незавершенной конституционной реформы-2004 года, которая меняла президентско-парламентскую на парламентско-президентскую форму правления со значительным делегированием полномочий Президента Украины – Главе правительства. Целью такого перехода является повышение зависимости главы государства от парламента и сформированного ним правительства, что в итоге должно создать в Украине координационный политический курс, основанный на результатах широкой общественно-политической дискуссии. При этом, как показала практика реализации реформы-2004 года, дисбаланс между властью Президента и позицией законодательной ветви власти не только сохраняется, но и усугубляется. Проявлением такого дисбаланса является прямое формирование ключевых должностей правительства непосредственно Президентом (речь идёт о силовом блоке и выработки вектора внешней политики), а также прямое вмешательство в процессы формирования внутренней политики и законодательной инициативы парламентской коалиции, которая во многом

---

<sup>17</sup> Л. Гудков, Б. Дубин, Н. Зоркая, *Постсоветский человек и гражданское общество*, Москва 2008, с. 21.

<sup>18</sup> П. Кухта, *Плюсы и минусы реформ в Грузии*, [http://economics.lb.ua/business/2012/08/20/166294\\_plyusi\\_minusi\\_reform\\_gruzii.html](http://economics.lb.ua/business/2012/08/20/166294_plyusi_minusi_reform_gruzii.html), 08.10.2014.

<sup>19</sup> *Выборы в Грузии: победил представитель правящей коалиции*, <http://ria.ru/world/20131028/972985396.html>, 08.10.2014.

основывается на согласительных документах с главой государства<sup>20</sup>. Причин такого положения дел, на наш взгляд три. Во-первых, конституционная реформа 2004 года разрабатывалась и принималась во время острой фазы «Оранжевой революции», т.е. под значительным влиянием общественного мнения. Во-вторых, она реализована только лишь на нормативно-правовом уровне и не учитывает многие особенности политической системы Украины, а именно, что Президент является и продолжает быть Гарантом Конституции и правопорядка, что автоматически выносит его за рамки политической системы вне зависимости от формы правления. В-третьих, в Украине на политическом уровне так и не сложилась система сдержек и противовесов, а также не созданы институты эффективной оппозиции и инструменты политической ответственности<sup>21</sup>. В сумме это привело к тому, что политическая система находится в реактивной фазе своего развития, т.е. движется от кризиса к новому кризису, который и вносит определённые коррективы в политический курс развития страны. Т.е. в сложившихся условиях руководство Украины политический курс формируется ситуативно, в прямой зависимости от политической конъюнктуры, которая находится у власти или же оказывает на неё давление<sup>22</sup>. Во многом, указанную точку зрения разделяет также известный исследователь О. Зазнаев, который при анализе характера политического курса стран постсоветского пространства отметил, что слабость политических инструментов базовых институтов политической системы привели к Конституционной форме доминирующей роли главы государства вне зависимости от формы правления или направления трансформационного процесса, что приводит к реактивной фазе политического развития<sup>23</sup>. Последствиями такого процесса является незавершенность процесса конституционного реформирования, замедление темпов построения гражданского общества, т.е. государственное развитие представляет собой балансирование между авторитарным прошлым и демократическим устремлением части политической элиты<sup>24</sup>.

В Беларуси, Казахстане и России трансформационный процесс и построение политического курса проходят в диаметральной противоположности от украинского. Так, в Беларуси и Казахстане ориентация политического курса

<sup>20</sup> *Конституционная реформа: своевременно или нет?*, <http://racurs.ua/557-konstitucionnaya-komissiya-izmeneniya-v-konstituzhiyu>, 08.10.2014.

<sup>21</sup> Г. Борисов, *Обратная тяга. Плюсы и минусы Конституции образца 2004 года*, <http://izvestia.kiev.ua/article/57713>, 08.10.2014.

<sup>22</sup> *Внешняя Политика Независимой Украины*, <http://histua.com/ru/knigi/istoriya-ukrainizaruba-vaskovskij/vneshnyaya-politika-nezavisimoj-ukrainy>, 08.10.2014.

<sup>23</sup> О. Зазнаев, *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*, Казань 2006, с. 47–48.

<sup>24</sup> Там же, с. 68.

на пророссийский вектор развития произошел еще в середине 90-х годов XX столетия. В Беларуси в 1995 году по этому случаю даже произошел референдум о легитимизации такого курса, где на повестку дня выносились ключевые составляющие такого курса. Центральными вопросами референдума были 4 и все они касались созданию единого с Российской Федерацией политического, экономического, культурного и социального пространства. Инициатором референдума выступил глава государства А. Лукашенко и предложил народу 4 ключевых вопроса политического курса Республики Беларусь: «О придании русскому языку статуса государственного», «Об изменении государственной символики» (в основу была положена символика времён СССР<sup>25</sup>), «О поддержке действий президента, направленных на экономическую интеграцию с Российской Федерацией». Последний, четвёртый вопрос касался исключительной роли института главы государства в политическом обустройстве республики, и формулировался как вопрос «О необходимости внесения изменений в конституцию, которые предусматривают возможность досрочного прекращения полномочий Верховного Совета Президентом в случаях систематического или грубого нарушения Конституции»<sup>26</sup>. Причем, на референдуме 1996 года были приняты поправки, которые фактически превратили институт главы государства в единственный центр создания политического курса и развития Республики Беларусь, где глава государства получил монопольное право на роспуск парламента и единоличное управление всеми силовыми и экономическими структурами в стране<sup>27</sup>. Итогом такой трансформации и курса развития Беларуси стало полное политическое, экономическое и культурное интегрирование в процессы другого государства – Российской Федерации, причём делалось это методом референдума, т.е. народного волеизъявления. Фактически же, исходя из формулировки вопросов, происходило политическое смешивание политики, экономики, культуры, авторитарной модели управления и пророссийского пути развития. Т.е., народу было предложено не выбирать, а пройти процедуру легитимизации уже выработанного Президентом А. Лукашенко курсом развития страны. Объясняется представленный факт двумя фундаментальными причинами – с одной стороны население Беларуси было против распада СССР и выступало за его сохранение. С другой стороны, сказывается доминирование патриархальной

---

<sup>25</sup> *Белоруссия: 1994–2006*, [http://news.bbc.co.uk/hi/russian/in\\_depth/2006/belarus/newsid\\_4810000/4810062.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/russian/in_depth/2006/belarus/newsid_4810000/4810062.stm), 08.10.2014.

<sup>26</sup> М. Пастухоў, *Ці законны рэфэрэндум 1995 году адносна надання дзяржаўнага статусу расейскай мове?*, Аняменне. *З кронікі знічэння беларускай мовы*, Вільня 2000, с. 27.

<sup>27</sup> *Беларусь – испытание независимостью*, <http://www.russkiivopros.com/index.php?pag=one&id=18&kat=5&csl=1>, 08.10.2014.

культуры православного общества, где существует стереотип и сильной и сакральной роли главы государства, способного чувствовать свой народ, что нашло свое отображение даже в конституции страны, в которой указано, что Беларусь – это также социальное государство<sup>28</sup>.

В Казахстане ситуация во многом схожая с Беларусью, но имеет свои особенности. Во-первых, Казахстан является большей частью азиатским государством с типичной для этого региона патриархальным типом политической культурой со значительным уровнем влияния местных обычаев и порядков (Казахстан прежде всего исламское государство)<sup>29</sup>. Во-вторых, Казахстан в экономическом плане практически полностью интегрирован в экономические и энергетические сети России, и относительную самостоятельность в политическом курсе страны гарантирует лишь наличие собственных полезных ископаемых с правом экспорта в страны Азии и Европы<sup>30</sup>. В-третьих, закрепление авторитарных тенденций в создании сильной вертикали президентской власти потребовало от Президента Казахстана Н. Назарбаева вынести на всенародный референдум только один вопрос «Принимаете ли Вы новую Конституцию Республики Казахстан, проект которой опубликован в печати первого августа 1995 года?»<sup>31</sup>. Согласно тексту данной Конституции, Президент государства наделялся целым рядом существенных полномочий, среди которых особое внимание привлекают реализация основных направлений внутренней и внешней политики Республики Казахстан (без санкции парламента); образование, упразднение и реорганизация центральных исполнительных органов власти Республики; а также, формирование и реализация государственных программ развития Республики Казахстан<sup>32</sup>. С результатом в 90%<sup>33</sup> население Казахстана позволило Президенту Н. Назарбаеву лично формировать политический курс государства и формировать модель его развития. В этом ключе Казахстан мгновенно избрал вектором своей интеграции Россию, что во многом продиктовано интересами бизнес-элит входящих в окружение главы государства<sup>34</sup>.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> *Международное обозрение: В интеграции России, Беларуси и Казахстана произошли новые подвижки*, <http://russian.people.com.cn/31519/7650265.html>, 08.10.2014.

<sup>30</sup> Е. Яценко, *Элиты Беларуси, Казахстана, России и Украины о перспективах интеграции*, <http://www.fundeh.org/publications/articles/66/>, 08.10.2014.

<sup>31</sup> Текст Указа Президента Казахстана от 28 июля 1995 г. № 2389, [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002389\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002389_), 08.10.2014.

<sup>32</sup> *Международное обозрение: В интеграции России, Беларуси и Казахстана произошли новые подвижки*, <http://russian.people.com.cn/31519/7650265.html>, 08.10.2014.

<sup>33</sup> D. Nohlen, F. Grotz, C. Hartmann, *Elections in Asia: A data handbook*, 2001, Volume I, p. 419.

<sup>34</sup> *Геополитический проект Кремля в опасности*, <http://politiko.ua/blogpost90207>, 08.10.2014.

Таким образом, политический курс ближайших союзников Беларуси и Казахстана во многом сформировался демократическим путём, т.е. путём референдума, на котором главы указанных государств получили одобрение самостоятельно формировать вектор развития страны – безальтернативную политическую интеграцию с Российской Федерацией. В обмен на это, политические лидеры Беларуси и Казахстана получили полную поддержку со стороны России, которая помогает им находится во власти по сей день. На наш взгляд, указанные процессы не означают автоматическое сворачивание демократизации Беларуси и Казахстана. Во-первых, политический курс и существующая модель государства получили всенародное одобрение. Во-вторых, непонятные для традиционного населения контуры демократии в его создании лишат веры в сильного лидера, способного навести порядок, т.е. народ на ментальном уровне Беларуси и Казахстана пока не готов к структурным изменениям существующего порядка и политического курса своих государств. В-третьих, значительный уровень политической стабильности при авторитарных тенденциях позволяет населению указанных стран относительно свободно чувствовать себя в экономическом плане – обеспечивается стабильный прирост ВВП, происходит постоянное совершенствование основ социальной жизни и т.д.<sup>35</sup>

Особняком в указанных процессах стоит Российская Федерация, которая в своем политическом развитии ориентируется на некий «третий путь», что подразумевает равномерное сотрудничество с Западом и Востоком, но без интеграции в какие-либо военные и геополитические союзы (Европейский Союз, НАТО)<sup>36</sup>. Указанный «третий путь» представляет собой специальную модель строительства прежде всего президентского государства, создания новой геополитической стратегии национальных интересов и возвращения России в разряд сверхдержав международной политической арены (так называемый «Русский мир»)<sup>37</sup>. На наш взгляд, указанное означает, что Российская Федерация в своем политическом пути развития ориентируется на стратегии распавшегося Советского Союза, причём такой путь осуществляется без народного одобрения (референдума). В качестве аргумента можно привести специфику создания Евразийского Союза Беларуси, России и Казахстана, где именно Москва была и остается единственным центром принятия важных политических и экономических решений, а также центром одобрения той

---

<sup>35</sup> *Элиты Беларуси, Казахстана, России и Украины о перспективах интеграции*, <http://www.fundeh.org/publications/articles/66/>, 08.10.2014.

<sup>36</sup> Л. Решетников, *Мы должны выбрать на свой, третий путь России*, <http://www.russdom.ru/node/7152>, 08.10.2014.

<sup>37</sup> *Путин спасает «русский мир» войной в Украине*, <http://sprotyv.info/ru/news/3852-putin-spsaet-russkiy-mir-voynou-v-ukraine>, 08.10.2014.

или иной политики государств-сателлитов (Беларусь, Казахстан). Техническое исполнение названного процесса лежит не сколько в доминирующей роли института главы государства Российской Федерации (в этом отношении у него полномочий не больше, чем у главы Белого дома в США)<sup>38</sup>, а сколько в самой модели и стиле управления самого главы государства. Наглядным примером указанной ситуации, на наш взгляд, является процесс аннексии Россией Крыма, где сам факт подавался как воссоединение Крыма с Российской Федерацией на основе народного референдума (именно такой риторики придерживался лично Президент В. Путин и все участники указанного процесса)<sup>39</sup>. Т.е., политический курс Российской Федерации выстраивается непосредственно самим политическим лидером с ориентацией на его политическую волю, экономические и военные ресурсы самого государства, и продиктован он прежде всего мнением В.Путина о вторжении Запада в сферу интересов России (Украина, Грузия, Прибалтика, Молдова, Сирия)<sup>40</sup>. Указанное и позволяет политическому лидеру Российской Федерации, по его мнению, единолично пересматривать политическую карту государств постсоветского пространства в зависимости от их сближения с Западом. Отсюда, политический курс Российской Федерации выстраивается в зависимости от политической воли самого лидера, базируется на постулатах идеи о «русской нации», и затрагивает прежде всего национальные интересы соседних государств, в которых российская администрация стремится создать лояльную и «послушную» администрацию; в обмен на это гарантируется полная легитимизация и доминирование в них той политической элиты, которая будет подконтрольна Кремлю.

Но при этом важно понимать, что представленные нами процессы существенно влияют на вектор развития государств постсоветского пространства и в целом поднимают вопрос национальной безопасности государств постсоветского пространства на принципиально новый уровень научного исследования. Именно, возможным векторам развития, их последствий и моделям трансформации политических курсов развития стран постсоветского пространства будут посвящены наши следующие научные разработки.

Подводя итог нашего исследования мы пришли к следующим выводам. Во-первых, политический курс развития государства представляет собой сложную научную категорию, которая включает в себя всю специфику вну-

<sup>38</sup> Н.В. Загладин, *США: общественность, власть, политика: Монография*, Москва 2001, с. 126.

<sup>39</sup> *Воссоединение Крыма с Россией — это модель*, <http://www.odnako.org/blogs/vossoedinenie-krima-s-rossiey-eto-model>, 08.10.2014.

<sup>40</sup> Д. Тренин, *Четвертый вектор Владимира Путина*, <http://www.globalaffairs.ru/number/Chetvrtiy-vektor-Vladimira-Putina--15992>, 08.10.2014.

тренней и внешней политики государства, учитывает все сложности и специфику трансформационного процесса той или иной страны. Во-вторых, страны постсоветского пространства пройдя сложные и противоречивые процессы демократизации во многом осуществили откат к легитимизации старых авторитарных порядков с некоторыми гражданскими гарантиями. В-третьих, наиболее перспективные в экономическом и социальном плане государства постсоветского пространства, которыми являются Беларусь и Казахстан, в своём политическом курсе избрали вектор интеграции с Российской Федерацией. Причинами такого отката могут служить высокий уровень традиционной культуры среди населения, вера в сакральную роль политического уровня и общие социокультурные ценности с российским государством. В-четвертых, из общей тенденции выбиваются Украина, Грузия и Российская Федерация. Если, Украина и Грузия в своем векторе политического развития избрали вектор европейской интеграции со странами Запада, то Российская Федерация избрала некий «третий путь» политического развития, основанный при этом на политической воли главы государства. При этом, и Украина, и Грузия, продолжают оставаться зоной интересов Кремля, что играет немаловажную роль в сложных процессах демократизации и евроинтеграции бывших советских республик. В-пятых, в странах постсоветского пространства в независимости от вектора политического развития сохраняется доминирующая роль института главы государства в создании и реализации политического курса, что во многом является больше фундаментом гибридного развития (смешивание авторитарных моделей управления и процессов демократизации), нежели успешного проведения трансформационного процесса.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье на теоретическом и концептуальном уровне обсуждается специфика выработки стратегического курса развития государства постсоветского пространства. Уточняется методология исследования процессов системной трансформации на постсоветском пространстве с учётом опыта других стран социалистического лагеря. Делается акцент на влиянии института главы государства в выработке политического курса страны в условиях переходного этапа её развития. Проанализированы основные подходы к изучению места и роли главы государства в системе выработки стратегической политики развития государства. Выявлены механизмы и логика совершенствования, реформирования политического курса государства в системе административного управления главы государства. Выявлены основные вектора развития политического курса стран постсоветского пространства в контексте

влияния института главы государства (как специфического и высшего института власти) и с учётом тенденций сегодняшнего дня.

*Marina Grigorievna Numuhametova*

#### **SPECIFICITY OF FORMATION OF THE POLITICAL COURSE OF POST-SOVIET COUNTRIES**

In the article on theoretical and conceptual level there is a specification of making the strategic course of country development on post-soviet space. There is a specification of investigation methodology concerning system transformation processes on post-soviet space, taking into account the experience of other socialistic countries. There is an emphasis on influence of head institution on making political policy of the country in conditions of transitional stage of its development. There have been analyzed the main approaches studying the place and role of Head of State in the system of forming the strategic policy in the sphere of country development. Mechanisms and improvement logic are defined, as well as reforming the state political policy in the system of administrative government of Head of State. There have been defined the main development vectors concerning political policy of post-soviet countries in the context of Head of State influence (both specific and supreme authority institution), taking into account the tendencies as of today.

**KEY WORDS:** *political policy, Head of State, system transformation, authority institutions, political system*

#### **Библиография**

- А. Арутюнян, *Институт президента в постсоветских республиках: конституция и политическая реальность (Сравнительно-правовой анализ)*, Ереван 2006.
- Г. Борисов, *Обратная тяга. Плюсы и минусы Конституции образца 2004 года*, <http://izvestia.kiev.ua/article/57713>, 08.10.2014.
- Л. Гудков, Б. Дубин, Н. Зоркая, *Постсоветский человек и гражданское общество*, Москва 2008.
- Н.В. Загладин, *США: общественность, власть, политика: Монография*, Москва 2001.
- О. Зазнаев, *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*, Казань 2006.



- Я. Макітра, *Мажоритарні війни: переможець отримує все*, [www.pravda.com.ua/articles/2011/02/28/5953144/](http://www.pravda.com.ua/articles/2011/02/28/5953144/), 08.10.2014.
- Р. Мартинюк, «Суперпрезидентська республіка»: конституційно-правова оцінка феномену та досвід пострадянських країн, «Право України» 2013, № 7.
- М. Михальченко, *Політична система в Україні: що ми модернізуємо?*, <http://www.viche.info/journal/2358/>, 08.10.2014
- М. Пастухоў, *Ці законны рэфэрэндум 1995 году адносна надання дзяржаўнага статусу расейскай мове?, Аняменне. З кронікі знішчэння беларускай мовы*, Вільня 2000.
- К. Родионов, *Авторитарный откат на постсоветском пространстве*, <http://www.forbes.ru/mneniya-column/oputy/62640-avtoritarnyi-otkat-na-postsovetskom-prostranstve>, 08.10.2014.
- Р. Сон, *Самодеструкція молодих демократій*, <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/10/4/6637831/>, 08.10.2014.
- В. Сухонос, *Динаміка сучасного державно-політичного режиму в Україні: анатомія демократизму і авторитаризму: моногр.*, Суми 2003.
- В. Сухонос, *Статус глави держави в умовах демократичного режиму*, «Право України» 2013, № 8.
- Л.Г. Титаренко, *Постсоветская трансформация демократии: западные и отечественные интерпретации*, [http://www.academia.edu/799034/Постсоветская\\_трансформация\\_демократии:западные\\_и\\_отечественные\\_интерпретации](http://www.academia.edu/799034/Постсоветская_трансформация_демократии:западные_и_отечественные_интерпретации), 08.10.2014.
- Финансово-промышленные группы в России (аналитический обзор)*, <http://www.cfin.ru/press/management/1998-6/02.shtml>, 08.10.2014.
- Е. Яценко, *Элиты Беларуси, Казахстана, России и Украины о перспективах интеграции*, <http://www.fundeh.org/publications/articles/66/>, 08.10.2014.
- D. Nohlen, F. Grotz, C. Hartmann, *Elections in Asia: A data handbook*, 2001, Volume I.

*Мереке Габдуалиев*

## **Конституционно-политическое многообразие: состояние и проблемы реализации (опыт Казахстана и России)**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*политическая партия, политический плюрализм, политическая оппозиция, однопартийная система, политическая коррупция*

### **Постановка проблемы**

Происходящие в последние годы события в политической жизни стран бывшего Советского Союза актуализируют необходимость осмысления вопросов конституционного политического многообразия, его состояния и проблем реализации. Выстроенная модель управления государством и обществом в этих странах характеризуется тем, что принятие политических решений замыкается на одной фигуре – главе государства. По этому поводу казахстанские политологи формулируют очень ценное замечание, что практически все политические и социальные институты существуют не как институты, а как учреждения. Есть партии, но нет партийной системы. Есть парламент, но нет самостоятельной представительной ветви власти. Есть суды, но нет правового государства. Есть граждане и формально «третий сектор», но нет гражданского общества<sup>1</sup>.

По сути, неоспоримым является тот факт, что наличие в стране дееспособных политических институтов, реального конституционно-политического многообразия – есть гарантия безопасности основ конституционного строя, гарантия от революционных потрясений и неконституционных форм смены

<sup>1</sup> См. подр.: Д. Сатпаев, Т. Умбеталиева, А. Чеботарев и др., «Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода, Астана 2013, с. 122.

власти. По справедливому мнению профессора О.Ф. Шаброва, в XX веке государство утратило монопольное положение по существу единственного инструмента политики<sup>2</sup>. Профессор К.В. Старостенко отмечает, что «единственный механизм, стимулирующий власть работать эффективно, т.е. в интересах населения – это политическое многообразие, предполагающее многопартийность, а следовательно – конкуренцию в политической сфере»<sup>3</sup>.

Конституция Казахстана закрепляет, что «в Республике Казахстан признаются идеологическое и политическое многообразие. Не допускается создание в государственных органах организаций политических партий» (п. 1 ст. 5). Принцип идеологического, политического многообразия нашел отражение в статье 13 Конституции Российской Федерации.

Профессор Б. С. Эбзеев в комментарии к данной статье указывает, что признание идеологического многообразия (наряду с признанием политического многообразия и многопартийности) в качестве основ конституционного строя есть рефлекс на насаждавшийся десятилетиями идеологический монизм, закреплявшийся в советских конституциях и поддерживавшийся всеми институтами государственной власти<sup>4</sup>. Признание идеологического многообразия сопровождается признанием политического многообразия и многопартийности, которая является структурированным выражением идеологического многообразия, его оформлением в виде различных политических партий, объединяющих граждан в зависимости от их социальной и политической ориентации<sup>5</sup>. Вопрос реализации в жизни конституционного принципа идеологического и политического многообразия, многопартийности является одной из актуальной проблем конституционно-правового развития наших стран.

## **Проблемы законодательного регулирования статуса политических партий**

Как в Российской Федерации, так и Республике Казахстан существуют политические партии, которые, в основном, создавались не снизу вверх,

---

<sup>2</sup> О.Ф. Шабров, *Политическая система: демократия и управление обществом*, «Государство и право» 1994, № 5, с. 116.

<sup>3</sup> К.В. Старостенко, *Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации*, Санкт-Петербург 2008, с. 147.

<sup>4</sup> См. подр.: В.Д. Зорькин (ред.), *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2011, с. 138–139.

<sup>5</sup> В.В. Лазарев (отв.ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001, с. 81.

а напротив, – при инициативе и под контролем государства, под конкретных лиц и преследовало цель, скорее, продемонстрировать западным инвесторам наличие «политического многообразия» в стране, чем выражение мнения населения. Так, сегодня в Казахстане официально зарегистрировано и действует девять политических партий: партия «Нур Отан», Демократическая партия Казахстана «Ак жол», Коммунистическая Народная партия Казахстана, Коммунистическая партия Казахстана, Общенациональная социал демократическая партия ОСДП, Демократическая партия Казахстана «Азат», Казахстанская социал демократическая партия «Ауыл», Партия патриотов Казахстана, Политическая Партия «Бірлік»<sup>6</sup>. Председателем партии «Нур Отан» является действующий Президент Республики Казахстан. По итогам выборов в Мажилис Парламента и маслихаты всех уровней в январе 2012 года партия получила 80,99% голосов избирателей. Партия «Ак Жол» на выборах в Мажилис Парламента в 2012 году получила 7,47% голосов.

Идеи Коммунистической народной партии Казахстана дублируют идеи и лозунги традиционной Коммунистической партии Казахстана. В этой связи следует упомянуть о положительном опыте России по законодательному закреплению запрета на использование в наименовании политической партии, как полном, так и сокращенном, наименований иных существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений, наименований, схожих с этими наименованиями до степени смешения (п. 1 ст. 6 Федерального закона «О политических партиях»<sup>7</sup>). Аналогичный запрет существует на использование в качестве эмблемы и иных символов политической партии эмблемы и иные символы существующих в Российской Федерации политических партий и других общероссийских общественных объединений (п. 2 ст. 7 Федерального закона «О политических партиях»<sup>8</sup>).

«Политический ход» по активизации КНПК очевиден, если учесть, что 4 октября 2011 года решением специализированного межрайонного суда по административным делам города Алматы деятельность Коммунистической партии Казахстана (главного конкурента КНПК) была приостановлена на шесть месяцев. В связи с этим в 2012 году партия не участвовала на выборах в Мажилис Парламента.

КНПК благополучно на выборах в Мажилис в 2012 году получила 7,19% голосов. Как сложились бы итоги выборов для КНПК, если бы КПК была

<sup>6</sup> Официальный сайт Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан, [http://election.kz/portal/page?\\_pageid=73,47267&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://election.kz/portal/page?_pageid=73,47267&_dad=portal&_schema=PORTAL)

<sup>7</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>8</sup> См.: там же.

допущена к выборам? Не ввела ли КНПК в заблуждение «традиционный» электорат КПК во время выборов? Не «сидят» ли в этих семи процентах голоса избирателей, которые посчитали, что поддерживают «настоящих» коммунистов? Очевидно, что подобная ситуация, когда законодательно допускается существование партий, наименования, символика и эмблемы которых совпадают (в случае с Коммунистической партией разница заключается только в слово «народная»), не способствует реальной политической конкуренции, искажает волеизъявление избирателей и нарушает принцип равного избирательного права.

Таким образом, в Мажилисе Парламента, помимо правящей партии «Нур Отан», представлены еще две партии «Ак Жол» и КНПК, называемые политологами «провластными», «выгодными власти»<sup>9</sup>. В этой связи справедливы слова профессора Ю. А. Веденева, что «феномен политически и юридически недостроенных партий тем и опасен, что, имитируя участие в избирательном, парламентском и законотворческом процессах, он фактически предоставляет узким социальным группам (корпорациям и лоббирующим их интересы лицам) и государственной администрации возможность совместно пользоваться государственными и экономическими институтами, властью и собственностью вне какого бы то ни было политического и юридического контроля со стороны гражданского общества или того, что от него остается»<sup>10</sup>.

В Российской Федерации действует большее число политических партий (по данным Министерства юстиции – более 50 партий<sup>11</sup>). В специальных исследованиях было высказано мнение, что «наличие большого количества объединений в избирательном процессе еще не свидетельствует о существовании реальной многопартийности»<sup>12</sup>. Очевидно, что подобное партстроительство не способствует аккумуляции и выражению воли различных групп населения, создает условие, когда государство становится заложником выстроенной самой же модели принятия политических решений. Прав про-

---

<sup>9</sup> См. напр.: Интервью А.Д. Собянина, *Нежное время кончилось!*, Время. 18.01.2012.

<sup>10</sup> Ю.А. Веденев, *Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность*, «Государство и право» 1995, № 7, с. 26.

<sup>11</sup> Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации // <http://minjust.ru/ru/node/2459>

<sup>12</sup> А.В. Теперик, *Конституция Российской Федерации и законодательство о выборах и политических партиях: вопросы соответствия и тенденции развития*, [в:] А.И. Демидов, В.Т. Кабышев (ред.), *Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1–3 октября 2003 г.): В 3 ч., Ч. 1.*, Саратов 2003, с. 82.

фессор В. В. Мамонов, говоря, что «партии играют важную роль в обеспечении национальной безопасности страны»<sup>13</sup>.

В свою очередь профессор С.А. Авакьян обоснованно отмечает, что степень демократизма определяется реальным влиянием политических партий на государственную и в целом на политическую жизнь<sup>14</sup>. К сожалению, тенденция последних лет по правовому регулированию статуса политических партий, а также практика реализации законодательства о политических партиях не способствуют конкуренции между партиями.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях»<sup>15</sup>, «политической партией признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, выражающее политическую волю граждан, различных социальных групп, в целях представления их интересов в представительных и исполнительных органах государственной власти, местного самоуправления и участия в их формировании».

- На наш взгляд, в отличие от Республики Казахстан, российский законодатель сформулировал более удачное определение понятия «политическая партия». Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества 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 (п. 1 ст. 3)<sup>16</sup>.
- Как видим, данное определение не ограничивается целями представления интересов граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, а указывает на возможность и право политической партии участвовать в общественных и политических акциях, участие в референдуме. Более того, в Федеральном законе «О политических партиях» сформулированы основные цели политической партии (п. 4 ст. 3)<sup>17</sup>.
- Интересным представляется сравнение реализации конституционной нормы о случаях запрета создания политических партий (п. 5 ст. 13 Кон-

<sup>13</sup> В.В. Мамонов, *Конституционные гарантии национальной безопасности России*, под ред. В.Т. Кабышева, Саратов 2004, с. 107.

<sup>14</sup> С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России*, учеб. пособие, Москва 2011, с. 17–18.

<sup>15</sup> Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях», ВП РК, 2002 г., № 16, ст. 153.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

<sup>17</sup> Там же.

ституции РФ и п. 3 ст. 5 Конституции РК) в соответствующих законах наших стран. В пункте 7 статьи 5 Закона Республики Казахстан «О политических партиях» указано, что «запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики Казахстан, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни».

- Тем временем, российский законодатель, в отличие от законодательного опыта Казахстана, однозначно определяет, что «включение в уставы и программы политических партий положений о защите идей социальной справедливости, равно как и деятельность политических партий, направленная на защиту социальной справедливости, не может рассматриваться как разжигание социальной розни» (п. 2 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях»). Полагаем, что подобная конкретизация на уровне закона позволит избежать практики расширительного толкования понятия «разжигание социальной розни».

## **Требования к численности и финансированию политических партий**

Казахстанский законодатель, в отличие от российского, устанавливает более жесткие требования к численности политических партий и ее представленности в регионах. Так, для государственной регистрации политической партии в ее составе должно быть не менее сорока тысяч членов партии, представляющих структурные подразделения (филиалы и представительства) партии во всех областях, городе республиканского значения и столице численностью не менее шестисот членов партии в каждой из них (п. 6 ст. 10 Закона РК «О политических партиях»<sup>18</sup>).

Федеральный закон «О политических партиях» устанавливает, что политическая партия должна отвечать следующим требованиям: а) иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; б) в политической партии должно состоять не менее пятисот членов политической партии с учетом требований, предусмотренных законом. Уставом политической

---

<sup>18</sup> Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях», ВП РК, 2002 г., № 16, ст. 153.

партии могут быть установлены требования к минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях; в) руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации (п. 2 ст. 3)<sup>19</sup>.

Изменения, внесенные в Федеральный закон «О политических партиях» Законом от 2 апреля 2012 года № 28-ФЗ, которые касались снижения минимальной численности политической партии с 40 000 до 500 человек, в специальных исследованиях назвали «легендарными»<sup>20</sup>. Ранее Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов» сформулировал очень важную правовую позицию, согласно которой «признанием в Российской Федерации идеологического и политического многообразия и их конституционными характеристиками предопределяется поэтапное формирование устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа Российской Федерации в рамках той или иной избирательной системы, особенностями которой во многом диктуются предъявляемые на соответствующем этапе развития Российской Федерации как демократического правового федеративного государства с республиканской формой правления требования к созданию и деятельности политических партий»<sup>21</sup>. Поэтому считаем обоснованным определение партийной системы России – партийной системой «переходного периода»<sup>22</sup>. Аналогичное определение применимо и в отношении партийной системы Казахстана.

Дальнейший сравнительно-правовой анализ правового регулирования статуса политических партий в России и Казахстане позволяет прийти к выводу, что Федеральный закон предусматривает, помимо «классического»

<sup>19</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

<sup>20</sup> А.Г. Румянцев, *Много партий хороших и разных*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2012, № 6, 57.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов», [www.rg.ru/2007/07/21/ks-partiya.html](http://www.rg.ru/2007/07/21/ks-partiya.html).

<sup>22</sup> Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*, Москва 2011, с. 395.



способа создания политической партии, ее создание «путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на съезде общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения» (п. 1 ст. 11)<sup>23</sup>.

В Республике Казахстан политическая партия создается по инициативе группы граждан численностью не менее одной тысячи человек, созывающих учредительный съезд (конференцию) политической партии и представляющих две трети областей, города республиканского значения и столицы. Граждане принимают личное участие на учредительном съезде (конференции) политической партии. Представительство граждан по доверенности на учредительном съезде (конференции) политической партии не допускается.

Проверка достоверности списков инициативной группы граждан по созданию политической партии, членов политической партии на соответствие установленным требованиям осуществляется соответствующими государственными органами в порядке, определяемом на подзаконном уровне. Так, в Правилах проверки достоверности списков инициативной группы граждан по созданию политической партии, членов политической партии указано, что процедура проверки списков включает:

- 1) проверку количества граждан в списках по регионам на предмет их численности;
- 2) проверку на предмет соответствия форме списков, установленной регистрирующим органом;
- 3) проверку лиц, указанных в списках, по банку данных документированного населения Республики Казахстан на предмет принадлежности к гражданству Республики Казахстан.

В случае несоответствия предоставленных списков Правилам регистрирующий орган отказывает в государственной регистрации (перерегистрации) политической партии по основаниям, предусмотренным законодательными актами Республики Казахстан<sup>24</sup>.

В Законе Республики Казахстан «О политических партиях» содержится норма, которая на практике может привести к ее расширительному пониманию и неправильному применению при регистрации политической партии. Так, в пункте 1 статьи 6 закона установлено, что «финансирование создания

---

<sup>23</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

<sup>24</sup> Правила проверки достоверности списков инициативной группы граждан по созданию политической партии, членов политической партии, утвержденные постановлением Правительства Республики Казахстан от 13 сентября 2005 года № 917, САПП РК, 2005 г., № 34, ст. 471.

политической партии, в том числе организации проведения учредительного съезда (конференции), осуществляется в соответствии с требованиями статьи 18 настоящего Закона».

Статья 18 закона регулирует источники финансирования и использование средств политической партией. Пункт 2 указанной статьи среди источников, из которых не допустимо финансирование партии, устанавливает пожертвования «от граждан или негосударственных организаций Республики Казахстан, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций».

Насколько оправдан такой запрет без установления прямого доказательства того, что происходит косвенное финансирование политической партии через граждан Республики Казахстан международными или иностранными неправительственными организациями? Здесь также следует иметь в виду, что не всегда учредительный съезд (конференция) политической партии либо руководящий аппарат уже созданной партии имеют возможность проследить за тем, что граждане, осуществляющие пожертвования, являются получателями грантов и иных средств от международных или иностранных неправительственных организаций. Подобная норма закона потенциально может привести к искусственной «фабрикации» правонарушений и обвинению политических партий в нарушении требований законодательных актов.

Например, в Российской Федерации отсутствует запрет на пожертвования от граждан, получающих гранты и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций. В Федеральном законе «О политических партиях» содержится более широкий и конкретный перечень источников, из которых не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям (пункт 3 статьи 30). При этом, норма о невозможности финансирования партии международными организациями и международными общественными движениями сформулирована с учетом конкретных сроков и обстоятельств. Не допускаются пожертвования политической партии и ее региональным отделениям от некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, ее региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество от международных организаций и международных общественных движений.

Учитывая обоснованные законодательные ограничения в финансировании политических партий иностранными некоммерческими организациями, которые потенциально могут преследовать вмешательство в дела государства другими странами с целью подрыва национальной безопасности, считаем возможным установление возможности на осуществление пожертвований в адрес политических партий гражданами, если они даже и получают гранты

и иные средства от международных или иностранных неправительственных организаций. В данном контексте удачным представляется опыт Российской Федерации по установлению предельной суммы пожертвований со стороны физических лиц (п. 8 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях»).

Дальнейший анализ правового регулирования статуса политических партий в Российской Федерации и Республике Казахстан позволяет прийти к выводу о том, что государственное финансирование деятельности политических партий в наших странах отличается. Статья 33 Федерального закона «О политических партиях» устанавливает, что политические партии имеют право на получение средств федерального бюджета в одном из следующих случаев:

- 1) если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;
- 2) если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании<sup>25</sup>.

В Республике Казахстан «бюджетные средства ежегодно выделяются политическим партиям, представленным в Мажилисе Парламента Республики Казахстан по итогам последних выборов» (п. 1 ст. 18-1 Закона РК «О политических партиях»)<sup>26</sup>. Если учитывать то обстоятельство, что для избрания в Мажилис Парламента партийный список должен получить семь и более процентов голосов избирателей от числа принявших участие в голосовании (п. 1 ст. 97-1 Конституционного закона «О выборах в Республике Казахстан»<sup>27</sup>), то можно сформулировать вывод о наличии законодательного ограничения для государственного финансирования деятельности партий, не способствующего развитию партийной системы.

Предлагаем в Республике Казахстан на законодательном уровне установить обязательность государственного финансирования деятельности политических партий, партийный список которой получил по результатам выборов не менее трех процентов голосов избирателей, принявших участие

---

<sup>25</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29. ст. 2950.

<sup>26</sup> Закон Республики Казахстан от 15 июля 2002 года № 344 «О политических партиях», ВП РК, 2002 г., №16, ст. 153.

<sup>27</sup> Конституционный закон Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года № 2464 «О выборах в Республике Казахстан», ВВС РК, 1995 г., № 17–18, ст. 114.

в голосовании, а также политических партий, у которых хотя бы один выдвинутый кандидат в депутаты местного представительного органа (маслихат) по итогам выборов получил депутатский мандат.

## Политическая оппозиция: проблемы формирования

В других исследованиях автором указывалось на существующие проблемы конституционно-правового регулирования свободы выборов и практики избирательного процесса, а также тенденциях развития избирательных систем в Российской Федерации и Республики Казахстан<sup>28</sup>. Вместе с тем, следует так же обратить внимание на важную составляющую партийно-политической системы – наличие политической оппозиции.

По справедливому мнению профессора В. Т. Кабышева, институт оппозиции власти – неотъемлемый элемент такой конституционной основы, как политический плюрализм. Действительная, а не мнимая, многопартийность порождает политическую оппозицию, цель которой взятие власти. Конституционный строй признает только конституционную оппозицию<sup>29</sup>. К сожалению, в настоящее время как в России, так и в Казахстане наблюдается тенденция, когда оппозиция воспринимается как «вражеская сила», цель которой дестабилизация социально-политической обстановки в стране.

Если в США, ФРГ, других демократических странах является нормальным явлением, когда одна партия, получившая большинство голосов во время парламентских выборов, постоянно находится под общественным контролем и ежедневно подвергается критике другой партией (которая на данный момент находится в меньшинстве), то в странах бывшего Советского Союза оппозиционные партии объявляются «врагами народа», в отношении лидеров таких партий возбуждаются уголовные дела, вводятся налоговые санкции, «включается» государственный аппарат подавления всякого «незапланированного инакомыслия».

<sup>28</sup> См. напр.: М.Т. Габдуалиев, *К вопросу о смешанной модели избирательной системы*, «Вопросы международных отношений: Евразийский союз. Научный журнал» 2012, № 1, с. 56–63; М.Т. Габдуалиев, *Политический статус Парламента как отражение практики избирательного процесса России и Казахстана: конституционные проблемы институционализации воли народа*, [в:] *Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. К 75-летию профессора В.Т. Кабышева*, Саратов 2013, Вып. 13, с. 69–74 и др.

<sup>29</sup> В.Т. Кабышев, *Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России: конституционное измерение*, «Ученые записки юридического факультета» Вып. 16 (26), под ред. А.А. Ливеровского, Санкт-Петербург 2009, с. 133–134.

Например, в Казахстане вела активную деятельность незарегистрированная оппозиционная политическая партия – Народная партия «Алга!». Являлась правопреемницей Народной партии «Демократический выбор Казахстана», которая была закрыта по решению суда в январе 2005 года. 21 декабря 2012 года решением казахстанского суда партия была признана экстремистской и её деятельность была запрещена<sup>30</sup>. В 2012 году лидер Партии «Алга!» В.И. Козлов был осужден к длительному тюремному сроку. Правозащитники назвали данное решение политически мотивированным<sup>31</sup>. Аналогичного мнения о политическом составляющем судебного приговора в отношении российского оппозиционного политика А. Навального придерживаются юристы, хотя он и был осужден по «хозяйственной» статье<sup>32</sup>.

В этом смысле остается актуальным для Казахстана и России вывод о том, что «подход, закрепленный в Законе о партиях, позволяет рассматривать партии не как самостоятельных субъектов политической системы, а в качестве средства прихода к власти узкокорпоративных групп»<sup>33</sup>. Профессор А.А. Вилков приходит к обоснованному выводу, что «ослабление институционального и функционального потенциала оппозиции снижает возможности общественной экспертизы принимаемых политических решений; уменьшает возможности их критики, а, следовательно, и выявления слабых мест; не дает возможности всесторонне рассмотреть альтернативные варианты решения существующих и назревающих общественных проблем»<sup>34</sup>.

В последние годы политические партии в Казахстане создавались бывшими чиновниками, которые, к сожалению, не смогли продемонстрировать эффективность своей деятельности для формирования в стране реальной оппозиции. Прав был Н.Э. Масанов, говоря о проблемах формирования казахстанской оппозиции, что бывшим чиновникам очень трудно стать политиками. Они, как правило, не самостоятельны. Они действуют в основном по стереотипам. Тем, кто долго работал в чиновничьей среде, очень трудно перестроиться и стать самостоятельными политиками<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Партию «Алга» приказано закрыть как экстремистскую, <http://rus.azattyq.org/content/kazakhstan-court-closed-opposition-party-alga/24804992.html>.

<sup>31</sup> Лидера казахстанской партии «Алга!» осудили на 7,5 лет тюрьмы, <http://azh.kz/ru/news/view/11958>.

<sup>32</sup> Суд над Навальным // <http://www.novayagazeta.ru/topics/63.html>.

<sup>33</sup> А.В. Теперик, *Конституция Российской Федерации...*, с. 83.

<sup>34</sup> А.А. Вилков, *Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России*, [в:] *Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов)*. Выпуск 2: Сб. науч. ст., Саратов 2010, с. 50.

<sup>35</sup> Я. Нурбулат Масанов, Сб. ст. и интервью Н. Э. Масанова, Астана 2007, с. 347.

Слабость политических партий, по справедливому мнению профессора Н. Н. Неровной, проявляется в том, что как институт гражданского общества, который обеспечивает объединение и выражение интересов населения, выступает посредником между гражданином, с одной стороны и представительными органами с другой стороны, они эти функции пока полно выражать не могут. Для становления партийной демократии необходимы два тесно взаимосвязанных условия: поддержка партий обществом и наличие у партий реальных властных полномочий<sup>36</sup>.

Жесткие, практически невыполнимые законодательные требования к созданию и деятельности политических партий, излишнее правовое регулирование участия партий в избирательном процессе, ведут к тому, что значительная часть населения не получает возможности решения их социально-экономических проблем и представления интересов в Парламенте и местных представительных органах власти.

А.В. Теперик в своем диссертационном исследовании обосновал, что роль и место многопартийных выборов в становлении конституционного строя состоит в том, что они являются: во-первых, гарантией от узурпации политической власти кем бы то ни было путем периодического ее обновления; во-вторых, ведущим элементом механизма народовластия, с помощью которого достигается адекватное воплощение в органах власти наиболее важных общественно-политических интересов; в-третьих, стимулирующим средством формирования самостоятельного самоуправяемого гражданского общества; в-четвертых, способом введения острых социально-политических конфликтов в конституционно-правовые рамки<sup>37</sup>.

По сути, когда реальная оппозиция выводится из конституционного поля, то протестная часть населения переходит к диссидентским, нелегальным способам выражения мнения. Не этим ли объясняются участвовавшие случаи проведения стихийных митингов и протестов против действия властей в Казахстане. Например, 6 марта 2014 года в городе Астана состоялся несанкционированный митинг жильцов жилищного комплекса «Махаббат», во время которого были задержаны взрослые и дети (в митинге участвовали 8 взрослых и 33 ребенка)<sup>38</sup>. 6 апреля 2013 года тысячи жителей села Жалпактал Западно-Казахстанской области вышли на площадь с транспарантами перед зданием местной администрации в знак протеста против бездействия

<sup>36</sup> См.: Н.Н. Неровная, *Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах. Автореф. дисс... канд. юрид. наук*, Тюмень 2003, с. 20.

<sup>37</sup> См.: А.В. Теперик, *Конституционные основы участия политических партий в избирательном процессе. Автореф. дисс... канд. юрид. наук*, Саратов 2000, с. 13–14.

<sup>38</sup> Родителей и их детей задержали на митинге в Астане, <http://tengrinews.kz/events/roditeley-i-ih-detej-zaderjali-na-mitinge-v-astane-251558>.

местных властей<sup>39</sup>, хотя по итогам выборов 2012 года в местные представительные органы власти по данным избирательной комиссии население проголосовало в основном за представителей партии «Нур Отан».

Автор настоящей работы в своих исследованиях неоднократно обращал внимание на то, что за годы независимости в стране были сформированы социальные категории протестующих граждан: ипотечники, дольщики, работники нефтедобывающих и горнодобывающих отраслей экономики, граждане, которые не могут получить места для своих детей в дошкольных учреждениях<sup>40</sup> и другие. Умалчивание и невозможность решения проблем данных категорий граждан через конституционные механизмы участия политических партий в жизни общества и государства угрожает основам конституционного строя и опасны для государства с точки зрения конституционных и политических рисков.

В этой связи представляется удачным опыт России, когда политические партии, не представленные в Государственной Думе Федерального Собрания, наделяются законом правом не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных в Государственной Думе Федерального Собрания.

Политические партии, не представленные в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, вправе не менее одного раза в год участвовать в пленарном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. На пленарное заседание приглашаются представители всех политических партий, не представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от того, действуют ли на территории субъекта Российской Федерации региональные отделения таких политических партий. Неучастие политической партии в соответствующем пленарном заседании не является основанием для проведения дополнительного пленарного заседания с ее участием (ст. 26.2. Федерального закона «О политических партиях»<sup>41</sup>).

---

<sup>39</sup> В селе Жалпактал тысячи жителей вышли на площадь <http://www.uralskweek.kz/2013/04/06/molniya-v-sele-zhalpaktal-okolo-tysyachi-zhitelej-sobralis-pered-zdaniem-akimata-i-trebuyut-vuxoda-k-nim-akima-rajona/>.

<sup>40</sup> М.Т. Габдуалиев, *Казахстан-2014: Молодежь и государство не должны находиться в различных измерениях*, <http://www.ia-centr.ru/expert/17570/>.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», СЗ РФ. 2001. № 29, ст. 2950.

Предлагаем в Республике Казахстан на уровне закона закрепить право политических партий, не представленных в Мажилисе Парламента Республики Казахстан, участвовать в пленарном заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан не менее одного раза в год. Аналогичное право участвовать в заседании местных представительных органов власти (маслихатов) не менее одного раза в год необходимо предоставить партиям, чьи члены не представлены в маслихатах.

## РЕЗЮМЕ

Хотя в Конституциях Казахстана и России закреплён принцип политического плюрализма и многопартийности, само законодательное регулирование статуса политических партий и практика реализации соответствующих законов не способствуют развитию партийной системы.

К сожалению, в бывших тоталитарных странах обществу очень сложно психологически перестроиться к ценностям конституционализма и демократии. В обществе правящая партия, лидером которой является действующий президент, фактически отождествляется с государством; другие партии играют декоративную роль и не способны реально выражать мнение своих сторонников. М.А. Краснов и И.Г. Шаблинский формулируют вывод, что причиной, не дающей развиваться политической конкуренции в постсоветских странах, является институционально обусловленное единовластие. Демократический консенсус (компромисс) подменяется волей одного властного института. Конституционно-правовой смысл парламентских выборов теряется, и поэтому не формируются механизмы политической ответственности власти перед обществом<sup>42</sup>.

Прав профессор В.Т. Кабышев, говоря, что подавляющая часть общества – продукт системы социально-психологических отношений, сформированных административно-командной (тоталитарной) системой. Она (система) всех нас сформировала психологически. Поэтому сознание человека, его психология находятся в определенной степени еще во вчерашней жизни<sup>43</sup>.

Отсутствие реального политического плюрализма, невозможность легального участия определенных социальных групп, региональных элит в управлении государством через представленные в парламенте политические партии приводит к тому, что конституционные каналы учитывания и выражения мнения значительной части населения подменяются непрозрачными, «теневыми» сделками,

<sup>42</sup> См. подр.: М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский, *Российская система власти: треугольник с одним углом*, Москва 2008, с. 12–17.

<sup>43</sup> В.Т. Кабышев, *Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений*, [в:] *Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. раб.*, Саратов 1995, с. 73.



коррупцией. Институционализация коррупции на уровне социально-политического института, признание населением коррупционных норм в качестве единственно возможного регулятора общественных отношений, функционирование наряду с государственной финансовой системой нелегального потока денежных средств являются проблемами на пути реализации в реальной жизни конституционно-политического многообразия.

По сути, политическая коррупция и однопартийная политическая система являются взаимосвязанными явлениями, органически предполагающими и взаимодополняющими друг друга. Реальное же конституционно-политическое многообразие, политический плюрализм являются единственно возможным условием демократического развития государства, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, воплощения идей о социальном государстве.

*Mereke Gabdualiyev*

#### **CONSTITUTIONAL AND POLITICAL DIVERSITY: STATUS AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION (THE EXPERIENCE OF KAZAKHSTAN AND RUSSIA)**

Although the Constitution of Kazakhstan and Russia established the principle of political pluralism and multiparty legislative regulation itself the status of political parties and the practice of implementing the relevant laws are not conducive to the development of the party system.

Unfortunately, in the former totalitarian countries society psychologically very difficult to readjust the values of constitutionalism and democracy. In society, the ruling party, which is led by the incumbent president, in fact identified with the state; other parties play a decorative role and can not really express the views of their supporters.

The lack of real political pluralism, inability legal participation of certain social groups, regional elites in government through representation in Parliament, political parties leads to the fact that the constitutional channels Incorporation and expression much of the population are replaced by opaque "shadow" transactions corruption. The institutionalization of corruption at the level of socio- political institution, recognition population corruption standards as the only possible regulator of social relations, the functioning of the state, along with the financial system of illegal cash flow are challenges to implementation in real life constitutional and political diversity.

In fact, political corruption and one-party political system are interrelated phenomena, suggesting organically and complementary to each other. The real constitutional and political diversity and political pluralism are the only possible condition for the democratic development of the state, the rights and freedoms of man and citizen, translating ideas about the social state.

**KEY WORDS:** *political party, political pluralism, the political opposition, one-party system, political corruption*

## Библиография

- С.А. Авакьян, *Конституционно-правовой статус политических партий в России*, учеб. пособие С.А. Авакьян, Москва 2011.
- Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*, Москва 2011.
- Ю.А. Веденеев, *Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность*, «Государство и право» 1995, № 7.
- А.А. Вилков, *Конституционно-правовые основы и институциональные возможности участия граждан в оппозиции в современной России*, [в:] *Участие граждан в управлении делами государства: проблемы правового регулирования и реализации в условиях модернизации России: Материалы междунар. Конституционного Форума (10 дек. 2010, г. Саратов)*. Выпуск 2: Сб.науч.ст., Саратов 2010.
- М.Т. Габдуалиев, *К вопросу о смешанной модели избирательной системы*, «Вопросы международных отношений: Евразийский союз. Научный журнал» 2012, № 1.
- М.Т. Габдуалиев, *Политический статус Парламента как отражение практики избирательного процесса России и Казахстана: конституционные проблемы институционализации воли народа*, [в:] *Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей. К 75-летию профессора В.Т. Кабышева*, Саратов 2013, Вып. 13.
- М.Т. Габдуалиев, *Казахстан-2014: Молодежь и государство не должны находиться в различных измерениях*, <http://www.ia-centr.ru/expert/17570/>.
- В.Д. Зорькин (ред.), *Комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2011.
- В.Т. Кабышев, *Власть, культура и психология в системе конституционных отношений России: конституционное измерение*, «Ученые записки юридического факультета» Вып. 16 (26), под ред. А.А. Ливеровского, Санкт-Петербург 2009.
- В.Т. Кабышев, *Человек и власть: конституционные принципы взаимоотношений*, [в:] *Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. раб.*, Саратов 1995.
- М.А. Краснов, И.Г. Шаблинский, *Российская система власти: треугольник с одним углом*, Москва 2008.

- В.В. Лазарев (отв.ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001.
- В.В. Мамонов, *Конституционные гарантии национальной безопасности России*, под ред. В.Т. Кабышева, Саратов 2004.
- Н.Н. Неровная, *Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах. Автореф.дисс... канд. юрид. Наук*, Тюмень 2003.
- А.Г. Румянцев, *Много партий хороших и разных*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2012, № 6.
- Д. Сатпаев, Т. Умбеталиева, А. Чеботарев и др., *«Сумеречная зона» или «ловушки» переходного периода*, Астана 2013.
- К.В. Старостенко, *Конституционно-политическое многообразие: сущность и проблемы реализации в Российской Федерации*, Санкт-Петербург 2008.
- А.В. Теперик, *Конституционные основы участия политических партий в избирательном процессе. Автореф. дисс... канд юрид. наук*, Саратов 2000.
- А В. Теперик, *Конституция Российской Федерации и законодательство о выборах и политических партиях: вопросы соответствия и тенденции развития*, [в:] А И. Демидов, В.Т. Кабышев (ред.), *Конституция Российской Федерации и современное законодательство: проблемы реализации и тенденции развития (К 10-летию Конституции России): Международная научно-практическая конференция (1-3 октября 2003 г.): В 3 ч.*, Саратов 2003.
- О.Ф. Шабров, *Политическая система: демократия и управление обществом*, «Государство и право» 1994, № 5.

*Юрий Алексеевич Коваль*

## **Специфика реализации принципа «бюджетно-финансовая автономия» в переходных обществах**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*местное самоуправление, субсидиарность, бюджетно-финансовая автономия, системная трансформация, местный бюджет*

Актуальность представленной проблемы заключается в том, что Украина и Польша осуществляя трансформационный переход к европейским стандартам политической жизни столкнулись с рядом сложных и нерешаемых в быстрой перспективе проблемами. Речь идёт о построении местного самоуправления как ключевого института в реализации европейских ценностях децентрализации власти. Среди основных проблем, которые лежат во фундаменте проблем местного самоуправления в переходных обществах являются финансовые вопросы и наличие профессиональных кадров. Вместо совершенствования экономических и финансовых взаимоотношений между «центром» и «регионами» предлагается значительный «груз» бюрократических процедур и политических ограничений (построение уровней местного самоуправления, где региональный (областной) больше является государственным, нежели самоуправляемым). Указанное политическое развитие привело к тому, что регионы переходных стран оказались не готовыми в проведении не только модернизационных процессов, но и в стандартном выполнении социальных программ и стандартов государства. Решением указанных проблем, по мнению представителей гражданского сектора, является предоставление местному самоуправлению реальной автономии, которая позволит ему решать собственные проблемы согласно собственным ресурсам, прежде всего финансо-

вых<sup>1</sup>. Но, указанная «гражданская» логика имеет серьезный ряд ограничений и оговорок – во-первых, местные общины в переходных обществах уже не удовлетворены простым увеличением политических прав и гарантий со стороны государства; во-вторых, заявляя о желании получить финансовую автономию, местная громада определенного региона действует прежде всего эмоционально, и не просчитывают все риски (как это показывают события на Востоке Украины, где фундаментальным образом укоренился миф о «кормлении всей Украины»), в-третьих, бюджетно-финансовая автономия выступает как модный тренд политических процессов в XXI веке, иными словами, она не всегда имеет чёткий анализ и логику, но является необходимым показателем имиджа определенного региона. И, самое важное, на наш взгляд, бюджетно-финансовая автономия возможна лишь при высоком экономическом уровне развития государства и с учётом рисков, связанных с тем, что любой регион страны не в состоянии самостоятельно обеспечить себя на все 100%. Отсюда, возникает острая необходимость изучения принципов бюджетно-финансовой автономии и возможностей его реализации в условиях переходного состояния политической и экономической системы, который также характеризуется значительными финансовыми и социальными трудностями развития государства.

Целью исследования является комплексное изучение специфики реализации принципа «бюджетно-финансовой автономии» местного самоуправления с учётом рисков переходного состояния политической системы Украины как наглядного примера провального реформирования сферы местного самоуправления.

Методологический аппарат представленного исследования построен на широком использовании системного и структурного подходов, которые дали возможность изучить финансовую автономию местного самоуправления как совокупность экономических, политических, социокультурных, финансовых, социальных и других подсистем. Целью такого объединения подсистем является комплексное изучение целостного функционирования всей системы местного самоуправления с учётом реализации принципа бюджетно-финансовой автономии. Т.е., на наш взгляд, в исследовании принципа бюджетно-финансовой автономии местного самоуправления необходимо отойти от сугубо концептуального уровня его восприятия. Недостатком такого восприятия является смешивание норм и стандартов демократии, демократического развития гражданского общества с экономи-

---

<sup>1</sup> М. Ставнийчук, *Реформа, с которой Украина опаздывает на 20 лет*, [http://gazeta.zn.ua/POLITICS/reforma,\\_s\\_kotoroy\\_ukraina\\_opazdyvaet\\_na\\_20\\_let\\_.html](http://gazeta.zn.ua/POLITICS/reforma,_s_kotoroy_ukraina_opazdyvaet_na_20_let_.html), 07.10.2014.

ческой и финансовой целесообразностью той или иной модели местного самоуправления. Но, в то же самое время существует угроза субъективного анализа и вольного толкования экономической рациональности функционирования определенной системы бюджетно-финансовой автономии. Чтобы избежать однобокого направления нашего исследования мы предлагаем изучать бюджетно-финансовую автономию местного самоуправления с позиций программно-целевого метода и технологии моделирования рисков. Несмотря на то, что представленные методы в политической науке являются одними из слабоизученных, а некоторые исследователи и вовсе считают ошибочным их использования при анализе динамических процессов<sup>2</sup>, но тем не менее, мы предлагаем рассмотреть бюджетно-финансовую автономию местного самоуправления с учетом всех мнений и с позиций методологической поливариантности, где ключевой акцент научного внимания сосредоточен на рисках бюджетно-финансовой автономии в переходных обществах.

В политической науке подходы к изучению местного самоуправления разнятся в зависимости от предметной базы и цели исследования, но непременно научная дискуссия сводится к тому, что местное самоуправление – это фундаментальный атрибут современной демократии, который на практическом опыте позволяет местной громаде активно участвовать в политической жизни своего региона и принимать важные управленческие решения<sup>3</sup>. В свою очередь, на указанной логике действуют основополагающие принципы социального устройства местного самоуправления как в мире, так и в Европе, что нашло свое отображение в Мировой декларации и Европейской хартии местного самоуправления<sup>4</sup>. Ключевое понятие, которое обеспечивает его функционирование является «автономия», но не в контексте «самостоятельности», а в реализации механизма негосударственного управления определенной территории с целью защиты интересов территориальных громад, которые на управленческую деятельность имеют соответствующую компетенцию и ресурсы финансово-экономического характера<sup>5</sup>. На наш взгляд, указанная позиция, основанная на анализе существующей нормативно-правовой практики местного самоуправления, позволяет сде-

<sup>2</sup> О. Прієшкіна, *Територіальна громада в політичній системі та системі місцевого самоврядування*, «Юридичний вісник» 2012, № 1, с. 39.

<sup>3</sup> О.В. Скрипнюк, *Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні, Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*, Київ 2009, с. 60-61.

<sup>4</sup> П.Ф. Погорилко, *Муниципальное право Украины*, [http://uchebnikonline.com/pravo/munitsipalne\\_pravo\\_ukrayini\\_-\\_pogorilko\\_vf/vsesvitnya\\_deklaratsiya\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya.htm](http://uchebnikonline.com/pravo/munitsipalne_pravo_ukrayini_-_pogorilko_vf/vsesvitnya_deklaratsiya_mistsevogo_samovryaduvannya.htm), 07.10.2014.

<sup>5</sup> Б.П. Андресюк, *Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи*, Київ 1997, с. 23.

лать вывод, что автономия негосударственного управления представляет собой функционирование трёх независимых подсистем – непосредственно нормативно-правовые регулирование и политические гарантии деятельности местного самоуправления, а также аспекты компетентного управления и наличия у региона финансово-экономических ресурсов для обеспечения указанных подсистем. Т.е., бюджетно-финансовая автономия выступает подсистемой, которая замыкает круг практической реализации фундаментальных основ местного самоуправления. Но, в свою очередь, бюджетно-финансовая автономия не выступает фундаментальной основой обеспечения эффективности принимаемых решений и системой совершенствования механизма сдержек и противовесов во взаимоотношениях с властью<sup>6</sup>. Даже наоборот, являясь специфической подсистемой местного самоуправления, бюджетно-финансовая автономия может стать одним из факторов обострения политического конфликта (Каталония, Шотландия) и послужить одной из причин распада государства (СССР). При этом, важно отметить, что многие украинские и европейские реформаторы, в свою очередь, роль принципа «бюджетно-финансовой автономии» во многом преуменьшают или не берут во внимание вообще, ограничиваясь стандартной формулировкой о значении принципа «самостоятельности» при соблюдении Конституции и других нормативно-правовых актов центрального правительства<sup>7</sup>. Основопологающим аргументом указанной позиции является трансформационный процесс, который проходит в рамках местного самоуправления, который в свою очередь не подконтрольный ни государству, ни гражданам. Речь идёт о том, что местное самоуправление как институт власти формировалось с середины XIX века, и каждая страна в процессе его формирования закладывала определенный принцип – финансовая автономия как в Швеции, расширение полномочий местной громады как в Германии и т.д., т.е. местное самоуправление складывается также как исторический и политический институт, а не только как система финансовой автономии или политико-правой инструмент государственной политики<sup>8</sup>. Указанное привело к тому, что местное самоуправление представляет собой неоднородную систему взаимоотношений между «центром» и «регионами», но и объединяет в своей развитии два фундаментальных противоречия. С одной стороны, государство всеми ресурсами и возможностями заинтересовано в расширении прав и обязанностей

---

<sup>6</sup> А. Павко, *Місце в самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний та зарубіжний досвід*, «Віче» 2008, № 12, с. 22.

<sup>7</sup> Там же, с. 23.

<sup>8</sup> Н. Многомуж, *Местное самоуправление в Украине: проблемы и пути их решения (часть 1)*, <http://dc-summit.info/temy/vnutrennjaja-politika/2008-mestnoe-samoupravlenie-v-ukraine-1.html>, 07.10.2014.

местного самоуправления с целью более эффективного решения проблем в государстве и включение местной власти непосредственно в процессы государственного управления. А с другой стороны, центральная власть является гарантом сохранения конституционного строя и правопорядка в стране, а также действует от имени большинства народа и защищает также территориальную целостность страны. В свою очередь это накладывает отпечаток в виде искусственного ограничения местного самоуправления как в ресурсах, финансах так и в правах<sup>9</sup>. Отсюда, многие исследователи, среди которых В. Аверьянов, А. Акмалова, Г. Атаманчук, А. Батанов, А. Колодий, В. Колпаков, С. Лихачёв, В. Малиновский, Н. Нижник и другие, склонны считать, что проблемы местного самоуправления можно решить двумя универсальными в странах Европейского Союза приемами – во-первых, существенно расширить политико-правовую базу местного самоуправления в сторону дальнейшей децентрализации власти на уровне регионов страны, а во-вторых, углубить ресурсную базу местного самоуправления путём передачи ему значительной части налоговой и бюджетной политики<sup>10</sup>. Но, вместе с тем, указанные авторы склонны считать, что автономия местного самоуправления является одной из форм его деятельности, в которой по причине специфики политического развития, процессуальный аспект его деятельности ограничивается лишь правопорядком всей вертикали властных отношений (т.е. предметом деятельности местного самоуправления по версии государства является стабилизация политической системы, а не только реализация гражданских прав территориальных громад)<sup>11</sup>. Согласно данной логики, политический процесс в местном самоуправлении представляет собой чёткую нормативно-правовую процедуру (разделение властей), где существует определённая цель политического процесса (развитие правового государства), модель и ориентация его развития (демократическая и децентрализованная власть) и сложные качественные показатели успешности такого развития (компетентность власти)<sup>12</sup>. При этом, местному самоуправлению отводится управленческая роль, сущность которой состоит в построении определённой политической реальности в границах одной локации (структурного элемента государства, административно-территориальной единицы), в которой осуществляется процесс реализации бюрократического потенциала центральной

<sup>9</sup> А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун, *Місцеве самоврядування: світовий та український досвід*, Київ 1998, с. 8–9.

<sup>10</sup> Н.Р. Нижник, *Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе*, Київ 1995, с. 55.

<sup>11</sup> С. Лихочов, *Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування*, «Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності» 2011, № 1 (44), с. 59.

<sup>12</sup> Там же, с. 60–61.



власти и управленческого местной. Т.е. происходит процедура обмена по формуле: чем шире в этом обмене роль местного самоуправления, тем динамичнее развивается государство, и при этом существенно уменьшается вероятность его распада; но указанная схема имеет смысл только при наличии соответствующего официально принятого плана развития и реформирования государства, что в переходных обществах происходит не всегда<sup>13</sup>.

На наш взгляд, в политической науке к проблеме структурных уровней местного самоуправления и его анализа исследователи подходят концептуально, и при этом можно сделать заключение, что финансовая автономия местного самоуправления понимается как важный, но не обязательный его уровень. С одной стороны, логика и правовое обеспечение государственных гарантий местному самоуправлению хотя и способствует выделению местной власти всех необходимых ресурсов (трансфеты из государственного бюджета), но с другой – справедливо подойти с позиций программно-целевого метода, где местное самоуправление является «моделью в себе»<sup>14</sup> и использует в своей деятельности ресурсы всего государства (всех регионах), его нормативно-правовую базу и бюджетную систему. Отсюда, важно уточнить, что непосредственно есть бюджетно-финансовая автономия, а также внести ясность в ключевую проблему переходных обществ, где, выделение местной громаде автономии означает также и передачу ей задач по самостоятельному наполнению бюджета. Указанное не позволяет реализовать в переходных странах доминирующее в Европе представление о финансовой автономии как менеджерской технологии по созданию привлекательного имиджа или целевых программ развития прибыльных в регионе отраслей промышленности, интеллектуального, природного и др. потенциала. В указанном также важно отметить, если в государстве не создано распределение функций между уровнями власти, то финансовая автономия будет восприниматься как выделение средств на деятельность местного самоуправления (трансферты из государственного бюджета), что существенно уменьшает менеджерский потенциал местной элиты и связанную с ней инвестиционную привлекательность региона<sup>15</sup>. Т.е., возникает реальная необходимость уточнения – что собственно необходимо понимать под финансовой автономией в местном самоуправлении и какая в этом процессе специфика переходных обществ.

В отличие от других категорий местного самоуправления, вокруг проблемы «финансовой автономии» ведётся не только научная дискуссия.

---

<sup>13</sup> И.А. Азовкин, *Местные советы в системе органов власти*, Москва 1971, с. 220.

<sup>14</sup> М.А. Баймуратов, *Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине*, Харьков 2000, с. 8.

<sup>15</sup> А.С. Повстан, *Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування*, «Економіка та держава» 2010, № 6, с. 122–124.

Важно также отметить тот факт, что еще не выработан сам комплекс критериев, по которым можно внести ясность в наше предметное поле исследования. К понятию «финансовая автономия» в местном самоуправлении исследователи подходят с двух противоположных позиций, которые в свою очередь, выступают производной частью рассмотренной нами дискуссии природы деятельности местного самоуправления. Согласно первому подходу, который доминирует у представителей экономических наук и специалистов в сфере финансов, автономия местной власти в финансовой сфере представляет собой регулируемое центральным законодательством право местной власти самостоятельно распоряжаться собственными финансовыми ресурсами, объем которых устанавливается потребностью в выполнении функций и заданий местной власти<sup>16</sup>. К сильным сторонам указанного подхода, на наш взгляд, можно отнести наличие партнерской системы между центральной и местной властями в сфере распределения финансов, где такой аспект как «финансирование» рассматривается одновременно как функция и структурный уровень организации местного самоуправления. Именно установление указанной системы легло в основу Европейской Хартии местного самоуправления<sup>17</sup>. Недостатком такого подхода, на наш взгляд, является однонаправленная логика установления государством квот на решение местных проблем; а именно создается широко известная проблема недофинансирования местного самоуправления в переходных странах. Второй подход разработан представителям политических наук и теории государственного управления. По мнению ряда авторов указанного подхода, финансовую автономию следует понимать как факт наличия нормативной процедуры, которая обеспечивает независимость местной власти от центральной в принятиях решений касательно финансовых вопросов деятельности местного самоуправления<sup>18</sup>. Но, в тоже самое время возникает фундаментальная проблема реализации такого механизма. Ведь, в свою очередь Конституции, законодательные акты и Европейская Хартия местного самоуправления в плане создания технической реализации указанных проблем имеют одно важное ограничение – экономическое положение государства, находящегося в условиях системной трансформации. Суть проблемы заключается в том, что правительство переходного государства будет сознательно вводить ограничения для финансовой сферы местного самоуправления, поскольку первичной

<sup>16</sup> І. Луніна, *Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади*, «Економіка України» 2008, № 6, с. 39.

<sup>17</sup> М.А. Баймуратов, *Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине*, Харьков 2000, с. 12–13.

<sup>18</sup> О.П. Кириленко, *Місцеві фінанси: навч. посіб.*, Тернопіль 2006, с. 21.

стоит проблема наполнения центрального бюджета<sup>19</sup>. Отсюда, государство будет в регионах внедрять четкий план выполнения бюджета, нежели заниматься поиском оптимальной модели автономии местного самоуправления. Речь идёт о том, законодательство не может определить механизмы или направления реализации территориальных громад на практике решать собственные финансовые, политические или устанавливать социальные ориентиры местного самоуправления. Даже более того, нормативно-правовая организация местного самоуправления только лишь закрепляет определенные гарантии для местной власти, но при этом они не устанавливают границ государственного вмешательства<sup>20</sup>. В таком случае, представленная нами проблема смыслового понимания финансовой автономии в местном самоуправлении в переходных обществах принимает чёткие формы. С одной стороны, под ней можно понимать политику взаимодействия государства и местного самоуправления в вопросах наполнения бюджета страны, где местному самоуправлению отходит роль фактического выполнения государственных программ и сборов с учётом собственных потребностей. С другой – финансовая автономия представляет собой форму деятельности местного самоуправления в рамках правового и политического поля государства с целью построения эффективной финансовой системы на всех её уровнях, где приоритет отдан местной власти самостоятельно распоряжаться собственными ресурсами в решении важных проблем и выполнении стратегических функций. Как показывает практика развития местного самоуправления в Украине и Польше, представленные нами определения имеют опыт реализации. Так, представленные страны в указанном вопросе пошли диаметрально противоположными путями. Республика Польша за основу взяла реализацию европейской практики местного самоуправления, которая была в свою очередь прервана нахождением страны в социалистическом лагере<sup>21</sup>. Речь идёт о том, что польские реформаторы за основу взяли менеджерские стратегии по превращению местного самоуправления самодостаточную структуру власти, которая имеет право и ресурсы для создания собственной системы доходов и сборов, а роль государства в этом вопросе состоит лишь в поддержке

---

<sup>19</sup> М. Корнієнко, *Місцеве самоврядування: системний аналіз*, «Право України» 2013, № 3–4, с. 351–352.

<sup>20</sup> С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, «Економіка та держава» 2010, № 5, с. 34.

<sup>21</sup> *Территориальное самоуправление в Польше, Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, «Аналитический вестник Совета Федерации», ФС РФ, 2004, № 26 (246), <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikF/2004/vestniksf246-26/vestniksf246-26200.htm>, 07.10.2014.

в определённых условиях и чёткому перечню вопросов<sup>22</sup>. Т.е., государственное вмешательство состоит в установлении определённых рамок (местные и государственные налоги, трансферты из государственного бюджета), внутри которых и происходит финансовая деятельность местного самоуправления<sup>23</sup>. При этом, на наш взгляд, сохраняется гибридность системы местного самоуправления в Республике Польша, поскольку государство сохраняет свое значительное влияние на доходность местных финансов, но при этом в качестве выравнивания системы оно сохраняет за местным самоуправлением право устанавливать местные налоги, рентную плату за пользование земельными ресурсами, а также устанавливать какие-либо платежи/сборы/акцизы в пользу местного бюджета<sup>24</sup>. Но, в тоже самое время, даже не смотря на евроинтеграционные процессы и практическую реализацию принципа субсидарности, местное самоуправление Республики Польша сохраняет значительный уровень влияния центра и прежде всего сохраняется значительная зависимость от трансфертов из центрального бюджета как ключевого фактора наполнения местного бюджета<sup>25</sup>. При этом, такие аспекты как автономность местных бюджетов формируется на уровне принятия законов, а он в свою очередь не означает техническую реализацию данного процесса. Т.е., финансовая автономия сводится лишь к уточнению перечня налогов, которые не нужно перечислять в центр, а оставлять их на местах и свободно ими распоряжаться в зависимости от проблем и потребностей определённого региона (воеводства)<sup>26</sup>.

В Украине ситуация в корне другая и имеет ряд сложностей и неясностей. Оставаясь по форме и содержанию централизованной системой, местное самоуправление довольствуется лишь политическими гарантиями, а на практике – самостоятельно решать весь спектр социальных и экономических проблем, которые не во многом не предусмотрены даже государственным бюджетом<sup>27</sup>. Речь идёт даже не о влиянии военно-политического

<sup>22</sup> *Реформа местного самоуправления: Украина-2014 и Польша-1989*, <http://rus.azattyq.org/content/ukraine-government-reform-swiecicki/25417452.html>, 07.10.2014.

<sup>23</sup> Н.Р. Балынская, *Польский опыт финансирования системы местного самоуправления*, «Практика муниципального управления» 2012, № 4, <http://www.gkh.ru/journals/8663/69737/>, 07.10.2014.

<sup>24</sup> Там же.

<sup>25</sup> С. Исабаева, *К чему призывает Концепция развития местного самоуправления?*, <http://old.camonitor.com/archives/6762>, 07.10.2014.

<sup>26</sup> М.И. Карлин, *Финансы стран Европейского Союза*, [http://uchebnikonline.com/finansu/finans\\_i\\_krayin\\_yevropeyskogo\\_soyuzu\\_-\\_karlin\\_mi/reforma\\_mistsevego\\_samovryaduvannya\\_finansiv\\_polschi.htm](http://uchebnikonline.com/finansu/finans_i_krayin_yevropeyskogo_soyuzu_-_karlin_mi/reforma_mistsevego_samovryaduvannya_finansiv_polschi.htm), 07.10.2014.

<sup>27</sup> О.В. Скрипнюк, *Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*, Київ 2009, с. 45.

кризиса-2014 года и предоставлении особого статуса некоторым районам Донецкой и Луганской областей (де-факто государство полностью переводит неподконтрольные территории на самообеспечение), а скорее об отсутствии системного видения у государства и местной громады в создании прогрессивной модели местного самоуправления. Комплекс проблемы усиливается также политическими эмоциями и влияния уже представленного стереотипа, что «Восток Украины кормит её западные регионы»<sup>28</sup>. Но, в тоже самое время, как показывает государственная статистика, местный бюджет Востока Украины на 60% состоит из трансфертов центрального бюджета<sup>29</sup>, что в корне разрушает доминирующий в общественном сознании стереотип о вкладе Донбасса в государственный бюджет. Отсюда, на наш взгляд, следует вести речь об финансовой автономии местного бюджета не как о механизме перераспределения государственных ресурсов в сторону местной администрации, а о создании локализованного источника доходов, где государство устанавливает справедливые критерии фискальной политики и предоставляет права местной громаде самостоятельно направлять полученные доходы на решение локальных задач. Указанный подход во многом является прогрессивным, но в тоже самое время имеет ряд слабых мест, что позволяет критикам признать его нежизнеспособным. Во-первых, в исторической практике не существует местного самоуправления, способного на 100% обходиться без государственной поддержки. Также, не существует государственного бюджета, которые не формируется за счёт местных налогов. Во-вторых, регион страны является частью государственной системы доходов, и отсюда прерывание данной цепочки ведёт к целому ряду рисков системного характера вплоть до проблемы сепаратизма и финансовых катаклизмов. И, в-третьих, остается открытым вопрос целесообразности отчислений в центральный бюджет, т.к. в любом государстве существует ряд регионов не способных себя обеспечить в полной мере даже частично (высокогорные районы, регионы с тяжелым климатом и т.д.). В представленном случае проблема создания прозрачного механизма управления финансовой системой приобретает принципиально новое значение. В-четвертых, современное политическое реформирование переходных стран, к которым относится и Украина, из-за слабости экономики, отсутствия политической воли у руководителей государства, аспект финансовой автономии сводится лишь к управлению уже накопленных финансов и не сводится к установ-

---

<sup>28</sup> *Донбасс не кормит Украину: доходы и расходы областей*, <http://finance.bigmir.net/news/economics/48170-Donbass-ne-kormit-Ukrainu--dohody-i-rashody-oblastej>, 07.10.2014.

<sup>29</sup> *М. Święcicki, Реформа местного самоуправления в Украине: децентрализация, но не федерализация*, <http://eastbook.eu/ru/2014/06/topic-ru/politics-ru/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-ukraine/>, 07.10.2014.

лению механизмов их наполнения, созданию местной системы налогов и т.д. В-пятых, указанные тенденции и процессы во многом замораживают процессы политического реформирования, т.к. большинство политических и экономических проблем страны является процессом перехода местных проблем на государственный уровень.

Таким образом, подводя итоги исследования мы пришли к следующим выводам. Во-первых, финансовая автономия остается одной из самых сложных и дискуссионных категорий местного самоуправления, т.к. включает в себя ряд подсистем и функций местного самоуправления. С одной стороны, в теоретическом плане финансовая автономия выступает как функция и структурный элемент местного самоуправления, что означает управление местной властью всей сферы местных бюджетов – от их накопления, распределения и управления. С другой стороны, финансовая автономия – это политика государства с целью установления прозрачной системы наполнения государственного бюджета, где местному самоуправлению отводится определенная самостоятельность в поисках ресурсов для решения важных местных задач (начиная от делегирования ряда государственных налогов в сферу компетенции местных властей и заканчивая установлением квоты отчислений в государственный бюджет на необходимом для обеих сторон уровне). Во-вторых, переходные страны, к которым относится и Украина, переживают целый ряд трудностей системного характера, где местным органам власти отводится роль формирования государственного бюджета и при этом даже базовые функции местных властей остаются недофинансированными на должном уровне. Часть указанного дефицита компенсируется из государственных трансфертов, но при этом ресурсов для работы местной власти на перспективу, совершенствования существующей инфраструктуры региона, а также повышение его инвестиционной привлекательности, катастрофически не хватает. С учётом последствий военно-политического кризиса в Украине и катастрофического недофинансирования государственного бюджета, проблема финансовой автономии местного самоуправления приобретает формат стратегического развития всего государства. Соседствующей с Украиной Республики Польша во многом удалось избежать украинских проблем, но даже опыт европейской интеграции не создал в этой стране эффективной системы финансовой автономии местного самоуправления. В-третьих, при создании системы и функции финансовой автономии местного самоуправления, реформаторам важно понимать, что данная система должна быть интегрирована в существующую бюджетно-финансовую модель государства, что потребует также ряда реформ государственного управления.

## **РЕЗЮМЕ**

Исследование посвящено комплексному анализу особенностей реализации ключевого принципа субсидарности местного самоуправления в переходных обществах, которым является бюджетно-финансовая автономия. Проанализированы ключевые составляющие данного принципа, а также изучены основные механизмы его реализации в условиях централизованного характера политической системы переходных обществ на примере современной Украины. Отдельный акцент сделан на влиянии бюрократического аппарата на функционирование местного самоуправления переходных обществ. Предложены пути реформирования местного самоуправления в переходных обществах с учётом специфики политического и экономического развития трансформирующихся государств. Сделан вывод, что принцип бюджетно-финансовой автономии и механизм профессиональной подготовки управленцев местного самоуправления является одними из ключевых факторов успешности трансформационного процесса.

*Yuriy Alekseyevich Koval*

## **SPECIFIC CHARACTER OF CONCEPT IMPLEMENTATION “BUDGETARY AND FINANCIAL AUTONOMY” IN TRANSITIONAL SOCIETIES**

The research is devoted to the complex analysis of peculiarities in implementation of the key concept of local government subsidiarity in transitional societies, as budgetary and financial autonomy. There have been analyzed the key components of the given concept, and also there have been studied the main mechanisms of its implementation in conditions of centralized character in political system of transitional societies, as an example stands modern Ukraine. An individual emphasis is made on bureaucratic instrument influence on local government functioning of transitional societies. There have been defined the ways of local government reforming in transitional societies, taking into account the specific character of political and economic development of transforming states. It has been concluded, that the concept of budgetary and financial autonomy and mechanism of professional training of local government executives, stand as one of the key factors of transformation process success.

**KEY WORDS:** *local government, subsidiarity, budgetary and financial autonomy, system transformation, local budget*

## Бібліографія

- Б.П. Андресюк, *Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи*, Київ 1997.
- М.А. Баймуратов, *Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине*, Харьков 2000.
- Н.Р. Балынская, *Польский опыт финансирования системы местного самоуправления*, «Практика муниципального управления» 2012, № 4, <http://www.gkh.ru/journals/8663/69737/>, 07.10.2014.
- С. Исабаева, *К чему призывает Концепция развития местного самоуправления?*, <http://old.camonitor.com/archives/6762>, 07.10.2014.
- О.П. Кириленко, *Місцеві фінанси: навч. посіб.*, Тернопіль 2006.
- М. Корнієнко, *Місцеве самоврядування: системний аналіз*, «Право України» 2013, № 3–4.
- С. Лихочов, *Щодо класифікації форм діяльності органів місцевого самоврядування*, «Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності» 2011, №1 (44).
- І. Луніна, *Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади*, «Економіка України» 2008, № 6.
- Н. Многомуж, *Местное самоуправление в Украине: проблемы и пути их решения (часть I)*, <http://dc-summit.info/temy/vnutrennjaja-politika/2008-mestnoe-samoupravlenie-v-ukraine-1.html>, 07.10.2014.
- Н.Р. Нижник, *Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе*, Київ 1995.
- А. Павко, *Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний та зарубіжний досвід*, «Віче» 2008, № 12.
- А.С. Повстан, *Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування*, «Економіка та держава» 2010, № 6.
- П.Ф. Погорилко, *Муниципальное право Украины*, [http://uchebnikonline.com/pravo/munitsipalnoe\\_pravo\\_ukrayini\\_-\\_pogorilko\\_vf/vsesvitnya\\_deklaratsiya\\_mistseвого\\_samovryaduvannya.htm](http://uchebnikonline.com/pravo/munitsipalnoe_pravo_ukrayini_-_pogorilko_vf/vsesvitnya_deklaratsiya_mistseвого_samovryaduvannya.htm), 07.10.2014.
- О. Прієшкіна, *Територіальна громада в політичній системі та системі місцевого самоврядування*, «Юридичний вісник» 2012, № 1.
- Реформа местного самоуправления: Украина-2014 и Польша-1989*, <http://rus.azattyq.org/content/ukraine-government-reform-swieczicki/25417452.html>, 07.10.2014.
- О.В. Скрипнюк, *Теоретико-методологічні засади дослідження адміністративно-територіальної реформи в Україні, Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*, Київ 2009.



- М. Ставнийчук, *Реформа, с которой Украина опаздывает на 20 лет*, [http://gazeta.zn.ua/POLITICS/reforma,\\_s\\_kotoroy\\_ukraina\\_opazdyvaet\\_na\\_20\\_let\\_.html](http://gazeta.zn.ua/POLITICS/reforma,_s_kotoroy_ukraina_opazdyvaet_na_20_let_.html), 07.10.2014.
- Территориальное самоуправление в Польше, Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, «Аналитический вестник Совета Федерации», ФС РФ, 2004, № 26 (246), <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikF/2004/vestniksf246-26/vestniksf246-26200.htm>, 07.10.2014.
- А. Ткачук, Р.Агранофф, Т. Браун, *Місцеве самоврядування: світовий та український досвід*, Київ 1998.
- С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, «Економіка та держава» 2010, № 5.
- М. Święcicki, *Реформа местного самоуправления в Украине: децентрализация, но не федерализация*, <http://eastbook.eu/ru/2014/06/topic-ru/politics-ru/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-ukraine/>, 07.10.2014.

*Оксана Войтюк*

## **Оценка цветных революций в Грузии и на Украине с перспективы 2014 года**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*цветные революции, Грузия, Украина, война, агрессия, Россия*

Цветные революции в Грузии (2003) и на Украине (2004) были качественно новым явлением на постсоветском пространстве и имели большой резонанс во всем мире. Во времена правления М. Саакашвили Грузию называли «кавказским Сингапуром» или «страной-грантоедом». У Украины, за пять лет президентства В. Ющенко был лишь один статус – политически нестабильной страны, которая не сумела использовать свой шанс<sup>1</sup>. Если дискуссии о позитивных и негативных сторонах грузинских реформ не утихают сих пор, то в Украине говорят об их полном отсутствии и жизненной необходимости их проведения. Грузия и Украина, это страны, которые больше объединяет, чем разъединяет, но после цветных революций они пошли разными путями развития. Главными отличительными чертами двух стран являются:

Во-первых, территория Украины в разы больше от территории Грузии, то, что для Грузии кажется большим, для Украины может выглядеть маленьким (например, внешний долг, инвестиции).

Во-вторых, в Грузии население более однородное, чем на Украине, что позволило М. Саакашвили стать президентом всей страны, а В. Ющенко главным образом западной Украины, что усугубило раскол украинского общества.

<sup>1</sup> А. Самброс, *Грузия и Украина: две разных дороги «цветных революций»*, <http://inpress.ua/ru/politics/19942-gruziya-i-ukraina-dve-raznykh-dorogi-tsvetnykh-revoljutsiy-14.11.2013>.

В-третьих, отношение к России в 2003 году в Грузии было достаточно негативным из-за абхазского и южноосетинского вопроса, в Украине же антикремлевские настроения не имели ярко выраженного характера. Ситуация по отношению к России кардинально поменялась на Украине весной 2014 года и во многом отношение украинцев к политике Кремля стало похожим на отношение грузин к российской внешней политике в 2008 году. В обеих странах вмешательство России во внешнюю политику задело патриотические чувства людей, национальную гордость и побудило к антироссийским лозунгам. Насильно отколотые от Грузии, Южная Осетия и Абхазия, а на Украине – Крым, а также не прекращающаяся война на востоке Украины только усугубляют негативное отношение не только к российским властям, а и ко российскому народу, который деятельность этой власти поддерживает<sup>2</sup>.

В-четвертых, Грузия после революции роз, была первой страной на постсоветском пространстве, которой успешно удалось реализовать реформы. Важным является также то, что Грузия после двух президентских каденций М. Саакашвили не свернула с европейского пути развития. Совсем иначе сложилась ситуация на Украине после оранжевой революции, получив большой кредит доверия от народа и стран Запада, власти не сумели правильно использовать ситуацию и потенциал.

Факторами, объединяющими Грузию и Украину, прежде всего, являются:

- общее прошлое в составе СССР,
- высокая экономическая и энергетическая зависимость,
- цветные революции,
- и война с Россией<sup>3</sup>.

Прежде чем анализировать постреволюционную ситуацию в Грузии и на Украине, стоит несколько слов сказать о самом понятии революции. Революция – это самая быстрая форма общественных изменений, которая включает в себя все области общественной активности от политической и экономической до культурной, то есть включает весь политико-экономический спектр жизни общества<sup>4</sup>. Общественные изменения могут выступать в двух формах:

- во-первых, это изменения внутри системы, то есть в системе или ее части;
- во-вторых, изменения системы в целом, то есть революции.

---

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> «Цветные революции» – это собирательное понятие, подразумевающее, ненасильственные массовые акции протеста, (имеющие место на главной площади страны (главным образом, в столице), но также и других городах), которые привели к смещению власти мирным революционным переворотом.

<sup>4</sup> К. Kozłowski, *Kolory rewolucji*, Warszawa 2012, s. 13.

Что касается цветных революций, они не подлежат стандартной классификации<sup>5</sup>. Так например, по типу приходящей элиты и смены общественного строя, выделяют три группы революций – традиционная, бархатная, цветная. Два последних типа – это мирные (бескровные) революции. Революцию роз и оранжевую революцию можно классифицировать как цветные или бархатные, то революция, которая имела место в конце 2013 начале 2014 года в Украине, не соответствует этим классификациям, поскольку<sup>6</sup>:

- традиционная революция подразумевает качественное, глубокое, коренное преобразование политического и социально-экономического строя. К власти приходят новые элиты, формируется новый общественный строй;
- бархатная революция – это, прежде всего, изменение правящей элиты, без военного участия. К власти не всегда приходят новые элиты, как правило, это люди которые были уже у власти раньше, но при этом формируется новый общественный строй;
- цветная революция является современным термином «бархатной революции». Во время цветных революций имеет место ротация политических элит, общественный строй остается прежним<sup>7</sup>.

Европейскую революцию конца 2013 начала 2014 года в Украине нельзя назвать традиционной, цветной или бархатной, поскольку мирные протесты перешли в противостояния с властью и милицией, что сопровождалось человеческими жертвами с обеих сторон. Европейская революция в Украине – это трансформация всех предыдущих видов революций – произошел круговорот в политических кругах, на политической арене не появились новые лица, а авторитарный общественный строй изменился олигархическим.

Польский ученый А. Эберхардт считает, что и оранжевая революция на самом деле не была революцией, поскольку ее лидеры В. Ющенко, Ю. Тимошенко, П. Порошенко, не были новыми лицами в украинской политике. Они

<sup>5</sup> Там же, с. 49.

<sup>6</sup> Революционные события на Украине в конце 2013 начале 2014 года имеют очень много названий, это: *Европейская революция* (так как причиной мирных манифестаций стало не подписание на Саммите в Вильнюсе 23 ноября 2014 года Соглашения об Ассоциации между ЕС и Украиной); *Революция достоинства* – так события начали называть после первой попытки разгона протестов в Киеве отделениями милиции, а украинский народ, не смотря на двадцати градусный мороз, не поддался и далее протестовал против злоупотреблений власти и требовал уважения его прав; и наконец, *Огненная революция* – самая трагическая фаза противостояний народа и власти. Огненная – революция получила название после первых трагических столкновений на ул. Институтской и ул. Грушевского в Киеве, когда были убиты первые протестанты. После этого чтобы как-то уберечься от пуль снайперов и от применения силы отделом МВД «Беркут» протестанты начали жечь покрышки от автомобилей.

<sup>7</sup> Г. Почепцов, *Революция.com. Основы протестной инженерии*, Москва 2005, с. 11–12.

прекрасно сотрудничали и с командой Л. Кучмы. После оранжевой революции не произошло изменения политической элиты, а всего лишь ротация<sup>8</sup>. С перспективы 2014 года, стоит обратить внимание на П. Порошенко, который на внеочередных выборах президента Украины 25 мая 2014 года выиграл выборы в первом туре. Порошенко не является новой фигурой в украинской политике. Начинал он еще со времен третьего президента – Л. Кучмы, позже поддерживал оранжевую революцию, во времена президента Януковича также занимал высокие должности и вот теперь стал президентом Украины. То есть, напрашивается вывод, что за 23 года украинской независимости, на украинском политическом олимпе остаются все те же люди. Причиной этому есть то, что за все время существования украинского государства не удалось провести люстрацию власти, чтобы исключить людей которые скомпрометировали себя в политике.

Что принесли цветные революции в Грузии и на Украине? Мнений есть много, скептики считают, что ничего хорошего, кроме ухудшения отношений с Россией (некоторые считают, что именно с ней надо дружить, а не с Западом). Оптимисты же наоборот считают, что цветные революции, прежде всего, сломали советское сознание и способ мышления, позволили почувствовать свободу мысли, выражений, прежде всего. Кроме того, цветные революции подняли уровень патриотизма и национального самосознания. Дали понять как грузинам, так и украинцам, что они не являются «младшим братом» России, а являются самодостаточными независимыми странами с собственной культурой, традициями, языком, менталитетом, способные сами вершить свою историю и отвечать за судьбы своих граждан.

Причинами цветных революций в Грузии и в Украине стало то, что в один прекрасный момент, граждане этих стран, недовольные уровнем жизни, социально-экономическим и политическим развитием страны, отсутствием экономических реформ, решили кардинально изменить будущее и им это в большей или меньшей мере удалось. Профессор Г. Почепцов считает, что «меняя интенсивно настоящее, мы одновременно изменяем и свое будущее, поскольку в результате такой трансформации мы приходим к другому варианту будущего, чем ожидалось при естественном развитии событий»<sup>9</sup>. Первым, кто решил интенсивно изменить настоящее – стал грузинский народ, а годом позже по его стопам пошли и украинцы. И в Грузии и в Украине, народ недовольный правящими элитами, социально-экономической и политической ситуацией в стране, с одной стороны – хотел кардинальных изменений,

---

<sup>8</sup> *Rewolucja, której nie było. Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Listopad 2009, с. 19, [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt\\_widzenia\\_20.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_20.pdf).

<sup>9</sup> Г. Почепцов, *Революция.com...*, с. 10.

с другой – хотел, чтобы эти изменения прошли как можно с меньшими негативными последствиями (прежде всего без человеческих жертв), поэтому, цветные революции 2003 и 2004 года носили мирный характер.

«Сильные игроки никогда не ждут естественного развития, они сами диктуют направление движения». Это линейное (предсказуемое) или нелинейное (непредсказуемое) направление движения<sup>10</sup>. И в Украине и в Грузии революционные движения были нелинейными, трудно было предсказать, чем закончатся протесты. Если же говорить о сильных игроках, то в Грузии – это была команда М. Саакашвили, которая сформировалась далеко еще до парламентских выборов 2003 года. «В основном это были люди из неправительственных организаций середины 1990-х, люди, которые сами себя создали. Большинство из провинции, из очень простых семей. ...Была команда энтузиастов, а не карьеристов»<sup>11</sup>. В свою очередь в Украине, было несколько харизматических лидеров, у каждого из них были огромные политические амбиции – это и В. Ющенко, и Ю. Тимошенко, и П. Порошенко – все они были не прочь оказаться в кресле президента. Наибольшую поддержку в обществе имел В. Ющенко, который, впоследствии, стал «президентом без команды».

Как показывает история и в Грузии и в Украине за последние десять лет произошли необратимые изменения, прежде всего, в сознании граждан. Не все изменения были позитивными. Например, после революции роз и оранжевой революции значительно ухудшились отношения Украины и Грузии с Россией. Чем больше политика Киева и Тбилиси не совпадала с взглядами Кремля, тем хуже становились отношения, которые в итоге переросли в войну в 2008 году в Грузии и привели к отделению Южной Осетии и Абхазии. Ситуация на Украине является намного трагичнее, если грузинский конфликт с Россией удалось уладить относительно быстро, то Киев помимо утраты Крыма, ведет не оглашенную войну с Россией на востоке Украины. Украина не готова была к войне, никогда не предполагала, что будет воевать с соседом, с «братским народом», как любят повторять именно россияне.

Если в Грузии после пятидневной войны 2008 года удалось стабилизировать ситуацию и продолжить реформы, то ситуация в Украине после оранжевой революции только усугублялась. Все это привело к новой революции, которая вспыхнула с еще большей силой. События на Украине под конец 2013 года начала 2014 года называют по-разному – *Европейская революция*, *Революция достоинства*, *Огненная революция*. С уверенностью можно сказать, что если бы украинская власть прислушалась к требованиям народа,

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Л. Буракова, *Почему у Грузии получилось?*, Москва 2011, с. 32–36.

всех этих трагических событий удалось бы избежать. Пример Украины 2004 года подтверждает что, меняя интенсивно будущее, мы не всегда получаем то, на что надеемся. На Украине, как и в Грузии, были сильные политики, но они не сумели интересы государства поставить выше своих, личных, и все это привело к власти человека, который только усугубил ситуацию и построил в стране авторитаризм. В свою очередь в Грузии, сильные игроки, будучи уверенными в собственных силах и в собственных ресурсах (команде) повели свою страну вперед и общими усилиями изменили жизнь общества на лучшее.

Грузия, и Украина во время цветных революций имели колоссальную поддержку со стороны мирового сообщества. Однако, вотум доверия народа и мировых структур эти страны использовали по-разному. Грузия сразу же после выборов президента начала реформы, а Украина погрязла во внутренних конфликтах в верхних эшелонах власти и не сумела использовать свой шанс, упустив при этом время для проведения реформ. С уверенностью можно сказать, что события на Украине можно было предвидеть, так как после революции роз в Грузии много говорилось о том, что следующей может стать Украина, что и случилось. Революция роз и оранжевая революция имеют несколько общих предпосылок:

- действующие политические режимы в Грузии (времена Шеварднадзе) и на Украине (времена Кучмы) были полу-демократичными и полу-авторитарными;
- силовые структуры и в Грузии и в Украине были не довольны состоянием вещей и не поддержали действующую власть, а наоборот перешли на сторону народа, чем обеспечили мирное и бескровное течение протестов, что в итоге привело к смене власти;
- Л. Кучма<sup>12</sup>, как и президент Э. Шеварднадзе<sup>13</sup> стояли практически у истоков рождения новых государств после развала СССР. За времена их правления народ утратил к ним доверие и хотел перемен;
- И в Грузии и в Украине к моменту созревания «цветных революций» сформировалась сильная оппозиция, которая состояла из нескольких партий и, благодаря, именно оппозиции, удалось добиться смены власти;
- Грузинская и украинская оппозиция имела доступ к свободным СМИ, что позволяло быстро распространять информацию. Это не были главные каналы страны, а второстепенные, но благодаря событиям и информации которую представляла оппозиция, они очень быстро заняли первые места в медиа-пространстве;

---

<sup>12</sup> Первым президентом независимой Украины после развала СССР стал Л. Кравчук.

<sup>13</sup> Первым президентом независимой Грузии после распада СССР стал З. Гамсахурдия.

- Выборы, которые имели место после мирного свержения старой власти и в Грузии и на Украине были демократичными, вместе с государственным подсчетом голосов проводились экзит-полы, альтернативный подсчет голосов, благодаря чему удалось избежать фальсификаций.
- И в Грузии и в Украине мобилизация уличных протестов наступила благодаря студентским организациям «Кхмара» в Грузии и «Пора» на Украине. Именно количество людей на главных площадях Киева и Тбилиси имела решающее значение, ибо как бы сильной не была оппозиция, без поддержки народа, не удалось бы совершить «революций»<sup>14</sup>.

Поскольку «цветные революции» не совсем отвечают понятиям революции в классическом значении, Майкл МакФол предлагает называть их «демократическими прорывами»<sup>15</sup>. Он также считает, что демократические прорывы в Грузии и на Украине отличаются от других революций на постсоветском пространстве. Во-первых, поводом для смены режима послужили фальсификации во время проведения общенациональных выборов. Во-вторых, революционные ситуации разрешились мирным путем без применения насилия. В-третьих, ход событий, которые имели место в Грузии в 2003 г. и на Украине в 2004 г. нельзя было предвидеть. Среди факторов, которые успешно повлияли на исход сложившихся ситуаций, по мнению Майкла МакФола были:

- Полуавторитарный режим;
- Непопулярность главы государства;
- Объединенная и организованная оппозиция;
- Возможность быстрого предоставления доказательств о фальсификации результатов выборов;
- Достаточное количество независимых СМИ;
- Умение оппозиции убедить и мобилизовать десятки тысяч демонстрантов для акций протеста против фальсификаций;
- Раскол в силовых структурах правящего режима<sup>16</sup>.

Следует отметить, что на фоне этих факторов, *Революция достоинства* на Украине в 2014 году значительно отличалась. За неполных четыре года правления, Янукович превратил демократический режим в авторитарный,

<sup>14</sup> А. Аслунд, *Як Україна перетворилася на країну з ринковою економікою та демократією*, <http://www.ukrainereforms.info/?p=446>, 19.06.2014.

<sup>15</sup> Michael Anthony McFaul, профессор политических наук Центра по вопросам демократии, развития и верховенства закона при Стэнфордском университете. Посол США в Российской Федерации. Майкл МакФол. 2006. Висновки: Помаранчева Революція у порівняльній перспективі. У Революція в помаранчевих тонах, ред. Андерс Аслунд та Майкл МакФол. Уошингтон: Фондація Карнегі за міжнародний мир.

<sup>16</sup> М. МакФол, *Пути трансформации посткоммунизма*, «Pro et Contra», сентябрь–октябрь 2005, с. 92–94.



а также выстроил вертикаль власти, которая была жестче, чем перед оранжевой революцией времен Л. Кучмы. Во время *Революции достоинства*, оппозиция не имела такого влияния на протестующих, как в 2004 году, а скорее наоборот – народ влиял на оппозицию и ее лидеров. Это не оппозиция вывела народ на манифестации, а народ сам вышел на улицы в знак несогласия с политикой главы государства и заставил оппозицию прийти на Майдан. Количество независимых СМИ по сравнению с 2004 годом было значительно меньшим, давление на журналистов и независимые СМИ было очень сильным. В 2004 году, силовые структуры – милиция, армия – перешли на сторону народа без разлива крови. В 2014 году отряды милиции «Беркут» начали отстреливать мирных демонстрантов на Майдане<sup>17</sup>.

Анализируя ситуацию в Грузии и на Украине с перспективы 2014 года, нельзя также заметить то, что после пяти лет президентства В. Ющенко ведет размеренную жизнь, избегая публичности, в то время как М. Саакашвили после смены власти вынужден был покинуть Грузию, из-за угрозы уголовного срока. Рейтинг Ющенко и рейтинг Саакашвили после окончания их президентских каденций значительно упали. Если с Ющенко все более мене просто, главный упрек который ему закидают, это предательство идеалов Майдана и приведение к власти Януковича. Никакой смены и обновления политических элит на Украине не произошло, имело место обычная ротация. В Грузии же все было намного серьезнее, произошла смена элит, проведены реформы. Поскольку Саакашвили за время своей президентской каденции сделал больше чем Ющенко, то и спрос с него больше. Главные упреки, которые спустя год после смены власти в Грузии можно услышать в адрес Саакашвили это, прежде всего – война 2008 года, рост внешнего долга и высокий уровень безработицы, «элитарную коррупцию»<sup>18</sup>. Но есть и много хорошего реформа МВД, административная реформа, земельная реформа, развитие инфраструктуры<sup>19</sup>.

Таким образом, подводя итоги с перспективы 2014 года, следует отметить, «Цветные революции» были очень важным и необходимым событием в жизни каждой страны, так как в большей или меньшей мере разбудили национальное сознание, патриотизм, чувство собственного достоинства. Кроме того, разбили стереотипы советского прошлого – сегодня уже не приемлемы высказывания «младший брат», «будущее только с Россией»

---

<sup>17</sup> I. Katchanovski, *The “Snipers’ Massacre” on the Maidan in Ukraine*, Paper presented at the Chair of Ukrainian Studies Seminar at the University of Ottawa, Canada, Ottawa, October 1, 2014.

<sup>18</sup> *Грузия показала Украине хороший пример*, <http://inpress.ua/ru/club/19256-gruziya-pokazala-ukraine-khoroshiy-primer>, 02.11.2013.

<sup>19</sup> Там же.

и другие. В случае и Грузии и Украины, Россия только подтвердила, что она является не братским государством, а скорее врагом и угрозой независимости и территориальной целостности бывших союзных республик. Грузия намного быстрее осознала, кем для нее является Россия, Украина же долгое время думала, что не повторит судьбу Грузии и в этом была ее ошибка, которая обошлась утратой Крыма и войной на востоке страны. Естественно большую роль в том, что происходит на Украине в последнее время, сыграла свергнутая власть, которая изначально взяла пророссийский курс во внешней политике и медленно, но четко сдавала интересы Украины на пользу России. Если Грузия сегодня более-менее находится в стабильной ситуации, даже не смотря на то, что не все реформы удалась и отношения с Россией напряженные. Украина в связи с затягивающимся конфликтом на востоке находится в очень трудной ситуации, вместо того, чтобы поднимать экономику и начать реализацию реформ, все усилия и финансовые средства направлены на стабилизацию ситуации и на оснащение украинской армии.

Оценивая события десятилетней давности в Грузии и на Украине, можно с уверенностью сказать, что цветные революции были позитивным явлением, они пробудили самосознание украинского и грузинского народа, чувство собственного достоинства и одновременно дали понять России, что империю в ее исторических границах нельзя отстроить, а тем более, силой. Несмотря на всю критику грузинских реформ, этой стране удалось многое, а Украине все это еще предстоит пройти. Если революцию роз и оранжевую революцию большинство стран поддерживало, отношение к Европейской революции в Украине 2014 года, учитывая ситуацию на востоке страны не однозначно. Многие даже в самой Украине считают, что если бы не было Европейской революции, не было бы и войны. Однако, не смотря ни на что, украинский народ, как и грузины 10 лет назад, в очередной раз довел всему миру, что не желает стоять на коленях, и играть по кремлевским правилам. Доказал, что он является сплоченной патриотической нацией, что национализму не место в украинском обществе, что он просто хочет жить мирно, цивилизовано, в демократической европейской стране.

## **РЕЗЮМЕ**

В 2014 году проходит годовщина цветных революций, которые имели место в Украине и Грузии. В статье сделана попытка сравнить характер революций в Грузии в 2003 г. и в Украине в 2004 г., а также проанализировать изменения, которые произошли в обеих странах после смены политических элит, и определить влияние цветных революций на ситуацию в обеих странах с перспективы 2014 года.

Oksana Voytyuk

## EVALUATION OF COLOR REVOLUTIONS IN GEORGIA AND UKRAINE FROM THE PERSPECTIVE OF 2014

In 2014 the 10th anniversary of color revolutions takes place in Ukraine and Georgia. This article is an attempt to compare the nature of the revolution in Georgia in 2003 and Ukraine in 2004, and also changes that have occurred in both countries after the change of political elites. It is an attempt to appreciate the impact of color revolutions for each country from the perspective of 2014.

**KEY WORDS:** *color revolution, Georgia, Ukraine, war, aggression, Russia*

## Библиография

- А. Аслунд, *Як Україна перетворилася на країну з ринковою економікою та демократією*, <http://www.ukrainereforms.info/?p=446>, 19.06.2014.
- Л. Буракова, *Почему у Грузии получилось?*, Москва 2011.
- Грузия показала Украине хороший пример*, <http://inpress.ua/ru/club/19256-gruziya-pokazala-ukraine-khoroshiy-primer>, 02.11.2013.
- Г. Почепцов, *Революция.com. Основы протестной инженерии*, Москва 2005.
- А. Самброс, *Грузия и Украина: две разных дороги «цветных революций»*, <http://inpress.ua/ru/politics/19942-gruziya-i-ukraina-dve-raznykh-dorogi-tsvetnykh-revolyutsiy>, 14.11.2013.
- I. Katchanovski, *The “Snipers’ Massacre” on the Maidan in Ukraine*, Paper presented at the Chair of Ukrainian Studies Seminar at the University of Ottawa, Canada, Ottawa, October 1, 2014.
- К. Kozłowski, *Kolory rewolucji*, Warszawa 2012.
- М. МакФол, *Пути трансформации посткоммунизма*, «Pro et Contra», сентябрь-октябрь 2005.
- Rewolucja, której nie było. Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Listopad 2009, [http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt\\_widzenia\\_20.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_20.pdf).

*Игорь Юрьевич Остапович*

## **Конституционный суд Российской Федерации и Федеральное Собрание Российской Федерации: взаимодействие в области законодательства**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Конституционный суд Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, орган конституционного контроля, законодательная власть, законодательство*

Взаимодействие органов конституционного контроля с законодательной властью может быть рассмотрено в контексте теории разделения властей и тезиса о прямом действии конституции. Идея, лежащая в основе современного разделения властей, формировалась еще во времена Древней Греции и Древнего Рима. Авторитетный мыслитель древности Аристотель (IV в. до н.э.) писал: «Во всяком государстве, этих составных частей три... Вот эти три части: первая – законовещательный орган, рассматривающий дела государства, вторая – должности, третья – судебные органы»<sup>1</sup>. Дальнейшее развитие теории разделения властей связано с именами Джона Локка и французских просветителей, особенно Шарля Луи Монтескье, который осуществил наиболее основательную разработку этого принципа. Именно начиная с этого времени (то есть с конца XVIII – начала XIX вв.), принцип разделения властей получает признание во многих государствах<sup>2</sup>. Впоследствии – в приложении к идее создания в России правового государства – В.М. Гессеном, Н.М. Коркуновым, С.А. Котляревским<sup>3</sup> сформулированы

<sup>1</sup> См.: А.П. Медведев, *Были ли греческий полис государством?*, «Античный мир и археология» 2006, Вып. 12, с. 17–32.

<sup>2</sup> См.: Д. Локк, *Избр. философ. произв.*, т. 2, Москва 1960; Ш. Монтескье, *Избранные произведения*, Москва 1955.

<sup>3</sup> В.М. Гессен, Б.Э. Нольд (ред.), *Современные конституции: Сб. действующих конституционных актов, Т. I. Конституционные монархии*, Санкт-Петербург 1905,

исторически обоснованные позиции о самостоятельности, независимости и взаимном контроле трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Классическая модель разделения властей дополнилась в американской правовой традиции такими компонентами, как вертикаль власти и система сдержек и противовесов. В современной России понятие «вертикаль власти» появилось в начале 2000-х гг. Хотя система сдержек и противовесов изначально была заложена в положения Конституции 1993 г.

Принцип разделения властей рассматривается как конституционная гарантия принципа свободы<sup>4</sup>, а также выступает не только причиной, определяющей жизнеспособность судебного конституционного контроля, но и его существенной характеристикой<sup>5</sup>. Действительно, при отсутствии разделения властей или при его формальном существовании судебный конституционный контроль фактически отсутствует: либо нет необходимости контролировать, либо некому.

Именно поэтому конституционный контроль, в том числе посредством формирования специализированного органа, являющегося частью судебной власти, был исторически обусловлен совершенствованием принципа разделения властей. В XX в. на базе разделения властей произошло обособление трех ветвей власти, вследствие чего функции государственной власти стали осуществляться разными публично-правовыми институтами, в том числе сформировалась система специализированных или неспециализированных органов конституционного контроля<sup>6</sup>.

Законодательная, исполнительная и судебная власти существуют не автономно друг от друга, и, выполняя самостоятельные функции, взаимодействуют друг с другом.

Известно, что категория «взаимодействие» имеет несколько значений:

1) взаимная связь, взаимная обусловленность<sup>7</sup>; 2) согласованные действия

---

с. 596; В.М. Гессен, *Возрождение естественного права*, Санкт-Петербург 1902, с. 3; В.М. Гессен, *Основы конституционного права*, Пг. 1917, с. 16; Н.М. Коркунов, *Лекции по общей теории права*, Санкт-Петербург 2003, с. 315; С.А. Котляревский, *Предпосылки демократии*, [в:] М.А. Абрамова (предисл.), *Опыт русского либерализма. Антология*, Москва 1997, с. 215; С.А. Котляревский, *Власть и право. Проблема правового государства*, Санкт-Петербург 1915, с. 314; С.А. Котляревский, *Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора*, Санкт-Петербург 1907, с. 19.

<sup>4</sup> См.: Ж.И. Овсепян, *Правовая защита конституции. Судебный контроль в зарубежных странах*, Ростов 1992, с. 21.

<sup>5</sup> См.: Г. Гегель, *Лекции по философии истории*, Санкт-Петербург 1993, с. 97.

<sup>6</sup> См.: А.А. Клишас, *Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02*, Москва 2007, с. 137.

<sup>7</sup> Д.Н. Ушаков (ред.), *Толковый словарь русского языка. Т. 1*, Москва 2000, с. 362.

при выполнении общей задачи<sup>8</sup>; 3) воздействие объектов друг на друга, выступающее универсальной формой движения и развития<sup>9</sup>.

Применительно к содержанию взаимодействия Конституционного суда РФ (далее по тексту КС РФ) и Федерального собрания РФ (далее по тексту ФС РФ) можно выделить несколько таких форм. В частности, речь идет о последствиях признания правовой нормы федерального закона, несоответствующей положениям Конституции РФ. Среди этих последствий на передний план выходят два: 1) содержание резолютивной части акта Конституционного суда РФ, в котором дается конкретное предписание федеральному законодателю, и 2) процедура исполнения федеральным законодателем соответствующего решения Конституционного суда РФ (внесение изменений в действующий закон либо принятие нового федерального закона).

Обращаясь к резолютивным частям постановлений, можно отметить и те, в которых суд устанавливает механизм их исполнения, не формулируя предписания для федерального законодателя. Так, в постановлении от 17 июня 2013 г. № 13-П Конституционный суд РФ подчеркнул необходимость обеспечения баланса конституционно значимых интересов, связанных с соблюдением запрета на придание обратной силы закону. В описываемом случае – это ухудшение положения плательщиков обязательных публично-правовых платежей, и необходимость защиты социальных прав граждан. Конституционный суд РФ в своём решении постановил следующий порядок исполнения: признанная неконституционной норма не подлежит применению с момента вступления в силу данного Постановления при определении базы для начисления взносов на дополнительное социальное обеспечение членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации за 2010 год. При этом денежные средства, за счет которых членам летных экипажей воздушных судов гражданской авиации выплачивается ежемесячная доплата к пенсии, внесенные до вступления данного Постановления в силу, возврату или зачету в счет будущих платежей не подлежат. Не выплаченные до вступления настоящего Постановления в силу суммы, исчисленные с базы для начисления взносов за 2010 год, превышающей 415 000 рублей, не могут быть взысканы, а решения о взыскании соответствующих сумм, вынесенные, но не исполненные до вступления данного Постановления в силу, исполнению не подлежат<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Т.Ф. Ефремова (ред.), *Современный толковый словарь русского языка*, Москва 2009, с. 235.

<sup>9</sup> А.М. Прохоров (ред.), *Большой энциклопедический словарь*, Москва 2002, с. 198.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2013 г. № 13-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 2 Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 360-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской

Сам вопрос о возможностях Конституционного суда РФ формулировать предписания, а тем более давать указания федеральному законодателю, является дискуссионным. Н.Д. Шевченко, например, пишет, что в задачу Конституционного суда РФ не входит давать указания законодателю: «сама природа конституционного правосудия позволяет Конституционному суду РФ эффективно воздействовать на законодательный процесс через толкование законов при осуществлении конституционного контроля»<sup>11</sup>. Между тем, окончательный характер постановлений КС РФ предполагает такую возможность. Так, в случае признания закона не соответствующим Конституции РФ его нормы утрачивают силу, не подлежат применению. Однако законодатель должен внести определенные изменения, с помощью которых будет создана новая система правового регулирования. Кроме того, при толковании Конституционным судом РФ соответствующей нормы и отсутствии обязанности законодателя учесть результат этого толкования возникает парадоксальная ситуация, когда функции «позитивного законодателя» в деятельности КС РФ получают тенденцию к гиперрасширению, и он становится полноценным участником законодательного процесса, но вне предусмотренных российской конституцией рамок, – без процедуры принятия федерального закона.

Акты КС РФ, посвященные официальному толкованию Конституции РФ, выступают абстрактным нормотворчеством, которое получает конкретное воплощение правоприменителем или законодателем.

Следует обратить внимание и на проблему правового вакуума, который может возникать в следующих случаях: при необходимости толкования Конституционным судом РФ определенного конституционного положения в целях ликвидации двойственного восприятия его законодателем или правоприменителем; при наличии обращения в Конституционный суд РФ, но до принятия им решения.

Сложившиеся в российской юридической науке в период становления самостоятельных органов конституционного контроля в конце 80-х начала 90-х гг. XX вв. позиции о прямом действии конституции подразумевают ее реальное применение судами общей юрисдикции, в силу которого ее нормы непосредственно воздействуют на общественные отношения<sup>12</sup>. При этом в литературе обращается внимание на бездействие законодателя и инстру-

---

авиации»» в связи с запросом Арбитражного суда Сахалинской области и Арбитражного суда Приморского края, «Российская газета», 21 июня 2013.

<sup>11</sup> Н.Д. Шевченко [в:] В.А. Четвернин (ред.), *Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий*, Москва 1997, с. 438–439.

<sup>12</sup> См.: Ю.И. Гревцов, *Правовые отношения и осуществление права*, Ленинград 1987, с. 395; В.О. Лучин, *Конституционные нормы и правоотношения*, Москва 1997, с. 299; В.А. Федосова, *Эффективность действия норм советского государственного права*, Воронеж 1984, с. 215.

ментальные недостатки создаваемых правовых конструкций. Вследствие указанных недостатков фактическая возможность реализации конституционных прав и свобод появляется только при условии их конкретной характеристики не только в федеральных законах, но и ведомственных нормативных актах. Буквальное толкование положений ст. 15 предполагает, что при наличии пробельного или противоречивого нормативного положения правоприменитель, руководствуясь конституционной нормой, самостоятельно осуществляет правовое регулирование. Однако здесь возникает вопрос о структуре конституционных норм и о возможности их непосредственного применения в конкретном случае.

Так, конституционные нормы разделяются на четыре вида: самостоятельные нормы конституции, реализация которых не требует принятия специальных законов (федеральных конституционных, федеральных или законов субъектов Федерации), поскольку они могут применяться органами государственной власти непосредственно при реализации собственных полномочий; конституционные декларации, содержащие программу конституционной политики государства и имеющие более сложный механизм реализации; нормы, определяющие основное содержание конституционных прав или свобод, которое должно быть незыблемой частью конституционно-правового регулирования; бланкетные нормы конституции, которые в обязательном порядке подлежат законодательному уточнению, конкретизации, благодаря принятию специальных актов законодательства<sup>13</sup>. В силу прямого действия конституционные положения могут применяться непосредственно судами или органами исполнительной власти для разрешения конкретных споров или издания управленческих актов<sup>14</sup>. В правовом государстве суды разрешают споры, в первую очередь, на основе конституционных положений, а кроме того, осуществляют конституционный контроль<sup>15</sup>. В то же время, судами общей юрисдикции и Конституционным судом РФ может различным образом толковаться определенное конституционное положение. При этом позиция Конституционного суда РФ в этом конфликте компетенций будет главенствующей<sup>16</sup>. Конфликт компетенций в данном случае сводит проблему

<sup>13</sup> И.А. Кравец, *Эффективность реализации как основание классификации конституционных норм*, [в:] С.А. Авакьян (ред.), *Конституция как символ эпохи. Т. 1*, Москва 2004, с. 189–196.

<sup>14</sup> А.Б. Венгеров, *Конституционный контроль в СССР*, «Правоведение» 1980, № 3, с. 32–42.

<sup>15</sup> Н.В. Витрук, *Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс*, Москва 1998, с. 9.

<sup>16</sup> В.А. Туманов, *Пять лет конституционной юстиции в России: уроки, проблемы, перспективы*, «Вестник Конституционного суда Российской Федерации» 1996, № 6, с. 10–15.



взаимодействия органа конституционного контроля и законодательной власти практически к нулю: суд общей юрисдикции осуществляет собственное толкование; далее оно изменяется органом конституционного контроля. Органы законодательной власти при этом никак не связаны позицией суда общей юрисдикции, но должны своевременно и определенно отреагировать на сформулированную правовую позицию органа конституционного контроля.

Четыре условия непосредственного применения судом общей юрисдикции конституционной нормы, упомянутые в Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8<sup>17</sup>, к сожалению, не позволили создать единообразное представление об отражении прямого действия Конституции РФ в зеркале правоприменительной практики. При буквальном толковании прямого действия, данного Пленумом Верховного суда РФ, суды ориентируются на одноактное применение конституционного положения без возможности судебной защиты за пределами рассмотренного дела, что становится невозможным при соблюдении процедуры запроса суда в Конституционный суд РФ<sup>18</sup>.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П сформулирована правовая позиция о том, что при обнаружении несоответствия положений федерального закона положениям Конституции суд общей юрисдикции или арбитражный суд обязан обратиться с запросом о проверке конституционности этого закона в Конституционный суд РФ, не применяя его в конкретном деле<sup>19</sup>. В России прямое действие конституции ограничено для всех правоприменителей, кроме Конституционного суда РФ. При наличии правовых коллизий суды общей юрисдикции обязаны обращаться в Конституционный суд РФ<sup>20</sup>. Также отмечается, что в данном постановлении Конституционный суд РФ осуществил расширительное толкование положений Конституции РФ, дополнив ее новым содержанием<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Постановление Пленума Верховного суда РФ от 31.10.1996 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», БВС РФ 1996, № 2.

<sup>18</sup> Т.Г. Морщакова, *Разграничение компетенции между Конституционным судом и другими судами Российской Федерации*, «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1996, № 6, с. 22–31.

<sup>19</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, СЗ РФ. 1998, № 25, ст. 3004.

<sup>20</sup> К.А. Сасов, *Конституционный суд в судебной системе: общность задач правосудия и различия в их решении*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7, с. 25–31.

<sup>21</sup> В.В. Ершов, *Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного суда РФ*, «Российская юстиция» 1998, № 9, с. 2–4.

При осуществлении конкретного нормоконтроля взаимодействие Конституционного суда РФ с законодателем, может быть обосновано положениями Регламента КС РФ. Представлено отражение в резолютивной части акта КС РФ, законопроекте о внесении изменений в федеральный закон, во вновь принятом федеральном законе (или новой редакции федерального закона, исключившей положения, признанные противоречащими Конституции РФ).

Идеальная конструкция прямого действия конституции предложена А.В. Малько и В.В. Невинским: основной закон наделен способностью быть реальным регулятором общественных отношений, непосредственно на базе его предписаний разрешаются все дела в судах, органах исполнительной и законодательной власти<sup>22</sup>. В пользу более ограниченного толкования прямого действия высказывались другие авторы (например, В.И. Анишина, Г.А. Гаджиев), выделившие определенную категорию конституционных положений, реализация которых невозможна без принятия специального нормативного акта – федерального закона. В силу этой позиции прямое действие конституции возможно не во всех случаях<sup>23</sup>. Российский правоприменительный опыт в данной сфере базируется отчасти на Постановлении Пленума Верховного суда РФ от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и протоколов к ней». В нем указано, что суды должны учитывать правовые позиции Европейского суда, изложенные в ставших окончательными постановлениях, которые приняты в отношении других государств – участников конвенции. При этом правовая позиция учитывается судом, если обстоятельства рассматриваемого им дела являются аналогичными обстоятельствам, ставшим предметом анализа и выводов Европейского суда. Конституционный суд РФ в своих постановлениях многократно упоминает о положениях ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов других лиц, обеспечения безопасности государства и обороны страны. В связи с этим представляется, что в российской правовой системе возможности прямого и непосредственного действия конституционных положений изначально ограничены, в том числе и с помощью сформулированных правовых позиций органа конституционного контроля. Однако в ситуации правового вакуума невозможно оценить

<sup>22</sup> А.В. Малько (ред.), *Краткий юридический словарь*, Москва 2007, с. 157.

<sup>23</sup> В.И. Анишина, *Конституционный контроль в деятельности судов общей юрисдикции*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7, с. 25–31; Г.А. Гаджиев, *Самостоятельная и сильная судебная власть*, «Конституционное правосудие» 2003, № 3, с. 7–23.

ни правильность понимания правоприменителем конституционного положения, ни последствия формулирования Конституционным судом РФ иного толкования такого положения, если бы до этого уже было бы осуществлено правовое регулирование, в частности, вынесено решение по конкретному делу на основании конституционного положения.

Осуществленное Конституционным судом РФ толкование в некоторых случаях имеет сугубо прикладное значение в рамках взаимодействия с законодательной властью. Например, в Постановлении № 2-П от 12 апреля 1995 г. Конституционным судом РФ сформулированы позиции относительно содержания положений ст. 105 Конституции о большинстве голосов, необходимом для принятия федерального закона. Эти позиции способствовали обнаружившейся неопределенности в понимании категорий «общее число депутатов Государственной Думы РФ» и «общее число членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ»<sup>24</sup>: тождественность общего числа депутатов их численному составу, названному в ст. 95 Конституции РФ (450 человек), либо их фактически избранному числу, а также является ли указание на общее число членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы основанием для принятия решений на базе суммы голосов членов обеих палат Федерального Собрания. Отождествление понятий было признано не отвечающим требованиям Конституции РФ в силу того, что акты парламента должны отражать интересы большинства в обществе, а не только парламентского большинства. В связи с этим законодателю предписано руководствоваться в определении дефиниции «общее число членов Совета Федерации РФ и депутатов Государственной Думы РФ» числами, указанными в положениях ст. 95 Конституции РФ. В резолютивной части постановления указано, что решения Государственной Думы РФ, принятые с использованием иного порядка подведения итогов голосования, пересмо-

---

<sup>24</sup> См.: Постановление Конституционного суда РФ от 12.04.1995 № 2-П по делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации, «Российская газета», 20 апр. 1995. Следует отметить, что к указанному постановлению было сформулировано два особых мнения: судьями Г. А. Гаджиевым и Б. С. Эбзеевым. Г. А. Гаджиев обратил внимание на содержание Регламента Государственной Думы РФ, в котором определено соответствующее Конституции России понятие «общее число депутатов Государственной Думы РФ», предположив, что Конституционный суд РФ не должен давать толкования конституционных понятий, которые уже раскрыты законодателем в действующих нормативных актах. Б. С. Эбзеев, в свою очередь, предположил, что в ст. 95 Конституции РФ говорится об общем количестве депутатских мандатов (450), а в статьях, на базе которых строится законодательная деятельность Государственной Думы, – об общем количестве избранных депутатов, поскольку включение в общее число голосов депутатских мандатов, оставшихся вакантными, создает фикцию представительства в парламенте.

тру не подлежат. Таким образом, в данной ситуации, ориентируясь законодателя на правильное исчисление большинства голосов, орган конституционного контроля не стал усложнять законодательный процесс проведением процедуры пересмотра в отношении ранее принятых федеральных законов, показав тем самым, что, даже формулируя императивное и не подлежащее изменению правило, он взаимодействует с органом законодательной власти, оптимизируя будущий порядок его работы.

Рассмотрение обращения Конституционным судом РФ способно в ряде случаев организовать взаимодействие с Федеральным Собранием РФ, выведя законодательный процесс из тупикового состояния, что уже неоднократно подтверждалось на практике. Так, в Постановлении № 11-П от 16 апреля 1998 г. Конституционный суд РФ разрешил спор между Советом Федерации и Президентом РФ, между Государственной Думой РФ и Президентом РФ, сформулировав свою позицию относительно судьбы закона «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»<sup>25</sup>. В частности, в п. 3 постановления он обратил внимание на то, что Президент РФ лишен возможности оценивать конституционность Регламента Совета Федерации, а при возникновении сомнений обязан обратиться в Конституционный суд РФ с запросом. Кроме того, в данном постановлении подчеркнуто, что Конституционный суд РФ не осуществляет предварительный контроль законов, не подписанных и не обнародованных Президентом РФ. В связи с этим была подтверждена обязанность Президента России подписать и обнародовать принятый федеральный закон, который до того дважды им отклонялся. Одновременно в мотивировочной части постановления было указано, что после подписания Президент РФ вправе обратиться в Конституционный суд РФ с запросом о проверке соответствия подписанного закона положениям Конституции РФ в порядке, предусмотренном ст. 86 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

Таким образом, даже в сложной (по сути тупиковой) ситуации КС РФ подтвердил обязанность Президента РФ по подписанию закона. Другой вопрос, насколько жизненно необходимо в таком случае подписание и обнародование закона и какова перспектива его исполнения, а главное – какие последствия, если в будущем при проверке КС РФ признает его положений несоответствующими Конституции. Процедура последующей проверке не

<sup>25</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.04.1998 г. № 11-П по делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», «Российская газета», 21 апр. 1998.

избавляют правоприменителя от использования нормы, которая будет признана неконституционной, поскольку в момент его «работы» с ней она является полностью доброкачественной. В момент краткого применения оспори-мой нормы возможно неправомерное (с позиций злоупотребления правом) ее использование в интересах недобросовестных субъектов. Однако в данном случае другого механизма действий в распоряжении Конституционного суда РФ не имелось, поскольку, как у любого другого органа судебной власти, его самостоятельность ограничена источниками поступления запросов (обраще-ний), в числе которых не значится его инициативной деятельности.

Возможность судебной ошибки, которую мог бы допустить правоприменитель, снижается, если в период между направлением обращения и его рассмотрением правовое регулирование в условиях правового вакуума не осуществляется. В определенном смысле страдают интересы субъекта – стороны спора, при рассмотрении которого возникла необходимость обращения в Конституционный суд РФ. Однако неизвестно, не пострадали ли бы они еще в большей степени, если бы по данному спору было бы сформулировано ошибочное понимание правовой нормы. Пробелы в праве – частичное или полное отсутствие нормативных установлений – справедливо признаются в литературе дефектами государственной воли<sup>26</sup>, которые орган конституционного контроля способен устранить в силу своей компетенции и профессионализма состава.

Следует отметить, что КС РФ имеет опыт подготовки информации о работе суда и выявленных пробелах в законодательстве. Например, это отражено в решении от 21 апреля 2009 г., доведенном до сведения, в том числе федеральных и региональных органов законодательной власти, а также направляемом в адрес Президента РФ, который в Послании Федеральному Собранию РФ обращал внимание высшего органа законодательной власти на имеющиеся недостатки в исполнении решений Конституционного суда РФ. Кроме того, КС РФ регулярно публикует сводные данные, обобщающие практику по вынесенным решениям и определениям. Изучение этих аналитических материалов и актов, вынесенных КС РФ, позволяет определить два наиболее часто используемых приема потенциального взаимодействия его с Федеральным Собранием:

- 1) выявление конституционно-правового смысла оспариваемого положения;
- 2) предупреждение возникновения пробела путем определения параметров нового правового регулирования, если норма закона признается неконституционной.

---

<sup>26</sup> *Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции: Национальный доклад XIV Конференции Конференции европейских конституционных судов*, Вильнюс 2008, с. 3.

Например, применительно к первому приему можно назвать Определение КС РФ от 2008 г. № 734-О-П в котором был выявлен конституционно-правовой смысл положения ст. 151 Гражданского кодекса РФ об условиях компенсации морального вреда, указав, что отсутствие в российском законодательстве положений, прямо предусматривающих возможность компенсации вреда, причиненного неисполнением судебных решений, вынесенных по искам к государству и иным публично-правовым образованиям, может рассматриваться как законодательный пробел, наличие которого приводит к нарушению конституционных прав граждан. Этот пробел может быть устранен путем введения специального законодательного регулирования, а до его введения – восполнен путем толкования и применения в судебной практике общих положений об ответственности государства за вред, причиненный незаконными действиями (бездействием) государственных органов, должностных лиц, иных публичных образований. Федеральному законодателю предписано в кратчайшие сроки установить критерии и процедуру, обеспечивающие присуждение компенсаций за неисполнение решений по искам к РФ, ее субъектам или муниципальным образованиям, в соответствии с признаваемыми международно-правовыми стандартами. Этот механизм представляется не совсем удачным, поскольку в нем отсутствует точное определение временного периода, в течение которого будут внесены изменения в закон в целях ликвидации пробельности.

Затем, раскрывая второй прием, можно рассмотреть Постановление КС РФ от 19 ноября 2013 г. № 24-П в котором указано, что федеральному законодателю надлежит внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из настоящего Постановления, руководствуясь требованиями Конституции и с учетом правовых позиций Конституционного Суда. Впредь, до внесения в Уголовно-процессуальный кодекс изменений суд, рассматривая жалобу лица на постановление о прекращении уголовного дела и уголовного преследования в связи с принятием нового уголовного закона, устраняющего преступность и наказуемость инкриминируемого ему деяния, обязан: – в процедуре судебного разбирательства проверить по существу изложенные в жалобе доводы; – оценить законность и обоснованность актов органов дознания и предварительного следствия. В этом случае КС РФ также не указал срок, в течение которого федеральный законодатель должен выполнить предписание, содержащееся в резолютивной части постановления.

Информация об исполнении решений Конституционного суда РФ направляется Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, Совету Федерации РФ и Государственной Думе РФ Федерального Собрания РФ, главам субъектов федерации, руководителям политических партий и СМИ. Как неоднократно отмечал Конституционный суд РФ, его решения выявляют в процессе

конституционного судопроизводства дефекты правового регулирования и указывают на возможные способы их устранения, окончательны, не подлежат обжалованию и являются общеобязательными, равно как и сформулированные в этих решениях правовые позиции – вне зависимости от того, изложены они в мотивировочной или резолютивной части. Однако в течение достаточно большого периода времени решения КС РФ исполняются (в том числе законодателем) не в полном объеме, что говорит о неэффективном и неполном взаимодействии между ними. Так, в 2009 г. КС РФ обращал внимание на то, что законодателем не исполнен ряд постановлений, вынесенных в 90-х гг. XX в. Например, Постановление КС РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, в котором Федеральному Собранию РФ было предписано исходить из недопустимости снижения уровня гарантий прав и свобод граждан, предусмотренных действующим законодательством и настоящим постановлением. Федеральный законодатель должен был это учесть при принятии нового уголовно-процессуального законодательства и определить в нем процессуальные формы и средства исправления судебных ошибок по уголовным делам, УПК РФ был принят в конце 2001 г., последние изменения о порядке обжалования судебных актов вносились в него в 2010–2013 гг. Непосредственно в ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» содержится процедура – алгоритм действий различных субъектов законодательного процесса, в котором определена последовательность внесения изменений в действующее законодательство. В обоих вышеперечисленных случаях: установлен шестимесячный срок, в течение которого Правительство РФ должно внести в Государственную Думу РФ законопроект, в подготовке которого могут принимать участие Президент РФ, Совет Федерации РФ, члены Совета Федерации РФ, депутаты Государственной Думы РФ, органы государственной власти субъектов РФ, а также Верховный Суд РФ. Однако Регламент Государственной Думы РФ конкретных сроков рассмотрения внесенного по вышеперечисленным основаниям проекта не называет (гл. 13).

Указанную коллизию можно разрешить путем принятия специального Федерального закона «О нормативных правовых актах», в котором такие сроки были бы предусмотрены, или путем внесения в Регламент Государственной Думы соответствующих сроков, а в ФКЗ «О Конституционном Суде» – перечня возможных действий, предпринимаемых Конституционным Судом в случае их несоблюдения. Возможные полномочия в данном случае – предоставление возможности направления обращения КС РФ Президенту РФ, который в рамках реализации полномочий гаранта Конституции РФ, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в силу ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, получил бы своеобразный «рычаг воздействия» на законодательную власть.

Оправданность введения такого «рычага» обусловлена следующим: состоявшееся решение Конституционного суда РФ является окончательным, поэтому вопрос дисквалификации нормативного правового акта, признанного неконституционным, бесповоротно решен. При этом игнорирование позиции КС РФ законодателем, по сути, подрывает согласованное функционирование различных ветвей власти, а косвенно затрагивает и интересы гражданского общества, поскольку соответствующая конституции норма не создается. Система сдержек и противовесов в данном случае нарушается в сторону законодательной власти в ущерб двум другим ветвям власти. Сущность «рычага» выражается в том, что Президенту РФ можно было бы предоставить право роспуска Государственной Думы, дополнив соответствующими положениями ст. 109 Конституции. Настоящий порядок роспуска Думы связан с разрешением конфликтов между органами законодательной и исполнительной власти. Судебная власть в данном случае не имеет такой дополнительной защиты. Повод для роспуска представляется достаточно весомым, поскольку сохранение пробельности или правового вакуума вредит функционированию правового государства и гражданского общества. В этой связи усиление конституционного контроля позволит усовершенствовать баланс сдержек и противовесов, а в перспективе организовать трехстороннее взаимодействие всех ветвей власти, в истоках которого будет находиться разумное, качественное и эффективно работающее нормотворчество, ориентированное на развитие конституционных положений.

Таким образом, анализ взаимодействия Конституционного суда РФ и Федерального Собрания РФ в области законодательства позволяет выделить следующее:

- закрепление в федеральном законодательстве статуса правовой нормы, которая признана КС РФ не соответствующей положениям Конституции РФ будет способствовать эффективности правоприменения;
- наделение полномочиями Главу государства и (или) профильного органа исполнительной власти для реализации сформулированных в Постановлениях Конституционного суда РФ предложений о внесении изменений в законодательство РФ позволит планомерно реализовывать практику КС РФ;
- принятие ФЗ «О нормативных правовых актах Российской Федерации» определит статус итоговых Постановлений КС РФ в системе нормативных правовых актов.



## **РЕЗЮМЕ**

В статье анализируется особенность взаимодействия Конституционного суда Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в области законодательства, а именно о последствиях признания правовой нормы федерального закона, несоответствующей положениям Конституции РФ. В настоящей статье исследуются два аспекта указанных последствий, во-первых содержание резолютивной части решений Конституционного суда РФ, в котором дается конкретное предписание федеральному законодателю, во-вторых процедура исполнения федеральным законодателем соответствующего решения Конституционного суда РФ (внесение изменений в действующий закон либо принятие нового федерального закона). Подводя итог, в статье формулируются предложения, реализация которых позволит совершенствовать взаимодействие.

*Igor Yrevitz Ostapovich*

## **CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND FEDERAL ASSEMBLY OF RUSSIA: INTERACTION IN THE FIELD OF THE LEGISLATION**

In article feature of interaction of the Constitutional court of the Russian Federation and Federal Assembly of Russia in the field of the legislation, namely about consequences of recognition of the precept of law of the federal law inappropriate to provisions of the Constitution of the Russian Federation is analyzed. In the present article two aspects of the specified consequences, first the maintenance of resolutive part of decisions of the Constitutional court of the Russian Federation in which the concrete instruction is given to the federal legislator, secondly procedure of execution by the federal legislator of the relevant decision of the Constitutional court of the Russian Federation (modification of the current law or adoption of the new federal law) are investigated. As a result, in article offers which realization will allow to improve interaction are formulated.

**KEY WORDS:** *Constitutional court of the Russian Federation, Federal Assembly of Russia, body of the constitutional control, legislature, legislation*

## **Библиография**

- В. И. Анишина, *Конституционный контроль в деятельности судов общей юрисдикции*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7.  
А.Б. Венгеров, *Конституционный контроль в СССР*, «Правоведение» 1980, № 3.

- Н.В. Витрук, *Конституционное правосудие: судебное конституционное право и процесс*, Москва 1998.
- Г.А. Гаджиев, *Самостоятельная и сильная судебная власть*, «Конституционное правосудие» 2003, № 3.
- В.М. Гессен, *Возрождение естественного права*, Санкт-Петербург 1902.
- В.М. Гессен, Б.Э. Нольд (ред.), *Современные конституции: Сб. действующих конституционных актов, Т. I. Конституционные монархии*, Санкт-Петербург 1905.
- Ю.И. Гревцов, *Правовые отношения и осуществление права*, Ленинград 1987.
- В.В. Ершов, *Прямое применение Конституции РФ. От решения Пленума Верховного Суда РФ до постановления Конституционного суда РФ*, «Российская юстиция» 1998, № 9.
- А.А. Клишас, *Конституционный контроль и конституционное правосудие в зарубежных странах: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02*, Москва 2007.
- Н.М. Коркунов, *Лекции по общей теории права*, Санкт-Петербург 2003.
- С.А. Котляревский, *Власть и право. Проблема правового государства*, Санкт-Петербург 1915.
- С.А. Котляревский, *Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора*, Санкт-Петербург 1907.
- С.А. Котляревский, *Предпосылки демократии*, [в:] М. А. Абрамова (предисл.), *Опыт русского либерализма. Антология*, Москва 1997.
- И.А. Кравец, *Эффективность реализации как основание классификации конституционных норм*, [в:] С. А. Авакьян (ред.), *Конституция как символ эпохи. Т. 1*, Москва 2004.
- В.О. Лучин, *Конституционные нормы и правоотношения*, Москва 1997.
- А.П. Медведев, *Был ли греческий полис государством?*, «Античный мир и археология» 2006, Вып. 12.
- Т.Г. Морщакова, *Разграничение компетенции между Конституционным судом и другими судами Российской Федерации*, «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» 1996, № 6.
- Ж.И. Овсепян, *Правовая защита конституции. Судебный контроль в зарубежных странах*, Ростов 1992.
- Проблемы законодательных пробелов в конституционной юриспруденции: Национальный доклад XIV Конгрессу Конференции европейских конституционных судов*, Вильнюс 2008.
- К.А. Сасов, *Конституционный суд в судебной системе: общность задач правосудия и различия в их решении*, «Конституционное и муниципальное право» 2005, № 7.

- В.А. Туманов, *Пять лет конституционной юстиции в России: уроки, проблемы, перспективы*, «Вестник Конституционного суда Российской Федерации» 1996, № 6.
- В.А. Федосова, *Эффективность действия норм советского государственного права*, Воронеж 1984.
- Н.Д. Шевченко [в:] В.А. Четвернин (ред.), *Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий*, Москва 1997.

*Руслан Салихович Мухаметов*

## **Особенности внутренней политики России 2012–2014 гг.**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*консервативная волна, Владимир Путин, внутренняя политика России, протестное движение 2011-2012 гг., политическая оппозиция*

Протестное движение конца 2011–начала 2012 годов в известном смысле стали первоосновой внутренней политики России третьего срока Владимира Путина, выдвинув на первый план общественного обсуждения новую повестку и серьезно изменив расклад общественно-политических сил в стране в настоящее время. Основная задача статьи заключается в описании основных направлений политического развития страны, а также их причин.

Первая особенность, которая наблюдается в российской внутренней политики, – консервативная волна. Она проявляется в принятии законопроектов, направленных на защиту населения от внешнего (западного) влияния. В качестве примера можно привести судебный процесс и приговор участницам панк-группы Pussy Riot, принятие закона о защите чувств верующих, запрет на популяризацию нетрадиционных форм сексуальных отношений среди несовершеннолетних, запрет на усыновление детей лицами, состоящим в однополном браке.

С нашей точки зрения, принятие данных законов являлось ответом на протестную волну конца 2011 – начала 2012 годов. Это серия протестных акций, прошедших в период с 5 декабря 2011 г. по 6 мая 2012 г. (митинги на Чистых прудах, Болотной площади, проспекте Академика Сахарова, «Марш миллионов» и т. д.). По данным социологов, преобладающей группой на акциях были люди, которые придерживались либерально-демократических взглядов. Большинство участников митингов имели высшее образование.

Главным источником информации о митингах для протестующих был Интернет. Подавляющее большинство протестующих были заняты в коммерческой сфере и достаточно высоко оценивали свое материальное положение. Как видно из представленных данных, протестующие отличались от большинства российского населения: по своей активности (уже потому, что они вышли на митинг), образованию, степени включенности в различные коммуникативные сети, благосостоянию и политическим предпочтениям. Отсюда возникли идеи про «креативный класс» и «рассерженных горожан». Предвыборный штаб Путина (протестная волна началась сразу после думских выборов и перед президентскими) решил противопоставить «сетевым хомячкам» «креативному классу», либеральному меньшинству консервативное большинство, человека труда, остальной частью населения, которое во все большей степени рассматривается в качестве опоры власти<sup>1</sup>.

Консервативная волна, которая наблюдается в России, имеет общественную поддержку. Другими словами, большинство россиян поддерживают законы традиционалистской направленности. В частности, 67% опрошенных полностью или скорее одобряют закон о запрете на пропаганду нетрадиционных отношений и 55% – закон о защите чувств верующих. Об этом говорит социологический опрос, проведенный в конце октября 2013 г. Аналитическим центром Юрия Левады. Согласно этому исследованию, больше половины респондентов (56%) выбирают «охранительное» объяснение принятия данных законов: стабилизация общественно-политической ситуации, пресечение и профилактика нарушений общественного порядка, защита традиционных, консервативных ценностей<sup>2</sup>.

Таким образом, как показывают социологические опросы, подавляющее большинство россиян одобряют консервативные процессы во внутренней политике России.

Второй особенностью внутренней политики России является расширение возможностей властей по ограничению нежелательного для Кремля контента в сети Интернет. На это указывает введение досудебного блокирования сайтов, на которых нелегально размещены фильмы и ссылки на них, содержится информация, распространение которой на территории России запрещено. Речь идет о детской порнографии, инструкциях по суицидам и по изготовлению наркотиков. Причиной досудебной блокировки может стать информация, которая, по мнению властей, содержит призывы к мас-

---

<sup>1</sup> См.: Р.С. Мухаметов, *Консервативные процессы в общественно-политической жизни России при Президенте Путине*, [в:] S. Sulowski, J. Zalesny (ред.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, «Studia Politologiczne» 2014, vol. 33, с. 62–69.

<sup>2</sup> См.: *Россияне о репрессивных законах*, <http://www.levada.ru/25-11-2013/rossiyane-o-repressivnykh-zakonakh>.

совым беспорядкам, экстремистской деятельности и участию в массовых (несанкционированных) мероприятиях.

Как нам представляется, Интернет пространство в России (особенно соц. сети, микроблоги и т.д.) остается той средой, где представители оппозиционных сил могут относительно свободно выражать свои политические предпочтения, взгляды. Кроме того, соц. сети сыграли большую роль в организации акций протеста в конце 2011–начале 2012 годов. Поэтому принятие данных законов является, с одной стороны, ответом властей на митинговую активность, а с другой, работой по недопущению повторения подобных акций в 2016–2018 годах, когда будут следующие парламентские и президентские выборы.

Третья особенность – это ужесточение законодательства о митингах. Согласно новым правилам, участникам публичных акций запрещается использовать маски и иным образом скрывать свое лицо, приходить на митинг в состоянии опьянения. Кроме того, местная власть должна выделить специальные места для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений. Усилены ответственность, наказания за нарушение правил при организации и проведении митингов.

По нашему мнению, на принятие вышеназванных мер повлияли два фактора. Первый – воспоминания об акциях протеста 2011–2012 годах. Второй – это ответная реакция Кремля на украинские события. Евромайдан показал, что акции протеста могут привести к смене власти в государстве. С целью недопущения подобного сценария в России в Кремле решили принять превентивные меры.

Четвертой особенностью является ужесточения регулирования деятельности НКО. В подтверждении данного утверждения приведем несколько фактов. Так, в июле 2012 г. Владимир Путин подписал закон, который обязал НКО, занимающиеся политической деятельностью и получающие финансирование из-за рубежа, принимать статус «иностранцев» с занесением в специальный реестр. В июне 2014 года вступил в силу закон, который предоставляет Минюсту право вносить некоммерческую организацию в реестр иностранных агентов по результатам проведенной проверки. На основании этих правил Министерство юстиции РФ внесло в перечень НКО–«иностранцев» несколько общественных организаций. В список включены Центр социальной политики и гендерных исследований, Научный центр международных исследований «ПИР», организация «ГОЛОС», правозащитный Центр «Мемориал», Фонд «Костромской центр поддержки общественных инициатив» и др.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> См.: Реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента // Информационный портал Министерства юстиции РФ, <http://unro.minjust.ru/NKOforeignAgent.aspx>.

Таким образом, для России на данном этапе характерна, говоря о взаимодействии государства и «третьего сектора», модель «борьбы с противником». В рамках этой модели представители государства видят в лице независимых НКО, особенно правозащитного толка, не желающих «встраиваться» в патерналистскую модель, опасность для собственной власти, и стараются осложнить их деятельность или даже их закрывать. При этом финансирование из международных фондов трактуется как превращение такой организации в «агента иностранного влияния».

Пятой особенностью внутренней политики России можно считать политические репрессии против отдельных представителей внесистемной оппозиции, лидеров и участников протестной волны конца 2011–начала 2012 годов. Согласно Закону РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г., политические репрессии – различные меры принуждения, применяемые государством по политическим мотивам<sup>4</sup>. Под политическими мотивами понимаются реальные основания неприемлемых в демократическом обществе действий или бездействия правоохранительных и судебных органов, иных субъектов властных полномочий, направленных на достижение хотя бы одной из следующих целей:

- а) упрочение либо удержание власти субъектами властных полномочий;
- б) недобровольное прекращение или изменение характера чьей-либо публичной деятельности<sup>5</sup>.

Можно выделить несколько способов борьбы российской власти с представителями внесистемной оппозиции.

Первый способ – запрет на профессию. Так, в феврале 2014 г. Владимир Путин подписал закон, запрещающий гражданам, отбывшим наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления, в течение длительного времени баллотироваться в губернаторы и президенты РФ. По принятому закону лица, осужденные за тяжкие преступления, смогут баллотироваться по истечении 10 лет со дня снятия или погашения судимости, а осужденные за особо тяжкие преступления – по истечении 15 лет.

Второй способ – помещение под домашний арест. В качестве примера можно привести лидера оппозиционного движения «Левый фронт» Сергея Удальцова, который находился под домашним арестом с 9 февраля 2013 г., и Алексея Навального (с 28 февраля 2014 г. и по настоящее время). Данная мера пресечения предполагает запрет пользоваться сетью Интернет, мобильным и домашним телефонами, а также осуществлять почтовые отправления.

---

<sup>4</sup> Закон РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 года № 1761-1, <http://www.memo.ru/rehabilitate/laws/2004/rea-law4.htm>.

<sup>5</sup> Руководство по определению понятия «политический заключенный», <http://www.memo.ru/d/2884.html>.

Иными словами, главная цель этого способа – информационная изоляция лидеров протестной волны 2011–2012 гг.

Третий способ – реальные сроки. Такое наказание получили организаторы и участники акций протеста в рамках т.н. «Болотного дела». В частности, в феврале 2014 г. Замоскворецкий суд Москвы назначил восьми фигурантам «болотного дела» от трех лет и трех месяцев условно до четырех лет колонии. В августе 2014 г. Замоскворецкий суд Москвы вынес приговор второй партии фигурантам «болотного дела». Участник этого дела были приговорены судом от 2,5 лет до 3,5 лет колонии. В июле 2014 г. Мосгорсуд признал виновными в организации массовых беспорядков координатора «Левого фронта» Сергея Удальцова. Он получил 4,5 года колонии<sup>6</sup>.

Таким образом, политические репрессии носят точечный характер и направлены на организаторов протестной волны и представителей радикальной оппозиции, что является доказательством избирательного правосудия.

Шестой особенностью внутренней политики России в 2012–2014 гг. является «национализация элит». Это термин используется для условного обозначения ряда законодательных инициатив, вводящих ограничения для чиновников. В частности, весной 2013 г. Президент РФ Владимир Путин подписал закон о запрете для лиц, занимающих государственные должности, иметь счета и активы за рубежом. Под действие запрета попадают президент, глава правительства, генпрокурор, их заместители, губернаторы, мэры городов, депутаты всех уровней и т.д. Однако данная категория граждан может иметь недвижимое имущество за пределами РФ, но такое имущество должно быть задекларировано.

«Национализация элит» обусловлена тем, чтобы госслужащие, особенно участвующие в обсуждении вопросов суверенитета и национальной безопасности, были как можно меньше связаны и зависимы от иностранных государств и как можно больше от России.

Седьмой особенностью является пересмотр избирательного законодательства. Первым под пересмотр попал закон о возвращении прямых губернаторских выборов. Весной 2012 г. по инициативе президента России Дмитрия Медведева был принят закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов. Однако в апреле 2013 г. уже президент Владимир Путин подписал закон, наделяющий регионы правом выбирать губер-

<sup>6</sup> См.: Г. Охотин, *Политические репрессии и политические преследования в России: формы, методы и масштабы*, [в:] *Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад Фонда «Либеральная миссия»*, <http://www.liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendent-sii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>.



натора не прямым голосованием населения региона, а голосованием в местном парламенте по нескольким кандидатурам. Здесь необходимо отметить, что второй вариант неофициально предназначен только для ряда регионов, главным образом, республик Северного Кавказа. Первым от прямых выборов отказался Дагестан, потом – Ингушетия и Республика Крым. В ноябре 2014 г. в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах также были отменены прямые выборы губернаторов.

Вторым под пересмотр попал закон, освобождающий политические партии от сбора подписей для участия в любых выборах, за исключением президентских. В мае 2012 г. Президент России Дмитрий Медведев подписал закон, который освобождал партии от необходимости собирать подписи на выборах любого уровне, кроме президентских. Однако в феврале 2014 г. Президент Владимир Путин подписал закон, по которому для участия в выборах депутатов Государственной Думы партиям придется собирать подписи не менее 200 тысяч избирателей. От данной процедуры освобождаются те партии, которые на ранее прошедших парламентских выборах получили не менее 3% голосов или провели хотя бы одного депутата в региональный парламент. В итоге, без сбора подписей не прошла ни одна федеральная кампания.

С нашей точки зрения, возвращение прямых губернаторских выборов и либерализация партийного законодательства – это был ответ российских властей на требования о демократизации, прозвучавшие в ходе митингов на Чистых прудах (5 декабря 2011 г.) и на Болотной площади (10 декабря 2011 г.). Данный ответ был озвучен 15 декабря Владимиром Путиным во время прямой линии и 22 декабря Дмитрием Медведевым в послании к Федеральному собранию. Они были призваны снизить напряженность и показать готовность власти к диалогу с гражданским обществом. В том, что эти законы были пересмотрены, нет ничего удивительного, т.к. они были инициированы не под воздействием внутренних мотивов, а под влиянием внешних факторов. Поэтому после спада протестных настроений, которые и явились причиной либерализации политической системы, у властей не стало необходимости следовать этим законам в том виде.

Восьмой особенностью стало расширение полномочий президента и спецслужб. В частности, президент получил право по представлению генпрокурора назначать региональных прокуроров. До этого их назначал сам генпрокурор. Кроме того, президент получил право представлять Совету Федерации кандидатуры на должности заместителей генпрокурора. Ранее заместители генпрокурора назначались самим генпрокурором. Кроме того, были расширены полномочия сотрудников ФСБ, которые получили право не только проверять удостоверяющие личность документы, но и проводить

личный досмотр граждан и находящихся при них вещей, досмотр транспорта, если есть основания подозревать этих лиц в совершении преступлений. До сих пор это было прерогативой сотрудников МВД. Расширение полномочий и возможностей ФСБ рассматривалось как оперативная мера на теракты в Волгограде. Первый из двух взрывов в Волгограде прогремел утром 29 декабря 2013 г. на железнодорожном вокзале. В результате теракта погибли 18 человек. Взрыв рейсового троллейбуса на следующий день унес жизни еще 16 человек.

С нашей точки зрения, новые возможности сотрудников ФСБ могут использоваться не только по прямому назначению (антитеррористическая деятельность), но и для борьбы с нелояльными лицами.

Наконец, последней особенностью выступает запрет в стране на исторические дискуссии. 26 января 2014 г., накануне празднования 70-летней годовщины освобождения Ленинграда от фашистской блокады в 1944 году, на сайте и в эфире телеканала «Дождь» появился опрос. Аудитории предложили ответить на вопрос: «Нужно ли было сдать Ленинград, чтобы сберечь сотни тысяч жизней?». Представители всех думских фракций единогласно осудили опрос телеканала «Дождь», назвав его кощунственным и оскорбляющим память ветеранов Великой Отечественной войны. После этого о прекращении сотрудничества с телеканалом объявили многие кабельные сети.

С точки зрения власти, телеканал «перешел красную линию». Тема блокады Ленинграда в частности и победы Советского Союза в Великой Отечественной войне в целом относится к числу священных для значительной части российского общества. Это один из немногих вопросов, который носит консенсусный характер. В понимании власти – это своего рода «духовная скрепа», которая способствует консолидации общества. Поэтому поставленный «Дождем» вопрос воспринимается властью чуть ли не как «вражеский». Кроме того, как нам представляется, опрос явился и поводом наказать оппозиционный телеканал. «Дождь» считается одним из немногих СМИ, представляющих точку зрения радикальной оппозиции. Другими словами, данное СМИ вызывало сильное неприятие своими симпатиями лидерам протестного движения и критичной по отношению к власти позицией.

Запрет в стране на исторические дискуссии нашел свое выражение в законе о «реабилитации нацизма». В соответствии с новым нормативно-правовым актом, лица, одобряющие преступления нацистских преступников или отрицающие их, а также распространяющие заведомо ложную информацию о деятельности СССР в годы Второй мировой войны, должны наказываться лишением свободы на срок до трех лет.

Как нам представляется, данный закон формально оформляет «победу СССР в Вов» от посягательств ее пересмотреть, поставить под сомнение

или уменьшить роль СССР в разгроме гитлеровской Германии. Праздник 9 мая и тема победы в Вов является главной объединяющей, цементирующей субстанцией российского общества. Другие даты и события отечественной истории на данный момент либо разъединяют граждан либо не являются актуальными.

Таким образом, для внутренней политики страны в 2012–2014 годах характерны следующие тенденции:

- консервативная волна;
- расширение возможностей властей по ограничению нежелательного для Кремля контента в сети Интернет;
- ужесточение законодательства о митингах;
- ужесточение регулирования деятельности НКО;
- политические репрессии против отдельных представителей внесистемной оппозиции, лидеров и участников протестной волны конца 2011–начала 2012 годов;
- «национализация элит»;
- пересмотр избирательного законодательства;
- расширение полномочий президента и спецслужб;
- запрет в стране на исторические дискуссии.

Причина большинства вышеназванных особенностей внутренней политики России в рассматриваемый период лежит в политическом кризисе 2011–2012 годов, который выразился в массовых выступлениях против фальсификации итогов парламентских выборов, начавшиеся в Москве 5 декабря 2011 г.

## **РЕЗЮМЕ**

В данной статье излагаются основные особенности внутренней политики России. Много внимания посвящено консервативным процессам в общественно-политической жизни страны. Автор говорит о пересмотре либерального избирательного законодательства, стремлении властей установить контроль над Интернетом др. Автор изучил причины их возникновения. В заключении говорится, что данные особенности являются ответом Кремля на протестное движение 2011–2012 годов.

*Ruslan Salikhovich Muchametov*

## FEATURES OF THE DOMESTIC POLICY OF RUSSIA 2012–2014

In this article the main features of the domestic policy of Russia are given. Much attention is paid to conservative processes in socio-political life of the country. The author deals with the revision of the liberal electoral legislation, the desire of the authorities to establish control over the Internet etc. The author investigated causes of their occurrence. In conclusion the article points out that these features are the answer of the Kremlin protest movement 2011–2012.

**KEY WORDS:** *conservative wave, Vladimir Putin, Russia's domestic politics, protest movement 2011–2012, political opposition*

## Библиография

- Закон РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 года № 1761-1, <http://www.memo.ru/rehabilitate/laws/2004/rea-law4.htm>.
- Р.С. Мухаметов, *Консервативные процессы в общественно-политической жизни России при Президенте Путине*, [в:] S. Sulowski, J. Zalesny (red.), *Mechanizmy rządzenia w państwach Europy Wschodniej*, «Studia Politologiczne» 2014, Vol. 33.
- Г. Охотин, *Политические репрессии и политические преследования в России: формы, методы и масштабы*, [в:] *Основные тенденции политического развития России в 2011–2013 гг. Кризис и трансформация российского авторитаризма. Доклад Фонда «Либеральная миссия»*, <http://www.liberal.ru/upload/files/Osnovnie%20tendentsii%20politicheskogo%20razvitiya.pdf>.
- Реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, Информационный порта Министерства юстиции РФ, <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>.
- Россияне о репрессивных законах*, <http://www.levada.ru/25-11-2013/rossiyane-o-repressivnykh-zakonakh>.

Михаил Пастухов

## О расширении гарантий правовой безопасности личности в уголовном процессе Республики Беларусь

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*подозреваемый, обвиняемый, защитник, прокурор, суд, защита прав личности, гарантии правовой безопасности личности*

STUDIA I ANALIZY

### Введение

В соответствии со ст. 60 Конституции Республики Беларусь государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности. Особая обязанность по защите прав и свобод граждан возлагается на суд, который должен быть «компетентным, независимым и беспристрастным» (ст. 61 Конституции)<sup>1</sup>.

Одной из задач уголовно-процессуального законодательства провозглашается защита лиц, которые подозреваются или обвиняются в совершении преступления (ст. 2 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь)<sup>2</sup>. В ст. 10 УПК обращается внимание на необходимость обеспечения защиты прав и свобод граждан в ходе уголовно-процессуальной деятельности. При этом ограничение прав и свобод лиц, участвующих в уголовном процессе, допускается только по основаниям и в порядке, установленных Уголовно-процессуальным кодексом.

<sup>1</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г и 17 октября 2004 г.), Минск 2007.

<sup>2</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, Минск 2000.

Согласно ст. 11 УПК, никто из участвующих в уголовном процессе лиц не должен подвергаться насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению, а также без его согласия подвергаться медицинским и иным опытам.

Лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном УПК порядке и не будет установлены вступившим в законную силу приговором суда. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Орган уголовного преследования, суд не вправе переложить обязанность доказывания на обвиняемого. Сомнения в обоснованности предъявленного обвинения толкуются в пользу обвиняемого (ст. 16 УПК).

Однако в следственной и судебной практике все еще остается немало проблем, свидетельствующих о недостаточной защищенности личности в уголовном процессе. Рассмотрим их применительно к основным этапам судебного судопроизводства.

## **Основания и порядок задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления**

В Беларуси из года в год задерживается порядка 20 тыс. человек по подозрению в совершении преступлений. Из них примерно пятая часть впоследствии освобождается по различным основаниям<sup>3</sup>.

Как показывает практика, именно на этапе задержания допускается основная масса нарушений уголовно-процессуального законодательства. Поэтому имеется необходимость проанализировать основания и порядок задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

Согласно ст. 107 УПК Республики Беларусь, задержание может быть применено только в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления, за которое может быть назначено наказание в виде лишения свободы, направления в дисциплинарную воинскую часть или ареста; к обвиняемому, нарушившему условия применения к нему меры пресечения; к осужденному, в отношении которого имеется представление уполномоченного на то органа об отмене приговора, определения, постановления суда об условном неприменении наказания, отсрочки исполнения наказания или условно-досрочном освобождении от отбывания наказания.

---

<sup>3</sup> Л.Л. Зайцева, А.Г. Пурс, *Задержание в уголовном процессе Республики Беларусь*, Минск 2011, с. 71.

Наиболее распространенным является первое из перечисленных оснований. Причем, подозрение в отношении конкретного лица может возникнуть как до возбуждения уголовного дела, так и в ходе начавшегося расследования. На основании возникших подозрений лицо может быть задержано на месте сотрудниками правоохранительных органов (а также гражданами) и доставлено в орган дознания или к следователю.

В Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь получили дополнительную регламентацию случаи задержания в случае непосредственно возникшего подозрения в совершении преступления (ст. 108). В частности, задержание допускается в одном из следующих случаях: 1) если лицо застигнуто при совершении предусмотренного уголовным законом общественно опасного деяния или непосредственно после его совершения; 2) если очевидцы происшествия, в том числе и лица, пострадавшие от преступления, прямо укажут на данное лицо как на совершившее предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние ли захватят его в порядке, предусмотренном УПК; 3) если на этом лице, при нем, на его одежде или других используемых им вещах, в его жилище, иных используемых им помещениях, на рабочем месте или транспортном средстве обнаружены явные следы, указывающие на его причастность к совершению предусмотренного уголовным законом общественно опасного деяния; 4) если имеются другие достаточные основания подозревать в совершении преступления лицо при условии, что оно пыталось скрыться с места преступления или от органа уголовного преследования, или не имеет постоянного места жительства, или проживает в другой местности или не установлена его личность.

После доставления задержанного в орган уголовного расследования должен быть составлен протокол задержания. В этом протоколе указываются: основание, место и время фактического задержания, результаты личного обыска, а также время составления протокола (ч. 1 ст. 110 УПК). После ознакомления с протоколом задержанному разъясняются его права, в том числе право давать показания и пригласить защитника.

В соответствии с ч. 2 ст. 110 УПК в течение трех часов с момента доставления лица в орган уголовного преследования должно быть принято решение о задержании, о чем выносится постановление. О произведенном задержании письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов с момента вынесения постановления (ч. 3 ст. 110 УПК).

На практике установленный порядок задержания приводит к тому, что доставленных в органы расследования лиц предварительно опрашивают, в ряде случаев с применением недозволённых методов. После получения признательных показаний составляют протокол, а потом – и постановление. В таком случае разъяснение прав носит во многом формальный характер.

Следует отметить, что согласно ст. 13 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, принятого Генеральной Ассамблеей ООН в 1980 г., каждому лицу в начале задержания должны быть разъяснены его права и возможности их реализации<sup>4</sup>.

Одним из важных прав, которым может воспользоваться гражданин после задержания, является его право на помощь защитника (ч. 2 ст. 45 УПК). Однако только некоторые задержанные могут назвать телефон или фамилию своего адвоката. Мало кто из задержанных настаивает на получении бесплатной консультации адвоката до первого допроса. Обычно защитник приглашается на более позднем этапе расследования – перед предъявлением обвинения в совершении преступления.

В целях расширения защиты прав личности предлагается дополнить УПК нормой о том, что права подозреваемого должны разъясняться лицу сразу при его задержании (доставлении в орган расследования). Среди этих прав следует предусмотреть право быть доставленным в разумные сроки (например, в течение 48 часов) к должностному лицу (прокурору или судье), который уполномочен принять решение о заключении лица под стражу или о его освобождении.

## **Основания и порядок заключения под стражу подозреваемых/обвиняемых**

Данная мера пресечения является, как правило, продолжением процесса задержания. В то же время заключение под стражу может применяться и в отношении обвиняемого, если он не находился под стражей.

В соответствии со ст. 126 УПК Республики Беларусь заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется лишь в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше двух лет.

К лицам, подозреваемым или обвиняемым в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, мера пресечения в виде заключения под стражу может быть применена по мотивам одной лишь тяжести преступления.

В исключительных случаях эта мера пресечения может быть применена в отношении подозреваемого или обвиняемого по делам о преступлениях, за

---

<sup>4</sup> *Права человека: международно-правовые документы и практика их применения: в 4-х томах*, Составитель Е.В. Кузнецова, т. 1, Минск 2009, с. 580.



которые законом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет, если они не имеют постоянного места жительства на территории Беларуси или не установлена их личность либо они скрываются от органов уголовного преследования или суда.

В постановлении о применении данной меры пресечения должны быть изложены основания и мотивы, в силу которых возникла необходимость в заключении подозреваемого или обвиняемого под стражу.

Право давать санкцию на заключение под стражу принадлежит Генеральному прокурору Республики Беларусь, прокурорам областей, городов, районов, приравненным к ним прокурорам и их заместителям.

Порядок и условия содержания лиц под стражей в Беларуси определяются Законом Республики Беларусь «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» от 16 июня 2003 г. № 215-3<sup>5</sup>.

Местами содержания под стражей выступают: следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы МВД, следственные изоляторы органов государственной безопасности, изоляторы временного содержания органов внутренних дел, изоляторы временного содержания пограничных войск, а также исправительные учреждения, арестные дома в качестве мест содержания под стражей (ст. 4 Закона).

Лицо, заключенное под стражу, его защитник вправе обжаловать принятое постановление на предмет его законности и обоснованности в порядке, предусмотренном статьей 143 УПК. В этой статье установлено, что жалобы лиц, содержащихся под стражей, а равно на задержание, продление срока содержания под стражей подается в суд через администрацию места предварительного заключения.

Согласно статье 144 УПК, судебная проверка законности задержания проводится в срок не более 24 часов, а заключение под стражу, домашнего ареста или продления срока содержания под стражей, домашнего ареста – в срок не более 72 часов со времени поступления жалобы.

Рассмотрение жалобы производится в закрытом судебном заседании, в котором вправе принимать участие потерпевший, защитник (если он участвует в деле), законные представители подозреваемого, обвиняемого. В необходимых случаях судья вправе вызвать в суд лицо, содержащееся под стражей, домашним арестом.

По результатам судебной проверки судья выносит одно из следующих постановлений: 1) об освобождении задержанного, отмене меры пресечения

---

<sup>5</sup> Закон Республики Беларусь «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» от 16 июня 2003 г. № 215-3, «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» 2006, № 4, 2/1171.

в виде заключения под стражу, домашнего ареста и освобождения его из-под стражи, домашнего ареста; 2) об оставлении жалобы без удовлетворения.

Постановление судьи по жалобе об освобождении задержанного лица, содержащегося под стражей, домашним арестом, вступает в силу по истечении 24 часов с момента вынесения. В течение этого срока оно может быть опротестовано прокурором, а также обжаловано потерпевшим или его представителем в вышестоящий суд.

Судебная практика проверки законности заключения под стражу и продления срока содержания под стражей периодически обсуждается на заседаниях Верховного суда Республики Беларусь. В частности, об этом принято постановление от 23 декабря 2010 г.<sup>6</sup> Однако ситуация такова, что решения об освобождении задержанных или арестованных из-под стражи принимаются крайне редко. Более того, этих лиц обычно не доставляют в судебное заседание, а иногда и не извещают о времени рассмотрения жалобы. В этой связи Пленум Верховного суда в вышеназванном постановлении указал на необходимость принятия мер по надлежащему извещению лиц, имеющих право участвовать в рассмотрении жалобы.

В этой связи для Беларуси может быть полезен опыт других стран Европы. Например, в уголовно-процессуальном законодательстве России установлено положение, согласно которому только суд имеет право принимать решение об избрании в отношении лица меры пресечения в виде заключения под стражу (ст. 108 УПК). При этом соответствующее ходатайство перед судом возбуждают прокурор, а также следователь и дознаватель с согласия прокурора.

Принципиально важным является также положение закона о том, что подозреваемый, задержанный по подозрению в совершении преступления, доставляется в судебное заседание (ч. 3 ст. 108 УПК). Принятие судебного решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в отсутствие обвиняемого допускается только в случаях объявления обвиняемого в международный розыск.

По результатам рассмотрения ходатайства судья выносит одно из следующих постановлений: 1) об избрании в отношении подозреваемого или обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу; 2) об отказе в удовлетворении ходатайства; 3) в продлении срока задержания на срок не более 72 часов с момента вынесения судебного решения. В этом случае

---

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного суда Республики Беларусь от 23 декабря 2010 г. № 12 «О практике рассмотрения судами жалоб на применение мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста или продления срока их действия, «Судебный вестник» 2011, № 1, с. 6–13.

судья указывает в постановлении дату и время, до которых он продлевает срок задержания (ч. 7 ст. 108 УПК).

Как отмечают российские юристы, после передачи функции санкционирования ареста от прокурора суду количество граждан, заключенных под стражу, сократилось в разы<sup>7</sup>.

Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах (ч. 3 ст. 9), каждое арестованное или задержанное по уголовному делу лицо должно быть в срочном порядке доставлено к судье или к иному должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и должно иметь право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Такое же положение содержится и в п. 3 ст. 5 Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, принятой государствами-членами Совета Европы 4 ноября 1950 года.

Учитывая, что в международных актах содержатся более значимые гарантии защиты прав лиц, подлежащих заключению под стражу, следует поддержать мнение белорусских ученых, которые полагают, что «лишь независимый суд должен давать санкцию не только на заключение под стражу, но и на производство других следственных действий, нарушающих конституционные права граждан, – обыск в жилище, наложение ареста на почтово-телеграфную корреспонденцию, прослушивание телефонных переговоров и др.»<sup>8</sup>.

Тем самым, необходимо ввести судебный порядок выдачи санкций на заключение под стражу и применение иных мер пресечения, а также на проведение следственных действий, связанных с вторжением в личную жизнь граждан.

## **Основания и порядок предъявления обвинения в совершении преступления**

Еще одной «слабой точкой» в уголовном процессе Беларуси является процедура предъявления обвинения в совершении преступления.

Согласно ст. 240 УПК, обвинение предъявляется при наличии «достаточных данных, дающих основание для предъявления обвинения в совершении преступления». Об этом следователь (дознатель) выносит мотивированное постановление.

---

<sup>7</sup> К.А. Арзамасцева, *Судебный порядок отмены или изменения судом меры пресечения в виде содержания под стражей в досудебном производстве по уголовному делу*, «Российский судья» 2009, № 2, с. 27–29.

<sup>8</sup> Л.Л. Зайцева, *Состязательность правосудия и ее реализация в уголовном процессе Республики Беларусь*, «Юстиция Беларуси» 2008, № 5, с. 38.

В соответствии со ст. 243 УПК обвинение предъявляется в присутствии защитника, если его участие обязательно или об этом ходатайствовал обвиняемый или его законный представитель. После предъявления обвинения следует допрос обвиняемого по существу предъявленного обвинения (ст. 244 УПК).

Как показывает практика, предъявление обвинения лицу, содержащемуся под стражей, является формальной процедурой. После первых обвинений предъявляются, как правило, дополнительные обвинения. Это происходит обычно в последние дни предварительного расследования, что лишает обвиняемого возможности эффективно подготовиться к своей защите.

Следует учитывать, что в соответствии со ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый, обвиняемый в совершении преступления, должен иметь как минимум следующие права: 1) в срочном порядке быть уведомленным о характере и основании предъявленного ему обвинения; 2) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и общаться с избранным им защитником; 3) не принуждаться к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

С учетом международных требований предлагается дополнить белорусское законодательство нормой о том, что при предъявлении обвинения должен присутствовать прокурор, надзирающий за предварительным следствием. Обвиняемый и его защитник должны иметь право высказать свои возражения по поводу предъявленного обвинения.

## **Возможности защиты прав обвиняемых в судебном заседании**

В судебном заседании проводится непосредственное, устное и непрерывное исследование всех собранных по уголовному делу доказательств. При этом суд должен обеспечить открытость разбирательства, состязательность и равенство прав сторон в судебном заседании (ст. 292 УПК).

Однако положение дел таково, что прокурор как государственный обвинитель обязан участвовать во всех делах публичного и частно-публичного обвинения (ст. 293 УПК). Участие защитника по уголовному делу обязательно только в случаях, предусмотренных в статье 45 УПК (если об этом ходатайствует обвиняемый; если обвиняемый является несовершеннолетним; если обвиняемый не владеет языком, на котором ведется производство по уголовному делу, либо является неграмотным; если обвиняемый в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту; когда лицо обвиняется в совершении особо тяжкого преступления; если между интересами обвиняемых имеются

противоречия или если хотя бы один из них имеет защитника). В таких случаях органы предварительного расследования и суд обязаны обеспечить участие защитника в производстве по уголовному делу. В остальных случаях приглашение защитника – это выбор самого обвиняемого с учетом его материального положения.

Кроме того, возможности адвоката-защитника в судебном процессе весьма ограниченные. Так, в соответствии со ст. 295 УПК защитник обвиняемого «участвует в исследовании доказательств, излагает суду свое мнение по существу обвинения и его доказанности, об обстоятельствах, смягчающих ответственность обвиняемого или оправдывающих его, о применении уголовного закона и назначении наказания, а также по другим вопросам, возникающим в судебном разбирательстве».

Как свидетельствует практика, участие адвоката в судебном процессе сводится, как правило, к заявлению различного рода ходатайств, представлению малозначимых документов, высказыванию мнения по различным вопросам разбирательства.

В результате при рассмотрении уголовного дела в суде преимущество имеет почти всегда прокурор – государственный обвинитель, который располагает всеми материалами уголовного дела, собранными и систематизированными доказательствами. Судьи обычно следуют позиции прокурора и мало считаются с аргументами защитника.

Для обеспечения объективности судей следовало бы отказаться от практики предварительного изучения материалов уголовных дел. Прокурор и защитник должны в рамках установленного регламента представлять имеющиеся у них доказательства и аргументы. По итогам судебных прений стороны могут прийти к «сделке» в части назначения наказания, если обвиняемый признает свою вину. При разных подходах к оценке обвинения решение должен принимать суд, выслушав мнение сторон. В этой связи было бы полезно увеличить состав суда до трех судей по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, а также ввести суд присяжных заседателей, если обвиняемый не признает себя виновным в совершении преступления.

## **Возможности защиты прав обвиняемых (осужденных) в вышестоящих судах**

В уголовно-процессуальном законодательстве Беларуси предусматривается две формы проверки законности принятых судебных решений: кассация и надзор. Первая форма применяется в отношении судебных постановлений, не вступивших в законную силу, и обычно ограничивается проверкой имею-

щихся в деле материалов. Вторая форма касается судебных постановлений, вступивших в законную силу, и осуществляется в особом порядке на основании протестов руководящих лиц судов и прокуратуры.

При рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке суд проверяет законность и обоснованность приговора по имеющимся в деле и дополнительно представленным материалам. Суд не связан доводами кассационной жалобы или протеста и проверяет дело в полном объеме (ч. 2 ст. 378 УПК).

Участие обвиняемого и его защитника в суде кассационной инстанции не является обязательным кроме случая, если обвиняемому назначено наказание в виде смертной казни (ч. 3 ст. 382 УПК). Тем самым, обвиняемый, особенно если он находится под стражей, лишается возможности реализовать свое право на защиту.

Следует отметить, что в странах Европы широкое распространение получила такая форма проверки судебных постановлений как апелляция. Она осуществляется путем повторного рассмотрения дела в условиях состязательности с непосредственным исследованием доказательств и постановлением нового приговора.

К примеру, в УПК Российской Федерации институт апелляции первоначально был предусмотрен в части проверки приговоров и постановлений, вынесенных мировыми судьями<sup>9</sup>. Позднее апелляционная форма проверки стала действовать в отношении всех приговоров, не вступивших в законную силу. При этом кассационный порядок сохранился как форма пересмотра судебных решений, вступивших в законную силу.

Белорусские юристы в целом поддерживают идею более широкого применения апелляции в деятельности вышестоящих судов<sup>10</sup>.

При рассмотрении уголовного дела в суде надзорной инстанции еще в большей степени, чем в суде кассационной инстанции, наблюдается отступление от принципов состязательности и равенства сторон. Если в суде кассационной инстанции обвиняемый и его защитник извещаются о дне и времени и заседания и могут принять в нем участие, то о предстоящем заседании в суде надзорной инстанции о сужденный и его защитник даже не извещаются. По решению суда они могут быть приглашены для дачи объяснений «в необходимых случаях» (ст. 411).

Международный пакт о гражданских и политических правах (ч. 5 ст. 14), а также Европейская конвенция о защите прав и основных свобод (Протокол № 7) предусматривают право каждого осужденного на то, чтобы вынесен-

<sup>9</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Москва 2003.

<sup>10</sup> Л.Л. Зайцева, *Институт апелляции в уголовном судопроизводстве*, [в:] *Сборник научных трудов «Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов*, Минск 2013, с. 224.

ный в отношении его приговор был пересмотрен вышестоящей судебной инстанцией.

Тем самым, действующий в УПК Республики Беларусь порядок пересмотра судебных решений не в полной мере соответствует положениям международных актов и нуждается в уточнении. Думается, что осужденный и его защитник должны иметь право прямо обращаться в суды надзорной инстанции и иметь право участвовать в проверке законности вынесенных по делу постановлений.

## **Заключение**

В завершении автор предлагает реализовать в белорусском законодательстве ряд мер, направленных на расширение гарантий защиты прав личности в уголовном процессе, в том числе: 1) предусмотреть норму о том, что права лица, подозреваемого в совершении преступления, должны разъясняться до составления протокола задержания; 2) закрепить право лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, быть доставленным в разумный срок в суд, который обязан на основании представленных материалов решить вопрос о заключении лица под стражу или об его освобождении; 3) ввести судебный порядок заключения подозреваемых и обвиняемых под стражу, а также необходимость продления срока содержания под стражей; 4) отменить предварительное изучение судьей материалов уголовного дела и возложить обязанность представления доказательств на стороны; 5) увеличить состав суда при рассмотрении уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, а ввести суд присяжных заседателей по определенным категориям уголовных дел; 6) ввести апелляцию как форму проверки судебных постановлений, не вступивших в законную силу; 7) расширить права осужденных при рассмотрении уголовных дел в суде надзорной инстанции.

## **РЕЗЮМЕ**

В статье на основании изучения белорусского законодательства, следственной и судебной практики исследуются вопросы об эффективности защиты прав лиц, привлекаемых к уголовной ответственности на разных стадиях процесса. В результате вносятся предложения по совершенствованию законодательства с учетом опыта европейских стран.

*Mikhail Pastukhov*

**ENHANCEMENT OF THE GUARANTEES OF PERSONAL SECURITY IN CRIMINAL PROCEEDINGS IN BELARUS**

The author investigated effectiveness of the protection of rights of an informed person at all stages of criminal proceedings. As a result, some proposals on improvement of the Belarusian legislation are given in the article. These proposals are based on the experience of European countries and the study of the Belarusian legislation, investigative and judicial practice.

**KEY WORDS:** *suspect, accused, defense counsel, prosecutor, court, protection of individual rights, enhancement of the guarantees of personal security*

**Библиография**

- К. А. Арзамасцева, *Судебный порядок отмены или изменения судом меры пресечения в виде содержания под стражей в досудебном производстве по уголовному делу*, «Российский судья» 2009, № 2.
- Закон Республики Беларусь «О порядке и условиях содержания лиц под стражей» от 16 июня 2003 г. № 215-З, «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь» 2006, № 4, 2/1171.
- Л. Л. Зайцева, *Институт апелляции в уголовном судопроизводстве*, [в:] *Сборник научных трудов «Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов»*, Минск 2013.
- Л. Л. Зайцева, *Состязательность правосудия и ее реализация в уголовном процессе Республики Беларусь*, «Юстиция Беларуси» 2008, № 5.
- Л. Л. Зайцева, А. Г. Пурс, *Задержание в уголовном процессе Республики Беларусь*, Минск 2011.
- Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г и 17 октября 2004 г.), Минск 2007.
- Постановление Пленума Верховного суда Республики Беларусь от 23 декабря 2010 г. № 12 «О практике рассмотрения судами жалоб на применение мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста или продления срока их действия», «Судебный вестник» 2011, № 1.
- Права человека: международно-правовые документы и практика их применения: в 4-х томах*, Составитель Е. В. Кузнецова, т. 1, Минск 2009.
- Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь, Минск 2000.
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Москва 2003.



*Николай Васильевич Примуш*

## **Формирование „новой” украинской оппозиции в условиях военно-политического кризиса**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*политическая оппозиция, политический кризис, политическая партия,  
системная трансформация, парламентаризм*

Активная фаза военно-политического кризиса в 2014 года и экстренная трансформация политической системы в течении нескольких месяцев поставила перед Украиной целый комплекс сложных проблем системного характера. К ним относится и высокий уровень гражданских ожиданий политического, экономического и социального развития украинского государства по стандартам Европейского Союза, полное переформатирование институтов власти и властных отношений внутри государства, а также полная легитимизация гражданского участия в политической жизни на всех её уровнях (скажем, всенародное обсуждение важных политических решений на специализированных вече с целью их принятия на уровне закона). Но, вместе с тем, сложное экономическое положение, тяжелые последствия военно-политического конфликта в ряде регионов Украины (АР Крым, Донецкая и Луганская области), осложнение двухсторонних отношений с Российской Федерацией, «чистка» идеалов политической жизни (имеется ввиду анонсированный запрет Коммунистической партии Украины, уничтожение советской символики и памятников коммунистической эпохи, а также политическое преследование центристской экс-провластной Партии регионов) формируют новую, еще более сложную проблему – вектор формирования новой политической оппозиции.

В сложившихся обстоятельствах вектор появления, управления и деятельности политической оппозиции в Украине остается не ясным. Речь

идёт о том, что в Украине, на наш взгляд, сложилось нетипичное развитие политической системы в её европейском векторе развития, а именно – юридически и функционально институт политической оппозиции так и не сформировался не только до кризиса<sup>1</sup>, но и остается не ясным и в ближайшей перспективе. Более того, политический кризис 2014 года показал обратную динамику, где бывшая партия власти «Партия регионов» де-факто разбившись на десятки депутатских групп создала с экс-оппозицией ситуативный политический союз, часть которого интегрировалась<sup>2</sup> в провластный Блок П.Порошенко (Солидарность) и создала лояльную к власти и открытую к диалогу партию («Сильная Украина» С. Тигипко)<sup>3</sup>. С одной стороны, это имеет ряд позитивных моментов – с бегством экс-Президента Украины В. Януковича именно Верховная Рада стала единственным функционирующим органом государственной власти, способным принимать важные политические решения, а с другой – ситуативное парламентское большинство не является залогом эффективной и стабильной деятельности парламента, что привело к целому ряду политических столкновений между ультраправыми «Свобода» и фракцией коммунистов, а также полному провалу при голосовании антикризисных проектов правительства А. Яценюка<sup>4</sup>. Что послужило этом распаду новосозданной коалиции и последующим роспуском Верховной Рады и объявлением досрочных выборов<sup>5</sup>. Также, важно отметить, что процессы формирования политических сил происходят в Украине стихийно и без учёта не только идеологических принципов, но и моральных<sup>6</sup>.

Вместе с тем, указанная неопределенность позволяет политическим кругам решать узкокорпоративные задачи и даже строить определённые бизнес-планы<sup>7</sup>. В этом контексте, на наш взгляд необходимо выделить не только приход в ряде регионов на должность губернаторов олигархи-

<sup>1</sup> *Украинцы будут выбирать президента из числа уже известных политиков*, <http://www.dw.de/украинцы-будут-выбирать-президента-из-числа-уже-известных-политиков/a-17456710>, 08.10.2014.

<sup>2</sup> Часть «регионов» и «Батьківщини» в Николаевском горсовете объединились в поддержку Порошенко, <https://news.pn.ru/politics/104480>, 08.10.2014.

<sup>3</sup> Кто станет «карманной» оппозицией?, [http://espresso.tv/blogs/2014/09/25/yuho\\_vostok\\_u\\_karmanaya\\_oppozyciyya](http://espresso.tv/blogs/2014/09/25/yuho_vostok_u_karmanaya_oppozyciyya), 08.10.2014.

<sup>4</sup> Рада провалила голосование за правительственный закон о предотвращении финансовой катастрофы, <http://112.ua/politika/rada-provalila-golosovanie-za-pravitelstvennyy-zakon-o-predotvraschenii-finansovoy-katastrofy-41025.html>, 08.10.2014.

<sup>5</sup> *Проблемы избирательной кампании на Украине 2014*, <http://www.cis-emo.net/ru/news/problemy-izbiratelnoy-kampanii-na-ukraine-2014>, 08.10.2014.

<sup>6</sup> Бышок: *Выборы на Украине не полностью соответствуют стандартам ОБСЕ*, <http://www.cis-emo.net/ru/news/byshok-vybory-na-ukraine-ne-polnostyu-sootvetstvuyut-standartam-obse>, 08.10.2014.

<sup>7</sup> *Коломойский расширяет владения*, [http://www.gazeta.ru/politics/2014/08/28\\_a\\_6193645.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2014/08/28_a_6193645.shtml), 08.10.2014.

ческих кланов (например, И. Коломойского в Днепропетровской области, С. Таруты в Донецкой области), а также полную нереализацию главного требования протестного евромайдана – люстрации институтов власти (при этом указанный закон реализуется самими гражданами в виде своеобразного «флеш-моба» по закидыванию неугодного чиновника в мусорный бак или его избивание)<sup>8</sup>. Отсюда, не смотря на принятие Верховной Радой Украины данного закона, его реализация во многом носит «имитационный характер», нежели реально способствует процессу «очищения власти» – т.к. сам люстрационный механизм на сегодняшний день еще не создан<sup>9</sup>. В сложившихся условиях формируется социально-политический хаос, где власть переходит в руки эмоциональной толпы. Причём, фактором, который усиливает данный эффект являются провалы в социальной политике правительства А. Яценюка и Президента П. Порошенко в виде сокращения реальной заработной платы населения, её задержка и тотальное нерешение проблем «беженцев Донбасса»<sup>10</sup>. Указанное, на наш взгляд, формирует в Украине социально-политический запрос на оппозицию умеренного левого толка, как своеобразного катализатора негативных последствий социально-политических и экономических проблем 2013-2014 годов. Так, принятые правительством антикризисные меры уже привели к существенному подорожанию продуктов питания и коммунальных услуг, урезанию и замораживанию и без того самых низких в Европе зарплат, пенсий и пособий<sup>11</sup>. Но, вместе с тем, наиболее крупные политические силы левого толка Социалистическая партия Украины и Коммунистическая партия Украины запятнаны коррупцией, поддержкой сепаратизма на Юго-Востоке Украины и более того – последняя переживает стадию полного политического запрета, и её лидер Пётр Симоненко находится под подозрением в посягательстве на территориальную целостность украинского государства<sup>12</sup>. Таким образом, складывается во многом противоречивая и неоднозначная картина на политической арене Украины. С одной стороны, сложность и болезненность последствий военно-политического кризиса 2014 года, экономическая неопределенность

---

<sup>8</sup> *Выборы по-украински. Поход в депутаты стал опасным для здоровья*, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3426219-vybory-po-ukraynysky-pokhod-v-deputaty-stal-opasnym-dlia-zdorovia>, 08.10.2014.

<sup>9</sup> *Ярема жорстко розкритикував закон про люстрацію*, [http://dt.ua/POLITICS/yarema-zhorstko-rozkritikuvav-zakon-pro-lyustraciyu-152541\\_.html](http://dt.ua/POLITICS/yarema-zhorstko-rozkritikuvav-zakon-pro-lyustraciyu-152541_.html), 08.10.2014.

<sup>10</sup> *Промышленность в кризисе, Сложная экономическая ситуация требует решительных действий*, <http://www.62.ua/article/635451>, 08.10.2014.

<sup>11</sup> *Из стран бывшего СССР Украина оказалась худшей для пенсионеров*, <http://podrobnosti.ua/society/2014/10/01/995964.html>, 08.10.2014.

<sup>12</sup> *Симоненко признался, что ГПУ завела на него уголовное дело: обвиняется в сепаратизме*, [http://censor.net.ua/news/298164/simonenko\\_priznalsya\\_chno\\_gpu\\_zavela\\_na\\_nego\\_ugolovnoe\\_delo\\_obvinyatsya\\_v\\_separatizme](http://censor.net.ua/news/298164/simonenko_priznalsya_chno_gpu_zavela_na_nego_ugolovnoe_delo_obvinyatsya_v_separatizme), 08.10.2014.

и существенное снижение уровня жизни рядовых украинцев – формируют общественный запрос на политическую силу левого толка, которая во главу угла поставит социальную защиту населения от негативного влияния указанных процессов. Но, с другой стороны, политические силы левого толка имеют крайне низкий кредит доверия и сомнительную репутацию одних из зачинщиков сепаратизма и военно-политического конфликта на Востоке Украины<sup>13</sup>. Т.е., социальное незащищенный украинский электорат остался без политической силы, которая взяла бы на себя ответственность за происходящие стране процессы и предложила бы её гражданам хотя-бы «черновой вариант» решения проблем, которые также угрожают существованию самого государства Украина. Как показал наш анализ 29 партий, идущих на досрочные парламентские выборы – политической силы, которая бы пользовалась авторитетом во всех регионах Украины на сегодняшний день нет (не только со стороны оппозиции, но и власти). В этом также нас поддерживают и социологи, указывающие на то, что подавляющее большинство не определились со своим выбором<sup>14</sup>. Даже лидер электоральных симпатий, политическая партия действующего главы государства П. Порошенко «Солидарность» (Блок Петра Порошенко), на наш взгляд, невозможно вписать в роль консолидирующей политической силы в силу трёх фундаментальных причин. Во-первых, указанная политическая сила только находится на стадии своего формирования, и не имеет партийных представительств хотя-бы в половине регионов Украины. Ситуацию даже не спасает факт блоковости данной политической силы. Также, сюда следует добавить так называемый «кадровый голод» партии, который уже вынудил её объединиться с «УДАРом» В. Кличко и рядом более мелких политических сил умеренного националистического толка. Даже не смотря на то, что в публичном секторе данный союз был продиктован выборами в Киевский городской совет и мэра, тем не менее, он носил ситуативный характер с целью выиграть выборы с минимальными затратами и значительной электоральной поддержкой, где на В. Кличко больше работал его спортивный, нежели политический имидж<sup>15</sup>. Далее, указанные политические силы продолжают развиваться как две отдельные партии, не смотря при это на тот факт, что на выборы они идут одной командой. Во-вторых, Блок П. Порошенко не представлен ни в институте законодательной и исполнительной власти, а также на местном уровне,

<sup>13</sup> *Конец левых в Украине*, <http://www.szona.org/конец-левых-в-украине/>, 08.10.2014.

<sup>14</sup> У украинцев спросили за кого бы они голосовали на парламентских выборах, <http://infokava.com/social/6946-u-ukraincev-sprosili-za-kogo-by-oni-golosovali-na-parlamentских-vyborah.html>, 08.10.2014.

<sup>15</sup> Партия Кличко «УДАР» идет на выборы в Верховную Раду вместе с «Блоком Петра Порошенко», [http://www.dialog.ua/news/18287\\_1410698303](http://www.dialog.ua/news/18287_1410698303), 08.10.2014.

и проведение досрочных парламентских выборов с прицелом на местные в скором времени проблемы не решит. Иными словами, в Украине сложился парадоксальный случай, когда Президент государства не имеет своих соратников в таких сложных процессах, как управление государства; даже более, П. Порошенко не был даже членом собственной партии<sup>16</sup>. В-третьих, политическая партия «Солидарность» и созданный на её базе Блок П. Порошенко, хотя и позиционирует себя как «левоцентристская партия», но как отмечает ряд экспертов<sup>17</sup> она представляет собой «партию-призрак» – собирательный образ из «слабых мест» своих оппонентов, но не стремится их подавить или растворить<sup>18</sup>. Наоборот, как показывает деятельность П. Порошенко на посту Президента страны, его политическая конъюнктура состоит из представителей разных политических сил, следовательно, указанное требование будет предъявляться к деятельности Блока П. Порошенко в новоизбранном парламенте. Отсюда, важно отметить, что в Украине создана уникальная политическая ситуация, где партия власти имеет «фантомный» характер, а часть политической оппозиции не способна воспользоваться представленной уязвимостью партии власти. Речь идёт о том, что П. Порошенко создает партию без стержневого лидера, уникальной идеологии – т.е. партия не имеет своего ядра. В тоже самое время, вызов такой ситуации могут бросить представители так называемого ополчения Донбасса, которые не признают легитимность власти П. Порошенко и не поддерживают юрисдикцию официального Киева<sup>19</sup>. Указанное в корне меняет вектор анализа возможной политической оппозиции в Украине в условиях военно-политического кризиса.

Таким образом, политическому анализу создания и управления украинской политической оппозиции в условиях военно-политического кризиса и посвящено наше исследование.

Как отмечает ряд европейских, украинских и российских учёных, в мире наблюдается процесс деидеологизации политической оппозиции и вместе с тем, речь следует вести о том, что оппозиция становится некой ситуативной политической силой, целью которой является создание консенсуса

---

<sup>16</sup> П. Вуец, *Зачем Порошенко? «Солидарность»*, <http://www.glavcom.ua/articles/12307.html>, 08.10.2014.

<sup>17</sup> О. Соскин, *УДАР и партия Порошенко представляют две различные идеологии, которые не возможно объединить*, <http://osp-ua.info/politicas/41836-udar-i-partija-poroshenko-predstavljaut-dve-razlichnye-ideologii-kotorye-ne-vozmozhno-obedinit.html>, 08.10.2014.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> *Киев фактически признает независимость Донбасса, считает глава ЛНР*, <http://ria.ru/world/20140922/1025075149.html>, 08.10.2014.

в процессе принятия политических решений<sup>20</sup>. Т.е., оппозиция получает так называемый «властный минимум» в виде министерств и комитетов, связанных с решением социальных и экологических задач<sup>21</sup>. Вместе с тем, это не означает что оппозиция растворяется во власти, даже наоборот, участие её во власти в XXI веке считается одним из ключевых индикаторов демократического политического развития и показателем политической стабильности государства<sup>22</sup>. Данная тенденция ни в коем случае не отрицает классический тезис о представлении оппозиции как альтернативной власти политической силы, которая собственно и стремится данную власть и завоевать. В Украине, как и в любом демократическом обществе, данный тезис носит характер «очевидного». Но, в то же самое время, существует кардинальное отличие украинской оппозиции от европейской. Если последняя стремится занять нишу альтернативности, консенсуса и поиску варианта компромисса с властью, то в Украине ситуация диаметрально противоположная. Власть тут реализовывается по принципу «победитель получает всё» и отсюда она носит доминирующий характер, где у оппозиции есть два варианта – или она растворяется во власти, как это было во времена правления В. Януковича с такими политическими силами как «Сильная Украина» С. Тигипко, «Трудовая Украина» В. Коновалюка, «Украина вперёд» Н. Королевской или же демонстрировать политическую агрессивность в виде тотального неприятия власти и её решений, как это делают «Батькивщина», ВО «Свобода», Радикальная партия О. Ляшка, «Правый сектор» и др. Как показала практика, такое функционирование политической оппозиции не является эффективной ни для власти (т.к. оппозиция тут постоянный источник политических кризисов), ни для самой оппозиции (поскольку она перестает восприниматься как «альтернативность» взглядов и позиций. В новейшей истории политического развития Украины (после событий «Евромайдана» и «Анти-террористической операции на Востоке») это и так привело к тому, что политическая оппозиция рассматривается в общественном сознании не как конструктивная структура, а как системный хаос<sup>23</sup>. С одной стороны, разви-

<sup>20</sup> А.В. Рубцов, *Иллюзии деидеологизации. Идеологический вакуум, «Ориентирь»...* Вып. 6, Москва 2010, с. 8–31, [http://iph.ras.ru/uplfile/ideol/roubcov/2010/Orientiry\\_6.html](http://iph.ras.ru/uplfile/ideol/roubcov/2010/Orientiry_6.html), 08.10.2014.

<sup>21</sup> В. Звіркowska, *Верховна Рада України в контексті політичного реформування, Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї*, Українська акад. політ. наук, Поліщук . – Київ, Укр. центр політ. Менеджменту, Вип.18, 2009, с. 40-41.

<sup>22</sup> А. Stepan, *On the Tasks of a Democratic Opposition, The Global Resurgent of Democracy*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press 1993, p. 21.

<sup>23</sup> А. Ивановский, *Чем хуже, тем лучше, или Какая экономика нужна оппозиции*, <http://inpress.ua/ru/economics/25263-chem-khuzhe-tem-luchshe-ili-kakaya-ekonomika-nuzhna-oppozitsii>, 08.10.2014.

тие в существующих социально-политических рамках (отсутствие реформ, замораживание деятельности люстрационного процесса, засекречивание общественно острой информации) создает все предпосылки к реставрации общественно-политического строя времен правления В. Януковича (участие регионалов во власти, реставрация существующих до конфликта схем и групп политической коррупции, теневое распределение бюджета и т.д.). А с другой – к усилению социального запроса на левые политические силы, но в существующем виде они продолжают быть «управляемыми с Москвы».

Таким образом, в Украине политическая оппозиция находится в крайне невыгодном и сложном положении, где её формирование находится в ограниченных идеологических и правовых нормах. Отсюда, возникает крайне острая необходимость выявить и спрогнозировать дальнейшие тенденции формирования политической оппозиции в Украине в условиях военно-политического кризиса в краткосрочной перспективе. Именно такому анализу и посвящено наше исследование. Достижение указанной цели ставит перед нами ряд сложных исследовательских задач. Во-первых, с учётом украинской специфики необходимо уточнить ряд теоретико-методологических подходов к анализу политической оппозиции. Во-вторых, сложившаяся в Украине специфика требует от исследователя создания авторского методологического приема, который решал бы две проблемы. Первая – заключается в том, что процессы формирования политической оппозиции невозможно рассматривать как классическую силу, которая противостоит партии власти или провластной коалиции ввиду как такового её отсутствия. Вторая состоит в предметном анализе процессов создания ситуативной или фантомной политической оппозиции, в которую входят также некоторые представители власти несогласные с некоторыми аспектами её деятельности. В-третьих, указанные процессы требуют предметного пересмотра и уточнения вектора политической модернизации в Украине в целях выявления «конечной цели» европейского вектора системной трансформации. Анализируя существующие в политической науке подходы к понятию и роли политической оппозиции можно сделать заключение, что часто она понимается как «противопоставление власти, альтернативность взглядов и идей, иным политическим образованием государственной власти»<sup>24</sup>. Но вместе с тем, ряд ученых, как в Украине, так и в мире, в политической оппозиции видят некую конструкцию, которая описывает лишь характер её поведения

---

<sup>24</sup> Ю.С. Борцов (ред.), *Человек и общество: Краткий энциклопедический словарь – справочник (политология)*, Ростов-на-Дону 1997, с. 330.

в политической сфере<sup>25</sup>. Так, в этой связи принято выделять радикальную, умеренную, содержательную, деструктивную, лояльную (к власти), нелояльную, системную, несистемную (хаотичную), легальную и нелегальную оппозицию<sup>26</sup>. Также, в политической науке огромную популярность имеет подход классификации оппозиции по степени её отношения к политической власти – поддерживающая власть (умеренная оппозиция) и собственно оппозиция (включая также непримиримую и радикальную формы несогласия в власть)<sup>27</sup>. Следует отметить, что такая позиция во многом есть справедливой для анализа статуса оппозиции в системе её участия в процессах разработки и принятия политических решений, нежели способствует анализу её формирования в условиях внутренних и внешних угроз. В этом случае, на наш взгляд, речь о специфике её формировании и научный анализ сводится к такому явлению, как степень допустимости от власти для маневрирования политической оппозиции. Часто, поле такого маневрирования сводится к парламентской деятельности политической оппозиции как основной арены для критики власти и обсуждения её промахов с целью создания в обществе определенной картинки «состояния дел в государстве». Даже не смотря на то, что парламентская оппозиция очень часто занимается популизмом и созданием определенного уровня политического напряжения, власть тем не менее, данной деятельностью и ограничивает «поле для маневра» оппозиционной деятельности (что наглядно демонстрирует пребывание в оппозиции «Батькивщины» во время пребывания у власти «Партии регионов» в 2010–2014 г.г.).

Указанное в политической науке рождает конфликтный потенциал как самого процесса формирования, так и поля деятельности политической оппозиции, т.к. именно политический конфликт есть тем генератором деятельности, механизмом, толчком, который в итоге приводит к активизации процесса смены власти. Если в теории политических конфликтов выделяется всего две его фундаментальные разновидности – агонистические (разрешаемые) и более сложные антогонистические (непримиримые, многоаспектные)<sup>28</sup>, то в анализе конфликтного потенциала сотрудничества власти и оппозиции данных характеристик недостаточно. Ведь, сама по себе деятельность полити-

<sup>25</sup> R.S. Kartz, P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the cartel party*, «Party Politics», Vol. 1, № 1 – January 1995, p. 10–11.

<sup>26</sup> В.Н. Соколов, В.А. Шагли, *Оппозиция и конфликты: приемлемое и недопустимое (еще раз о политической ответственности)*, ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, Випуск 42, с. 139.

<sup>27</sup> С.Е. Заславский (ред.), *Основы теории политических партий: Учебное пособие*, Москва 2007, с. 61.

<sup>28</sup> Ю.И. Аведьянов (ред.), *Политология: Энциклопедический словарь*, Москва 1993, с. 142.



ческой оппозиции может нести в себе угрозу территориальной целостности государства и общественной безопасности, как это делали Коммунистическая партия и ряд пророссийских политических сил Украины путём предоставления прямой помощи представителям самопровозглашённых Донецкой и Луганской народных республик<sup>29</sup>. Указанное положение дел ставит актуальным вопрос переосмысление места и роли политической оппозиции в Украине с учётом специфики её деятельности. Отсюда, мы предлагаем внести две ключевые категории в её анализ – партнёрская оппозиция и универсальная оппозиция. К партнёрской оппозиции мы относим классическую в европейском понимании схему, что у каждой власти в демократической стране по определению должна быть оппозиция<sup>30</sup>. В этой связи, данная категория означает анализ той политической силы или союза сил, которые находятся в непосредственной близости от власти и отсюда налаживают определённую партнёрскую модель взаимодействия с ней. Универсальная же оппозиция во многом себе противоречит и находится в оппозиции не только действующей власти, но и существующей оппозиции (указанное также нашло свое подтверждение в трёх лидерах украинской оппозиции времён евромайдана, когда такими политиками стали В. Кличко, О. Тягнибок и В. Кличко, сегодня же универсальная оппозиция представляет собой конгломерат политических сил правого и ультраправого толка). Задачей такой оппозиции является не решение острых социально-политических проблем, а постоянное нахождение в электоральном процессе с целью получения определенных электоральных симпатий (к примеру, как это делает Радикальная партия О.Ляшка, которая позиционирует себя как оппозиция в себе<sup>31</sup>). Т.е., универсальная оппозиция ориентируется больше всего на тех, кто голосует «против всех» или же голосует «против своих оппонентов», и как показывают украинские реалии, такая практика приносит политическим силам уверенные дивиденды<sup>32</sup>.

Отсюда, существующая украинская специфика позволяет рассматривать институт оппозиции как ситуативную модель организации и управления недовольных происходящим в стране граждан с целью объединения

---

<sup>29</sup> *Черные дни КПУ: партию хотят запретить, Симоненко снимается с выборов*, <http://job-sbu.org/chernye-dni-kpu-partiyu-hotyat-zapretit-simonenko-snimaetsya-s-vyiborov-59374.html>, 08.10.2014.

<sup>30</sup> W. Mishler, *Trajectories of Fear and Hope. Support for Democracy in Post-Communist Europe*, «Comparative Political Studies» 1996, Vol. 28 (No. 4, January), p. 118.

<sup>31</sup> Корреспондент: Олег Ляшко, *Через вилы к звездам*, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3372931-korrespondent-oleh-liashko-cherез-vyly-k-zvezdam>, 08.10.2014.

<sup>32</sup> Прорыв Ляшко: за 4 месяца рейтинг подскочил в 4 раза, <http://www.segodnya.ua/politics/pnews/proryv-lyashko-za-4-mesyaca-reyting-podskochil-v-4-raza--544429.html>, 08.10.2014.

их в протестный электорат. С одной стороны, мы получаем взаимовыгодную схему, где электорат при помощи такой оппозиции решает свои проблемы, а оппозиция благодаря такому процессу получает партийное представительство в Верховной Раде Украины (высший законодательный орган власти Украины). А, с другой стороны, указанная схема не способствует демократическому развитию Украины и укрепления роли демократических институций. Следовательно, в представленном исследовании недостаточно сводить анализ политической оппозиции к созданию её моделей, поскольку и они не способны показать всю специфику её характера и способов деятельности. Ввиду активной фазы трансформационного процесса и ситуативной роли партии власти<sup>33</sup>, на наш взгляд, необходимо ввести такие критерии «специфика и оригинальность проявления форм деятельности» (поскольку политическая реальность после парламентских выборов и итогами войны на Востоке Украины претерпит свои изменения, то возникает острая необходимость смены тематики, её наполнения оппозиционными партиями), «перспективы деятельности» (анонсированный П. Порошенко пакет реформ во многом сменит институциональные роли власти и оппозиции, т.к. появится новый виток проблем, процессов и противоречий, что также требует от оппозиции больше работать на перспективу, нежели участвовать в решении текущих дел) и «вектор влияния на власть» (поскольку ключевым требованием евромайдана было очищение власти и привлечение незаинтересованных групп, а также прямое участие олигархических кланов в управлении государством, во многом изменили методы давления на власть). Важно при этом понимать, что в целом методы давления на власть не выработаны, и носят стихийный характер – начиная от протеста в социальных сетях и заканчивая митингами, но прямого давления групп лобби не наблюдается, т.к. бывшие лоббисты и стали властью. Отсюда, мы считаем целесообразным временно изменить «методы» на «вектора (направления)» давления на власть, что в перспективе станет отдельным предметом нашего научного анализа.

Представленный нами анализ справедлив только при одном важном аспекте – прохождении оппозиционной политической силы в законодательный орган власти. В тоже самое время, как показывает политическое развитие Украины, и по мнению ряда авторитетных исследователей, наблюдается создание критической массы протестных настроений в украинском обществе. Причем их спецификой является стихийное оформление без создание какой-либо политической силы или же на базе не прошедшей в парламент

<sup>33</sup> Порошенко обнародовал тезисы «Стратегии 2020», <http://www.unian.net/politics/989834-poroshenko-obnarodoval-tezisyi-strategii-2020.html>, 08.10.2014.

**Таблица 1. Модели и характеристика политической оппозиции в Украине в условиях военно-политического кризиса**

<b>Партнерская оппозиция</b>	<b>«Универсальная оппозиция»</b>
<b>1. Идеологическое позиционирование</b>	
Лево-центристы, центристы и умеренные левые	Правые и ультраправые
<b>2. Представительство</b>	
«Народный фронт» А.Яценюка и А.Турчинова, «Сильная Украина» С. Тигипко, остатки Партии регионов, Социал-демократические объединения, партии европейской перспективы, умеренные националистические партии	ВО «Батькивщина» Ю.Тимошенко, Радикальная партия О. Ляшко, ВО «Свобода», «Правый сектор», «УНА-УНСО», представители антитеррористической операции на Востоке Украины и «майдана», аполитичные гражданские элементы
<b>3. Цели деятельности</b>	
Компромиссные и взаимовыгодные политические и экономические проекты, модернизация экономического и гуманитарного потенциала страны, установления партнерских взаимоотношений со всеми акторами международной политики, поэтапная евроинтеграция с сохранением наиболее выгодных проектов сотрудничества с ЕС; расширения поля гражданской деятельности в управлении	Установление национальной политики доминирования умеренного национализма с уважением и государственными гарантиями прав национальных меньшинств; декларирование принципов развития демократии и демократических ценностей
<b>4. Методы деятельности</b>	
Политический компромисс, создание универсальных правил игры, лоббирование, принятие «тихих» политических законов (общемировая практика в демократических государствах принятия резонансных законов поэтапно в несколько месяцев с отсрочкой реализации); умеренность и осторожность в гражданском обсуждении закона	от гражданских акций протестов до террористических актов
<b>5. Специфика и оригинальность проявления форм деятельности</b>	
Участие представителей гражданского общества в разработке и принятии политических решений;	Использование темы идеалов «майдана» и трактование промахов своих оппонентов сквозь призму их предательства
<b>6. Перспективы деятельности</b>	
Создание на базе консенсуса эффективного парламентского большинства	В зависимости от эффективности и своевременности решений власти и оппонентов возможно участие в коалиции определенной части
<b>7. Вектора влияния на власть</b>	
В зависимости от бизнес-интересов политической конъюнктуры, т.е. чем ближе соприкосновение бизнес-интересов, тем сильнее механизмы давления на власть, и наоборот – чем больше бизнес-элита будет оказывать сопротивление, тем сильнее на неё будет оказываться давление	По типу «морской волны», т.е. накатом. Так называемый «тихий протест» с учётом кадрового состава будет заинтересован выводить как можно больше людей на улицы

политической оппозиции не желательно вообще, и не должно рассматриваться как противодействие власти (т.к. именно в такие моменты государ оппозиционной партии)<sup>34</sup>. Но, при этом, важно понимать, во время политического кризиса и тем-более военно-политического кризиса формирование становится максимально уязвимым для негативного влияния любого внутривластного кризиса в системе властных отношений)<sup>35</sup>. Иными словами, и власть, и оппозиция, в новоизбранном парламенте вынуждены будут объединиться хотя-бы в ситуативно действующее большинство и сформировать неангажированное правительство для противодействия вызовам сегодняшнего дня (главным из которых является военные действия на Востоке Украины). При этом, решение тяжелых последствий экономических реформ может отойти на второй план, что ввиду вакуума левых идей и прямого сотрудничества оппозиционных партий с Блоком П. Порошенко, выведет на политическую арену принципиально новое явление – внезаконодательную оппозицию. Представленная оппозиция существует в любом демократическом обществе, но специфика Украины заключается в том, что институционально такие силы, во-первых, не оформляются как партия, а во-вторых, террористические объединения Донбасса создают собственные политические объединения, действуя в Украине, не принимают её ни как государство, ни как субъект права. В-третьих, растёт недовольство среди украинских военных результатами антитеррористической операции (АТО) в Донбассе и отсутствием эффективного государственного механизма в восстановлении территорий, пострадавших от АТО, что вызывает гнев уже среди гражданского населения. В-четвертых, отсутствие реформ и системных изменений, а также неясности с процессом реализации ассоциации с Европейским Союзом, формирует уже полномасштабное неприятие ни власти, ни существующей (потенциальной оппозиции). В-пятых, в силу слабости и неорганизованности таких движений, они остаются не представленными на законодательном уровне, и максимум, на что они могут рассчитывать – участие в деятельности органов местного самоуправления, эффективность которых в украинских условиях остаётся крайне низкой. Именно процессы структурирования данных тенденций в форму внезаконодательной оппозиции и отображает таблица 2. Критерии анализа авторские, т.к. изучение представленного нами феномена еще находится в стадии своего оформления.

<sup>34</sup> *Прогноз на новый политический сезон в России: выборы, Украина, рост протеста*, <http://www.mk.ru/politics/2014/08/28/prognoz-na-novyuy-politicheskiy-sezon-v-rossii-vybory-ukraina-rost-protesta.html>, 08.10.2014.

<sup>35</sup> *Украина в ожидании оппозиции*, [http://www.ng.ru/courier/2014-09-29/11\\_ukraina.html](http://www.ng.ru/courier/2014-09-29/11_ukraina.html), 08.10.2014.

**Таблица 2. Вероятная оппозиция вне законодательного процесса в Украине**

Ситуационная оппозиция	Собирательная оппозиция
<b>Возможные представители</b>	
Партия регионов / Оппозиционный блок, «Самопоміч» А.Содового.	«Ополчение Донбасса», Пророссийские партии, «новые» украинские левые, студенческие движения, радикальные элементы «майдана», Правый сектор и украинские националисты
<b>Преследуемые цели и методы воздействия</b>	
Восстановление своего формального и неформального влияния на процесс разработки и принятия политических решений, возможно участие в органах местного самоуправления	Прямой шантаж и физическое воздействие на власть с узкой целью защиты собственных интересов, возможно участие в органах местного самоуправления
<b>Перспективы развития</b>	
В силу раздробленности самой политической силы, отсутствие поддержки со стороны влиятельных политических и финансовых кругов, запятанный имидж, а также потеря электората в базовых регионах ставят под сомнения существования данной политической силы – максимум на что она может претендовать, это переформатирование в гражданскую организацию, которая будет заниматься вопросами восстановления Донбасса после гражданского конфликта	Возможны три сценария: 1. Классический или «фантастический» – указанные политические силы могут опустить принципиальные разногласия и пойти на сближение с целью прихода во власть. Но, такой сценарий маловероятен в силу разного видения у представителей таких объединений будущего Украины (ополчение Донбасса не считает Украину государством); 2. «Ситуативный» – в силу возможного бездействия и нереализации анонсированных П. Порошенко системных реформ, указанные политические силы могут пойти на некоторое сближение, и каждая из них, в конечном итоге, станет реализовать собственные цели, задачи и идеалы. Но, такой союз будет означать не сколько конец правления Президента П. Порошенко, а сколько распад украинского государства на несколько частей – умеренную Центральную и Северную Украину, более национализированную Западную и возможный уход Востока Украины в состав Российской Федерации; 3. «Реальный» – указанные политические силы могут вступить в борьбу между собой за электоральную базу и возможность легитимизироваться для дальнейшего переговорного процесса с Киевом для разрешения политического кризиса. Но, такой сценарий станет началом конца представленных политических сил ввиду их диаметрально противоположных целей и задач, что в конечном итоге приведет к их распаду и юридическому запрету.

Таким образом, подводя итоги исследования мы пришли к следующим выводам. В целом институт политической оппозиции в Украине представляет собой неорганизованную политическую силу, которая не имея альтернативных от власти моделей развития представляет собой ситуативное политическое объединение, которое руководствуется больше политическими спекуляциями и популизмом, нежели реальным решением проблем. Указанные факторы обусловили появление двух сценариев политической оппозиции в Украине – это партнерский (совместное в власть участие в процессах принятия политических решений) и универсальный (своеобразный механизм системной критики власти без разработки и принятия чётких альтернатив). В условиях происходящего в Украине военно-политического кризиса формирование острой оппозиции в целом нежелательный процесс, который несёт в себе целый ряд системных угроз – дальнейшее обострение и без того сложного кризиса, замедление процесса политических реформ из-за идеологических разногласий и т.д. Отсюда, существующая политическая оппозиция в Украине принимает многополярный политический спектр, который включает в себя «левые», «правые», «ультраправые» идеи, а также ориентацию на более стабильный политический центр. Указанное формирует в Украине многополярный фронт политической оппозиции, разделяя при этом её на «парламентскую» (готовую и не готовую на компромисс с властью), а также «внезаконодательную» оппозицию (которая находится в оппозиции как действующей власти, так и сотрудничающих с ней оппозиционеров). Подводя итог, важно отметить тот факт, что институт политической оппозиции в Украине до сих пор не создан и имеет больше контурный характер, нежели институциональное оформление.

## **РЕЗЮМЕ**

Исследование посвящено анализу процессов формирования украинской оппозиции в условиях военно-политического кризиса. Отдельный акцент сделан на анализе влияния военно-политического кризиса на формирование повестки дня оппозиционных политических сил. Изучена украинская специфика переформатирования политических партий в зависимости от политического кризиса в стране, т.е. переориентация политических сил от заявленных ранее идеалов и создание коалиций с бывшими оппонентами. Предлагается комплексный анализ и методология нового явления в трансформационном развитии Украины – «партнёрская» (ситуационная) и «универсальная» (собирательная) оппозиция. Указанное разделение продиктовано отсутствием в Украине институционально оформленной оппозиции с чёткими правами и обязанностями, отсюда она представляет собой ситуационное большинство с властью по

разработке и принятию важных законов или собирательный образ всех политических сил по разным причинам не вошедших в коалицию с властью. Причем, указанные оппозиционные тенденции могут существовать параллельно друг другу и находится между собой в острой конфронтации. Делается вывод и доказывается, что политическая оппозиция Украины в условиях военно-политического кризиса оказывается еще более неспособной к разработке стратегических решений, чем власть.

*Nikolay Vasilevich Primush*

#### **FORMATION OF THE “NEW” UKRAINIAN OPPOSITION IN CONDITIONS OF MILITARY AND POLITICAL CRISIS**

The research is devoted to the analysis of formation processes in Ukrainian opposition in conditions of military and political crisis. An individual emphasis has been made, analyzing the influence of military and political crisis on agenda forming in the sphere of oppositional political powers. There is an examination in the field of Ukrainian specific character concerning reformatting of political parties depending on the political crisis in the country, in other words – reorientation of political powers, leaving former ideals and formation of coalitions with former opponents. Complex analysis is suggested, as well as methodology of a new phenomenon in transformational development of Ukraine – “partner” (situational) and “universal” (collective) opposition. The given separation is stipulated by lack of institutionally arranged opposition with distinct rights and responsibilities in Ukraine, hence it stands as a situational majority with power, making the important laws, or it stands as a collective image of all the political powers, which are by many reasons are not part of coalition having power. The given oppositional tendencies may exist side-by-side and stand in a position of confrontation with each other. It is being concluded and proved, that Ukrainian political opposition being in conditions of military and political crisis, turns out to be even more unable to develop strategic decisions than authority.

**KEY WORDS:** *political opposition, political crisis, political party, system transformation, parliamentarianism*

#### **Библиография**

- Ю.И. Аведьянов (ред.), *Политология: Энциклопедический словарь*, Москва 1993.
- Ю.С. Борцов (ред.), *Человек и общество: Краткий энциклопедический словарь – справочник (политология)*, Ростов-на-Дону 1997.

- С.Е. Заславский (ред.), *Основы теории политических партий: Учебное пособие*, Москва 2007.
- В. Звірковська, *Верховна Рада України в контексті політичного реформування, Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї*, Українська акад. політ. наук, Поліщук . – Київ, Укр. центр політ. Менеджменту, Вип.18, 2009.
- А.В. Рубцов, *Иллюзии деидеологизации. Идеологический вакуум*, «Ориентиры»... Вып. 6, Москва 2010, [http://iph.ras.ru/uplfile/ideol/roubcov/2010/Orientiry\\_6.html](http://iph.ras.ru/uplfile/ideol/roubcov/2010/Orientiry_6.html), 08.10.2014.
- В.Н. Соколов, В.А. Шагли, *Оппозиция и конфликты: приемлемое и недопустимое (еще раз о политической ответственности)*, ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, Випуск 42.
- R.S. Kartz, P. Mair, *Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the cartel party*, «Party Politics», Vol. 1, № 1 – January 1995.
- W. Mishler, *Trajectories of Fear and Hope. Support for Democracy in Post-Communist Europe*, «Comparative Political Studies» 1996, Vol. 28 (No. 4, January).
- A. Stepan, *On the Tasks of a Democratic Opposition, The Global Resurgent of Democracy*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press 1993.



*Ольга Сергеевна Антонова*

## **Специфика формирования депутатских фракций в переходных обществах (на примере Украины)**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*партийная фракция, парламент, система разделения властей, законодательная ветвь власти, политическая партия*

Актуальность представленной темы исследования заключается в том, что в Украине еще не созданы законодательные нормы, которые четко бы установили роль парламента (Верховной Рады) в системе законодательной ветви власти с позиций ответственности и компетентности принимаемых решений. Очень часто в переходных государствах проблема компетенции законодательного органа власти перекладывается на его меньшие структурные органы – комитеты, партийные фракции и народных депутатов. Но в целом, в законодательном органе власти ведущая роль в динамике законодательного процесса и ответственности за его успешность лежит на групповом уровне. Одним из таких уровней является депутатская фракция, как репрезентованная политическая партия, которая в свою очередь приходит во власть по результатам свободных политических выборов на основе свободной конкуренции идеологических программ. Но вместе с тем, как показывает опыт в Украине, депутатская фракция одновременно может иметь две принципиально разные разновидности. С одной стороны, это конституционная норма (ст. 81 Конституции Украины), которая вынуждает депутата Верховной Рады входить в состав фракции (но при условии, что он прошел в парламент по списку этой партии или выдвинут ею на мажоритарных выборах)<sup>1</sup>. С другой

<sup>1</sup> Конституция Украины, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>, 08.10.2014.

стороны, в соответствии со ст. 24 Закона Украины «Про статус народного депутата Украины», депутат обязан выполнять те функции, которыми его наделяет фракция, но при этом сама фракция таких функций не предлагает, и не представляет их общественности<sup>2</sup>. В результате, депутат Верховной Рады Украины представляет собой своеобразного «свободного радикала», т.е. мандат он получает на свободных демократических выборах, но при этом никакой ответственности за свою политическую деятельность не несет, т.к. в законодательстве Украины не уточняются положения императивного мандата. Суть указанной ситуации состоит в том, депутат проходящий по партийным спискам получает мандат от собственной фракции, но из-за отсутствия официальной фракционной нагрузки она не имеет нормативно-правовых процедур отзыва выданного мандата. С другой стороны, мажоритарный кандидат получает мандат от избирателей своего округа, но из-за отсутствия процедуры отзыва депутата они не могут также лишиться его мандата. В результате получается замкнутый круг политико-правового аспекта деятельности парламентской фракции в условиях современной Украины.

Дополнительным фактором актуальности представленной нами темы является то, что из-за массового перехода депутатов Верховной Рады парламента 4 созыва (2007 г.) в Украине состоялись парламентские выборы. Но, в тоже самое время, в связи с возвратом Конституции Украины образца 2004 в феврале 2014 года также произошел массовый переход депутатов из одной фракции в другую, но при этом юридического оформления роспуска украинского парламента не произошло. Даже более того, произошло наложение регламентов Верховной Рады один на один, что привело к появлению депутатских групп, парламентских фракций и внефракционных депутатов. Сложности добавляет тот факт, что проблема формирования и деятельности партийных фракций практически не изучена украинскими учёными ни на теоретическом, ни на практическом уровне. К тому-же, указанная проблема является предметом изучения специалистов юридического направления, но в связи с тем, что большинство решений парламента и даже сам процесс принятия Конституции Украины в 1996 году, и конституционная реформа в 2004 года, стали результатом политических договоренностей, указанная проблематика является предметом исследования политической науки.

Новизна представленной работы заключается в том, что нами предпринимается попытка на основе политико-правового анализа выявить причинно-

<sup>2</sup> Закон України «Про статус народного депутата України», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 3, ст. 17, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12/page2>, 08.10.2014.

следственную связь наличия в законодательной ветви власти Украины лишь формальной роли парламентских фракций. Дополнительно нами осуществляется систематизация существующих подходов к анализу роли, функций и статусов партийных фракций в украинском парламенте.

Целью работы является анализ процессов и тенденций становления партийных фракций в Верховной Раде Украины с позиций политико-правового анализа, а также выявление причинно-следственных связей коллизий указанного процесса. Для достижения поставленной цели нам необходимо выполнить следующие задачи: во-первых, дать определение «депутатской фракции» с позиций той роли, которую ей дает Конституция Украины и специфика её функционирования в законодательном процессе; во-вторых, определить факторы, которые влияют на процессы становления и развития депутатских фракций; и в-третьих – определить место и роль депутатских фракций в процессах принятия политических решений.

Для решения первой поставленной задачи нам был проделан анализ законодательной базы в сфере деятельности партийных фракций, а именно – Конституция Украины (образцов 1996 и 2004 годов), Регламент Верховной Рады Украины и Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины»<sup>3</sup>, а также ряд специализированных словарей. Так, в Конституции Украины (в редакции от 28 июня 1996 года) в ст. 81 говорится, что депутатская фракция – это группа депутатов<sup>4</sup>. Но при этом, что понимать под этой самой группой Конституция Украины не объясняет, но в месте с тем, в редакции от 1996 года имеются такие понятия как «внефракционный депутат», «депутатская группа», «группа внефракционных депутатов» и «депутатская фракция»<sup>5</sup>. Разница между указанными категориями заключается лишь в позиционировании и численности данных элементов структуризации украинского парламента. Но, вместе с тем, их функциональная роль остается не известной и часто смешивается с функциональными обязанностями самой Верховной Рады Украина (ст. 85), т.е. разрабатывать политические решения и под собственную ответственность<sup>6</sup>. Иными словами, за качество принимаемых решений в Украине ответственность практически никто не несет, хотя в классическом понимании парламентаризма именно депутатская фракция является тем элементом законодательной ветви власти, которая вырабатывает

---

<sup>3</sup> Закон України «Про вибори народних депутатів України», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 10-11, ст.73, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/page6>, 08.10.2014.

<sup>4</sup> Конституція України, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>, 08.10.2014.

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

правопорядок (законность и ответственность политики)<sup>7</sup>. В свою очередь, Конституционная реформа 2004 года, которая является результатом политического компромисса между действующей властью и оппозицией, лишь внесла дополнительную сумятицу в определении как статуса, так и обязанностей депутатской фракции. Вместо того, что внести чёткое определения депутатской фракции, описать её функции и установить уровень ответственности, Конституционная реформа 2004 года внесла новое качественное понятие «коалиция депутатских фракций» (ст. 83)<sup>8</sup>. Причём, по своей роли она является надфракционным образованием, и именно за её отсутствие в течение 1 календарного месяца Президент Украины имеет право распустить Верховную Раду Украины и назначить внеочередные парламентские выборы (ст. 90)<sup>9</sup>. Иными словами, на наш взгляд, получается крайне запутанная и сложная ситуация. Поскольку коалицию создают депутатские фракции, но при этом они не наделяют депутата этой фракции определённой функцией, то он в свою очередь не обязан входить в коалицию депутатских фракций. Именно этим деликатным моментом в 2007 году воспользовалась фракция Социалистической партии Украины (СПУ), когда примкнула к антикризисной коалиции<sup>10</sup>. Т.е., несмотря на откровенное предательство собственного электората (СПУ позиционировала себя как умеренная «прооранжевая» политическая сила)<sup>11</sup> и из-за отсутствия процедуры отзыва депутатов (как известно, Выборы-2006 проходили по пропорциональной системе) «социалисты» вошли в состав «Антикризисной коалиции» вместе с бывшими идейными противниками в лице Партии регионов и Коммунистической партии Украины. Вместе с тем, конституционная реформа наделяла коалицию депутатских фракций очень широкими полномочиями, согласно ст. 83 ч. 5 Основного Закона, именно она формировала исполнительную ветвь власти, т.е. персональный состав Кабинета министров Украины (после согласования кандидатур с Президентом Украины)<sup>12</sup>. Второй особенностью не определённого статуса депутатской фракции является следующий момент. Коалиция депутатских фракций является над фракционным образованием, и ни Кон-

<sup>7</sup> Активність та відповідальність народних депутатів: перша сесія ВРУ(оновлено), <http://opora.ua/news/3605-aktivnist-ta-vidpovidalnist-narodnyh-deputativ-persha-sesija-vru>, 08.10.2014.

<sup>8</sup> Конституція України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>, 08.10.2014.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> В. Уколов, *НУ чисто антикризисная коалиция*, <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2006/10/31/4407688/>, 08.10.2014.

<sup>11</sup> *Украина после "оранжевой революции". Что впереди?*, [http://tovarish.com.ua/archive/736/Украина\\_po1834.html](http://tovarish.com.ua/archive/736/Украина_po1834.html), 08.10.2014.

<sup>12</sup> Конституция Украины, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>, 08.10.2014.

ституцией Украины, ни Регламентом Верховной Рады не прописано такого аспекта как «членство в коалиции депутатских фракций»<sup>13</sup>. Указанным моментом и воспользовалась «Антикризисная коалиция», когда предлагала депутатом оппозиционных фракций войти в состав коалиции и получить привлекательную должность в правительстве. И, на основе индивидуального членства (без выхода из оппозиционной фракции, что влекло автоматическое лишение мандата) численность коалиции возросла с 240 до 260 депутатов<sup>14</sup>. В результате данного процесса в Украине начался острый политический кризис, который закончился политическими договорённостями о роспуске Верховной Рады Украины 5-го созыва<sup>15</sup>. В свою очередь, точку в представленном нами вопросе мог поставить «Регламент Верховной Рады Украины», но как показал проведённый нами анализ – он лишь «упоминает и организывает» работу депутатской фракции, нежели объясняет её природу<sup>16</sup>. С одной стороны, регламент как нормативно-правовой документ как раз и служит для организации деятельности парламента, нежели дает объяснение тем понятиям, которые должны содержаться в Конституции страны. Но, с другой стороны, именно организационное начало деятельности фракции во многом определяет функциональную нагрузку самой фракции и её членов. Вместе с тем, «Регламент Верховной Рады» ограничивается лишь тем, что под депутатской фракцией необходимо понимать объединения депутатов на основе партийного представительства в количестве не менее 15 депутатов (ст. 59)<sup>17</sup>. Если количество депутатов менее 15 – депутаты формируют депутатскую группу (ст. 60)<sup>18</sup>. В свою очередь, Закон Украины «Про выборы народных депутатов Украины» (далее Закон) во многом даже противоречит как Конституции Украины (редакций 1996 и 2004 года) так и «Регламенту Верховной Рады Украины». Суть противоречия заключается в том, что Закон регулирует легитимность избирательного процесса под определенное партийное представительство воли избирателей. Т.е., депутатские фракции формируются на основе партийного представительства, что не включает в себя наделения мандатом депутатов, которые не входят в парламентскую

---

<sup>13</sup> Коаліція депутатських фракцій в парламенті України: принципи формування, організація та припинення діяльності, <https://sites.google.com/site/igroupteamsite/konstitucijne-pravo-ukraieni/koalicia-deputatskih-frakcij-v-parlamenti-ukraieni-principi-formuvanna-organizacija-ta-pripinenna-dialnosti>, 08.10.2014.

<sup>14</sup> *Развитие политического кризиса (хроника)* <http://www.analitik.org.ua/current-comment/int/46260d4cb6669/>.

<sup>15</sup> Указ Президента України № 264/2007 <http://www.president.gov.ua/documents/5961.html>, 08.10.2014.

<sup>16</sup> Регламент Верховної Ради України [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page\\_3](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/page_3), 08.10.2014.

<sup>17</sup> Там же.

<sup>18</sup> Там же.

фракцию или даже если они получили мандат непосредственно от населения (мажоритарные выборы)<sup>19</sup>.

Указанное в свою очередь во многом актуализирует проблему зарубежного опыта решения подобных политико-правовых коллизий. Но вместе с тем, переходной этап политической системы Украины во многом не позволяет применить успешные зарубежные наработки эффективной фракционной деятельности в украинских реалиях. Причина тут не сколько в сложностях заимствования, а самом характере трансформационного перехода Украины, где политические и правовые решения носят характер «временных». Одним из вариантов решения указанных нами проблем могло бы стать комплексное реформирование институтов власти с учётом особенностей переходного периода, когда образовывается своеобразный вакуум в социально-политической жизни общества. Известный политолог П. Штомпка такой вакуум называл «культурной травмой», при которой в обществе старые традиции и институты уже не способны воспроизводить ценности и не воспринимаются общественным «как авторитетные», а новые не просто не созданы, а находятся в недрах старой политической системы<sup>20</sup>. В результате этого в переходных странах необходимость построения институтов политической ответственности, носителем которой является депутат и депутатская фракция в законодательной ветви власти, выстраиваются две противоположные тенденции демократизации. С одной стороны, указанный путь предполагает «откат назад» в процессах построения демократического общества. Т.е., предлагается законсервировать лучшее, что было в коммунистическом прошлом и наложить на него эффективные демократические процедуры, среди которых остаются лишь формальные политические выборы и ограниченное гражданское представительство в органах государственной власти. Именно по такому пути развития пошли Республика Беларусь, Казахстан и Российская Федерация. При этом партийная фракция там выступает своеобразным механизмом принятия уже готовых политических решений, т.е. внедряет их в правовое поле государства, но сами при этом остаются лишь пассивными участниками политической жизни государства<sup>21</sup>. Второй путь во многом схожий с первым за исключением того факта, что парламентская фракция является также группой интересов в политике, которая создается для защиты

<sup>19</sup> Н. Гнатенко, *Депутатська фракція у Верховній Раді України: елемент політичної структуризації парламенту чи інструмент лобізму?*, «Вісник Національної академії державного управління», с. 237–238.

<sup>20</sup> П. Штомпка, *Культурная травма в посткоммунистическом обществе*, *Статья вторая*, перевод В.В. Репьева и Н.В. Романовского, «Социологические исследования» 2001, № 2, с. 6–7.

<sup>21</sup> В. Феклюнин, *Единая Россия: медведи и бесы*, <http://newsland.com/news/detail/id/386547/>, 08.10.2014.

капиталов определённых лиц и процесс принятия политических решений рассматривается как инструмент обогащения заинтересованных лиц. Во многом тут можно согласиться с позицией С. Телешуна, который отмечал, что украинский парламент представляет собой центр защиты капиталов нынешних представителей финансово-промышленных групп, для которых политика также представляет собой определённый бизнес-ресурс, который с одной стороны – способен преумножить и защитить капиталы, а с другой – наделяет парламентария статусом Народного депутата (т.е. представителем народа, интересы которого он представляет и тем самым становится также носителем определённых символов и ценностей)<sup>22</sup>. Указанное во многом притормаживает динамизм трансформационных процессов в Украине, а также ведет к деформации политической системы страны, т.к. во многом она представляет собой одновременно и причину, и решение политических кризисов (что не способствует эффективной организации государственной власти в условиях переходного состояния политической системы, где она вынуждена ориентироваться на сохранении бизнес-интересов определённых групп, которые и являются депутатскими фракциями).

На наш взгляд, определяя причинно-следственную связь указанной тенденции необходимо обратить внимание на сам характер трансформационных процессов в законодательной ветви власти (строительство института парламентаризма) в Украине, которая во многом представляет собой видоизменённые политические институты коммунистического прошлого. По мнению ряда учёных (И. Степанов, Ю. Шульженко и др.) того периода, парламентаризм представлял собой воплощение интересов буржуазного общества со всеми вытекающими отсюда последствиями: ростом политической коррупции, функциональное отстранение народа от решения собственных проблем, «служба» парламента в интересах защиты крупных собственников и т.д. Но вместе с тем, они отмечают, что парламентаризм в целом обеспечивает лучшее народное представительство, нежели прямая централизация власти<sup>23</sup>. В качестве доказательства указанного ими тезиса предлагается анализ Закона СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» от «01» декабря 1988 года, где предпринималась попытка построить в СССР «развитой парламентаризм»<sup>24</sup>. При этом, согласно

---

<sup>22</sup> С.О. Телешун, *Хроніка становлення українських фінансово-промислових груп. За матеріалами вітчизняних та закордонних ЗМІ*, Київ 2004, с. 30.

<sup>23</sup> Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко (ред.), *Разделение властей и парламентаризм*, Москва 1992, с. 50–51.

<sup>24</sup> Закон СССР от 01.12.1988 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР» от 1 декабря 1988 года N 9853-XI, [http://www.lawmix.ru/sssr/5074\\_08.10.2014](http://www.lawmix.ru/sssr/5074_08.10.2014).

ст. 94 ч. 2 данного закона не предлагался институт «депутатской фракции», вместо которой появился инструмент советов народных депутатов с целью решения государственных и местных проблем<sup>25</sup>. Т.е., де-факто в Верховном Совете СССР не предлагалась создавать подотчётные народу депутатские фракции, как и не предполагалось наделение их мандантом непосредственно народом, но вместе с тем это не мешало депутатам выступать от имени народа и принимать решения во имя его блага. На наш взгляд, подобную ситуацию мы наблюдаем и в современной Украине, где как нами уже было доказано, наблюдается отстранение депутатской фракции от ответственности перед избирателем, но при этом активно она продолжает опираться на его волю. Указанная деталь во многом объясняет причину такого состояния депутатской фракции. В коммунистическом прошлом, и тут мы солидарны с И. Степановым – построение парламентаризма в недрах политической системы коммунистического общества невозможно, поскольку сама идеология такого общества и политическая система марксизма-ленинизма с её централизованными институтами противоречат самой сущности такого государства<sup>26</sup>. Речь идёт о том, что коммунистическая система не способна передавать функции гражданского контроля и представительства непосредственно народным группам, т.к. это может привести к краху всей политической системы и развалу государства т.к. «парламентаризм по сути прогнившее явление буржуазной системы выполняющая роль «пустопорожней говорилки» и фундаментом коррупции»<sup>27</sup>. Важно при этом также учитывать, что коммунистический опыт организации государственной власти породил стереотип, согласно которому западная модель власти (во главе которой стоит парламент) выполняет функцию «воздействия на общественное мнение ... с целью создания парламентского большинства для игнорирования мнения народа»<sup>28</sup>, а репрезентирующем элементом такого «зла» является депутатская фракция как структурный элемент парламента. Поскольку, украинское общество, как и любое другое переходное общество бывшего социалистического лагеря переживает по мнению П. Штомпки «общий фон культурной амбивалентности или раскола между наследием «блоковой» культуры и демократической рыночной культурой» то оно переживает проблему «культурного наследия поколения, которые социализировались, обучались в определенной среде и является носителем старой блоковой культуры, взятой из предшествующей истории и усвоенной поколениями, жившими при

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко (ред.), *Разделение властей...*, с. 52.

<sup>27</sup> Там же, с. 51–52.

<sup>28</sup> И.С. Крылова, *Европейский парламент*, Москва 1987, с. 103–104.



коммунистах»<sup>29</sup>. Иными словами, речь идёт о том, что сегодня депутатские фракции в современной Украине стали заложниками институционального кризиса переходного периода развития Украины, где с одной стороны еще не отошла репрезентирующая и ностальгирующая по коммунистическим ценностям и традициям группа депутатов, а с другой стороны – новая элита еще не производит ценности социализации демократического будущего или европейского пути развития, поскольку она зародилась в недрах старой элиты и к тому-же больше ориентируется на защиту собственных интересов, нежели способствует ускорению темпов демократизации Украины и прозрачности процесса разработки и принятия политических решений. На наш взгляд, в трансформационном процессе Украины заложена такая аномалия как ретрансляция порядков прошлого в современной нормативно-правовой базе. На практическом уровне указанная проблема проявляет себя по советской практике «указания сверху» – именно по такой схеме в Украине принимается бюджет на будущий год, ратифицировались Ассоциация с Европейским Союзом и в целом осуществляется законодательная деятельность парламента<sup>30</sup>. В пользу нашей логики высказываются многие известные в Украине и за её пределами учёные – В. Асадчев, Р. Богатырева, В. Боднарченко, А. Георгица, И. Осташ, С. Соболев и другие, которые акцентируют своё внимание на двух аспектах указанной проблемы – фундаментальном и практическом<sup>31</sup>. В первом аспекте, фундаментальном, речь идёт о том, что в Украине с первых дней независимости не сложилась система независимого кадрового аудита парламентариев на предмет их профессиональной компетенции и профессионального обучения. Иными словами, у приходящих в Верховную Раду Украины депутатов не проверяется даже базовый уровень их юридической подготовки, необходимый им для выполнения своих функций. Во втором аспекте речь идёт о том, что депутатам не имеет смысла иметь какую-либо профессиональную подготовку, поскольку большинство из них формирует «карманные» фракции и голосует с учётом отстаивания личных интересов и голосует по указанию сверху<sup>32</sup>. Отсюда, без создания прозрачного демократического института «депутатской фракции» с чёткими

---

<sup>29</sup> П. Штомпка, *Культурная травма в посткоммунистическом обществе*, Статья вторая, перевод В.В. Репьева и Н.В. Романовского, «Социологические исследования» 2001, № 2, с. 9.

<sup>30</sup> *За что боролись? Ратификацию Соглашения с ЕС отложат из-за России*, <http://nbnews.com.ua/ua/tema/127219/>, 08.10.2014.

<sup>31</sup> А.З. Георгица, *Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики*, Чернівці 1998, с. 308–309.

<sup>32</sup> О. Чепель, *Професійна підготовка парламентаріїв України та зарубіжних країн: порівняльно-правове дослідження*, «Юридичний вісник» 2010, № 4, с. 51.

и прозрачными критериями её ответственности и компетентности – демократический процесс законотворчества остается невозможным.

Именно критериям ответственности, механизмам реформирования депутатской фракции и будут посвящены наши следующие научные разработки.

Таким образом, подводя итоги нашего исследования, важно отметить, что процесс создания депутатской фракции в переходных обществах содержит ряд сложных и нерешаемых проблем. Очень часто депутатская фракция не становится репрезентирующей группой народных интересов в законодательной ветви власти, а служит лишь инструментом лоббирования интересов финансово-промышленных групп. Также, отсутствие механизма политической ответственности и наличие депутатской неприкосновенности превращает партийную фракцию в элемент укрывательства политических преступников. Одной из причин указанной ситуации является влияние посткоммунистического прошлого переходных стран, где парламент являлся структурным элементом бюрократического аппарата и принимал уже готовые решения (т.е. имитировался процесс всенародного обсуждения). Отсюда, можно сделать ряд выводов. Во-первых, в переходном политическом процессе, именно депутатская фракция является тем инструментом, который во многом и определяет характер законодательного процесса и темп и вектор структурных реформ государства. Во-вторых, в конституциях переходных государств (в т.ч. и в Украине) депутатская фракция наделена монопольным правом на процессы осуществления законодательной деятельности, и чем крупнее фракция – тем больше у нее шансов самостоятельно принимать политические решения фундаментального значения. В-третьих, именно особый статус при отсутствии критериев и механизмов политической ответственности делает депутатскую фракцию крайне уязвимой перед рисками политической коррупции и внешнему влиянию на характер и сроки разрабатываемых ею политических решений.

## **РЕЗЮМЕ**

Статья посвящена комплексному политологическому анализу процесса формирования партийных (депутатских) фракций в Украине. Отдельный акцент сделан на проблемах политической коррупции, низком уровне политической ответственности и значительном влиянии частного интереса в процессе создания партийных фракций в условиях переходного общества. Уточняется методологический аппарат исследования партийных фракций в условиях формирования института парламентаризма и неопределённой роли законодательной ветви власти в процессах политического обмена. Представленная позиция исследует новый виток политического кризиса

трансформационного развития Украины, который очерчивается как «институциональный кризис». В условиях представленного кризиса партийная фракция развивается как инструмент и технология политического развития без установления каких-либо границ политической ответственности за принятые решения. Предлагается комплексный подход к анализу возможных путей выхода из складывающегося в Украине институционального кризиса партийных фракций.

*Olga Sergejevna Antonova*

### **SPECIFIC CHARACTER OF DEPUTY GROUPS FORMING IN TRANSITIONAL SOCIETIES (UKRAINE AS AN EXAMPLE)**

The article is devoted to the complex political science analysis of process in the sphere of party (deputy) groups forming in Ukraine. An individual emphasis has been made on political corruption problems, low level of political responsibility and significant influence of private advantages in the process of party groups forming in conditions of transitional society. There is a process of specification concerning methodological investigation instrument of party groups in conditions of parliamentarianism institution forming and indefinite role of legislative power branch in the processes of political exchange. The given position investigates a new round of political crisis in transformational development of Ukraine, which appears as “institutional crisis”. In the conditions of the given crisis a party group is developing as an instrument and technology of political development without setting any bounds of political responsibility for the taken decisions. There is a proposition of complex approach to the analysis of possible ways out of appearing institutional crisis of party groups in Ukraine.

**KEY WORDS:** *party group, parliament, powers separation system, legislative power branch, political party*

### **Библиографія**

- А.З. Георгіца, *Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики*, Чернівці 1998.
- Е.К. Глушко, И.М. Степанов, Ю.Л. Шульженко (ред.), *Разделение властей и парламентаризм*, Москва 1992.
- И.С. Крылова, *Европейский парламент*, Москва 1987.
- С.О. Телешун, *Хроніка становлення українських фінансово-промислових груп. За матеріалами вітчизняних та закордонних ЗМІ*, Київ 2004.

- В. Уколов, *НУ чисто антикризисная коалиция*, <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2006/10/31/4407688/>, 08.10.2014.
- В. Феклюнин, *Единая Россия: медведи и бесы*, <http://newsland.com/news/detail/id/386547/>, 08.10.2014.
- О. Чепель, *Професійна підготовка парламентаріїв України та зарубіжних країн: порівняльно-правове дослідження*, «Юридичний вісник» 2010, № 4.
- П. Штомпка, *Культурная травма в посткоммунистическом обществе, Статья вторая*, перевод В.В. Репьева и Н.В. Романовского, «Социологические исследования» 2001, № 2.

*Снежана Владимировна Матушкина*

## **Роль этнополитических факторов в развитии современной Украины**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*этнополитика, этнополитический конфликт, государственная политика, политический кризис, системная трансформация*

STUDIA I ANALIZY

Делая комплексный анализ этнополитических процессов развития Украины важно подчеркнуть, что проживание на одной территории более чем 150 различных национальных групп за все годы независимости не привело к появлению острой напряженности, но в тоже самое время определённая конфликтность все же существует<sup>1</sup>. Одним из факторов ее проявления можно назвать выступления крымских татар с требованиями к властям Украины предоставить им земли на Южном Берегу Крыма (начало 2000-х годов)<sup>2</sup> или же выступления венгров Закарпатья с требованиями сделать венгерский язык вторым региональным (конец 2013 года)<sup>3</sup>. Вместе с тем, не смотря на латентность этнополитических процессов и бесконфликтность взаимодействия<sup>4</sup> титульной украинской нации с представителями национальных меньшинств (около 22% численности населения Украины)<sup>5</sup>, этнополитические процессы оказывают

<sup>1</sup> И. Голобородько, *Особенности национальной этнополитики в Украине*, <http://k-z.com.ua/ukrayna/20040-osobennosti-natsionalnoj-etnopolitiki-v-ukraine>, 08.10.2014.

<sup>2</sup> Л. Перепелкин, Н. Руденский, *Этнополитические проблемы крымских татар*, <http://www.hrights.ru/text/b2/Chapter6.htm>, 08.10.2014.

<sup>3</sup> Венгры Закарпатья просят национально-культурную автономию и двойное гражданство, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3341610-venhry-zakarpatia-prosiat-natsyonalno-kulturnui-avtonomyui-y-dvoinoe-hrazhdanstvo>, 08.10.2014.

<sup>4</sup> О. Кривицька, *Конфліктний вимір етніонаціонального розвитку України*, «Політичний менеджмент» 2005, № 2 (11), с. 24.

<sup>5</sup> Там же, с. 24.

серьезное влияние на развитие украинского государства. С одной стороны, украинская государственная политика ориентируется на нейтральность национального вопроса, где представители всех национальных меньшинств наравне с гражданами Украины получают гражданство, имеют право наравне с представителями украинского этноса получать образование и пользоваться всеми гражданскими правами, гарантированными Конституцией Украины и международными нормативно-правовыми актами регулирующих этнонациональные процессы<sup>6</sup>. С другой стороны, этнополитические процессы в Украине легко поддаются внешнему влиянию, что может привести к необратимым последствиям для всей политической системы украинского государства. Речь идёт прежде всего о языковой политике украинского государства по отношению к языкам национальных меньшинств. Например, языковая проблема. Так, русский язык, который является «родным» для практически половины населения Украины имеет те же самые права, что и венгерский, который является родным для некоторых регионов Закарпатской области Украины, что является фактором нестабильности, нежели гармонизации. Но, о прямом притеснении или вытеснении русского языка речь не идёт, даже наоборот, в Восточных областях и в Крыму, наблюдается практически полное отсутствие государственного языка, который используется на уровне делового или процедурного общения (деловодство в органах государственной власти)<sup>7</sup>. Иными словами, этнополитические процессы в Украине лежат не сколько в самом этническом вопросе (по аналогии Квебека в Канаде, Каталонии в Испании и проблемы «Северного Кипра»), а сколько в социально-политическом контексте, где этнический или языковой вопрос может выполнить роль «спускового механизма» более сложных и болезненных конфликтов, в которых вопрос этноса представляет собой лишь ширму для диаметрально противоположных процессов. Речь идёт прежде всего о «Крымском кризисе-2014», где после свержения в ходе уличных противостояний режима В. Януковича и отмены «языкового закона», активизировались процессы присоединения Крыма к Российской Федерации. Таким образом, актуальность нашего исследования заключается в комплексном анализе этнополитических процессов в Украине в контексте социально-политических кризисов с которыми сталкивается украинское государство на современном этапе своего развития.

Новизна исследования состоит в том, что впервые в трансформационных политических процессах исследуется взаимосвязь между этнополитическими факторами и социально-политическим развитием Украины. Вторым

<sup>6</sup> І.Ф. Курас, *Етнополітологія. Перші кроки становлення*, Київ 2004, с. 19–20.

<sup>7</sup> *Это миф, что на востоке Украины все говорят на русском языке* – эксперт, [http://censor.net.ua/news/253529/eto\\_mif\\_chno\\_na\\_vostoke\\_ukrainy\\_vse\\_govoryat\\_na\\_russkom\\_yazyke\\_ekspert](http://censor.net.ua/news/253529/eto_mif_chno_na_vostoke_ukrainy_vse_govoryat_na_russkom_yazyke_ekspert), 08.10.2014.

аспектом актуальности является комплексное исследование этнополитических и социально-политических процессов в условиях нестабильного вектора демократизации Украины.

Целью исследования является выявление факторов взаимосвязи между этническими и социально-политическими процессами развития украинского государства. Для достижения поставленной цели нами решены следующие теоретико-методологические и практические задачи: во-первых, уточнена методология подобных исследований и выработан комплексный авторский подход; во-вторых, предложены пути разрешения существующих в Украине этнополитических проблем с учётом иностранного опыта подобных проблем; в-третьих, проанализировано влияние этнополитических проблем в Украине на евроинтеграционные процессы.

Методологический аппарат представленного исследования включает в себя совокупность методов и подходов. Базовым является системный подход, который рассматривает этнополитику в Украине как систему политических, социальных, экономических, этнических, культурных и др. факторов, которые в совокупности формируют государственную политику в этнической сфере. Использование указанного подхода дало возможность проанализировать место и роль государственной этнической политики в системе управленческих решений украинской власти. Целью такого анализа являлось выявление ключевых элементов системы этнополитики в Украине, которые определяют её динамизм, вектор развития, факторы влияния внутренних и внешних угроз. Усиливающим фактор системного подхода является активное использование принципа системности в этнических процессах. Речь идёт о том, что наличие прямой зависимости между целью, заданиями и анализом эффективности этнической политики, государство разрабатывает определённые критерии эффективности используемых ею средств, а также проводит их анализ и доработку. Использование данного принципа позволило нам рассмотреть этническую политику как составляющий элемент единой государственной политики, но имеющей собственную специфику и логику развития. Также, исследование построено на принципах структурно-функционального подхода, который также является наиболее популярным и востребованным при анализе трансформационных процессов в странах постсоветского пространства. Причиной популярности структурно-функционального подхода при изучении трансформационных процессов является не только его гибкость и универсальность, но и уникальность при рассмотрении гибридных форм трансформационного процесса в постсоветских реалиях<sup>8</sup>. Использо-

---

<sup>8</sup> Н.С. Назаров, *О некоторых особенностях становления постсоветских политических систем*, № 15 (158), том 27, 2013, <http://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-osobennostyah-stanovleniya-postsovetskih-partiynyh-sistem>, 08.10.2014.

вание данного подхода позволило нам рассмотреть этнополитику в Украине как структурный элемент более сложной системы государственной политики с целью выявления в ней гибридных форм и неэффективных подсистем её развития. Отдельное место в нашем исследовании занимает программно-целевой метод. Являясь одним из слабо разработанных методов политической науки, он имеет значительный потенциал при анализе этнополитических процессов. Данный метод основывается на позиции, что этнополитические процессы хотя и имеют разновекторную динамику, которая слабо поддается анализу и выявлению ключевых составляющих, но вместе с тем, любой политический процесс стремится создать понятную и эффективную систему управления<sup>9</sup>. Указанное невозможно без постановки целей, конкретных задач, а также анализа методов и ресурсов такого управления. Именно на таких позициях и стоит программно-целевой метод, который дает нам возможность проанализировать этнополитику в Украине в контексте реакции государства на этнические процессы, а также установить границы его отношения и целей в реализации эффективного этнического строительства.

Процессы становления молодых демократий после распада советской системы, на наш взгляд, допустили важный стратегический просчёт. Речь идёт о том, что ранние процессы демократизации происходили на руинах старой политической системы, которая представляла собой объединение централизованного характера и демократических процедур в сложный, нетеропливый бюрократический аппарат. Продуктом такой системы является институционализация общественно-политической жизни в виде создания сложных программ и концепций «дальнейшего развития» этнической сферы<sup>10</sup>. При этом, указанная система мало того, что не занималась анализом происходящих в государстве процессов, но и не брала во внимание такие принципы как их динамизм, направленность и конечный результат<sup>11</sup>. В функционировании этнополитики это означает наличие определённого исторического опыта (исторической памяти нации), создании системы государственных интересов и коллегиальной системы учёта мнения национальных меньшин<sup>12</sup>. Действуя по такой схеме, украинское руководство при построении этнической политики выработало во многом однобокую схему её создания. На декларативном уровне принимался ряд законопроектов, в том

<sup>9</sup> T. Kuzio, *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, «Politics» 2001, Vol. 21, No. 3, p. 168–177.

<sup>10</sup> О. Майборода, *Принцип системності в управлінні етнополітичною сферою: проблеми і шляхи вирішення*, Вісник ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, Випуск 40, с. 9.

<sup>11</sup> Там же, с. 12.

<sup>12</sup> В.Б. Євтух, *Етнополітика в Україні: правлячий та культурологічний аспекти*, Київ 2007, с. 101.



числе для регуляции этнической сферы, но весь государственный процесс базировался на построении титульной украинской нации. С точки зрения теории этнополитики, такой подход является методологически «чистым», т.к. рассматривает этнополитику как внутреннее дело государства и один из аспектов внутригосударственного строительства. Стоящие на таких позициях ученые В. Бакуменко, В. Евтух, В. Котигоренко, Г. Одинцова, С. Пирожков и др. исходят из позиций, что этнополитика это внутренний фон государственного процесса, который ориентируется на построение определённого климата внутри государства и при этом должен также заботиться об сохранении определённой иерархии ценностей, где титульная нация при всём ее «гостеприимстве» сохраняет свою историческую память и соответственно не позволит её разрушить<sup>13</sup>. На наш взгляд, слабостью такого подхода является скрытая угроза конфликтности, поскольку этнополитика государства выступает своего рода балансиром между разными этническими интересами и не проявляет себя с целью налаживания межэтнического диалога, а становится больше сторонним наблюдателем. Результат такой политики проявил себя в Крыму, где этнические русские используя численное большинство провели референдум о присоединении к России, а Украина используя представленную логику балансирования пыталась за счёт климата между этническими украинцами и крымскими-татарами воспрепятствовать такому процессу. На практике это означало создать в процессе вхождения Крыма в Россию определённую этническую напряженность спекулируя на проблеме крымских татар. Такой подход не только свидетельствует об неэффективности государственной этнической политики, но и отражает её «второсортность» по отношению к другим направлениям государственной политики. Представленная негативная оценка подкрепляется целым рядом фактов, одним из которых является институционально-плановый уровень выработки этнополитики в Украине.

Согласно мнению В. Скоропуд, украинская этническая сфера формируется и реализуется фактически из одного центра – Кабинета министров Украины. Это означает, что в его недрах формируется определенный профессиональный кадровый аппарат, который совместно с усилиями местных властей предпринимает попытки создания целевых программ развития этнической сферы. Но, вместе с тем, дальше создания доктрин вопрос не поднимается, на нормативно-правовом уровне в Украине не создано такое явление, как этнополитика и даже больше – указанный вопрос постоянно находится в политической плоскости и ввиду низкой политической культуры

---

<sup>13</sup> В.О. Котигоренко, *Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт*, Київ 2004, с. 565.

населения тиражируется как «угроза со стороны государства»<sup>14</sup>. Т.е., государственный аппарат, на наш взгляд, по большей части занят имитацией этнической политики с постоянным оперированием к генной толерантности и миролюбия украинской нации. Указанная позиция во многом несёт целый ряд угроз стабильного политического развития Украины – скажем, та же проблема «русского языка как второго государственного», «проблема Крыма», «крымских татар» изначально формируются внешними силами с целью давления на власть и реализацию собственных узких интересов. Скажем, проблема русского языка всегда была главным козырем элитарных групп Партии регионов и В. Януковича, т.е. своеобразным билетом во власть. После прихода «регионалов» во власть – проблема русского языка ушла «сама собой» и сама элита, с грубыми грамматическими ошибками пыталась разговаривать на украинском языке, а русскому языку гарантировался лишь статус регионального с чёткими границами сфер его использования<sup>15</sup>. Указанное во многом подчеркивает не только отсутствие ориентиров развития сферы этнополитики в Украине, но и демонстрирует институциональную слабость молодого украинского государства выстраивать самостоятельную политику.

Сложившаяся ситуация в этнополитической сферы Украины исключает её из глобального процесса этнополитических процессов, что свою очередь делает украинское государство уязвимым от вмешательства соседних государств в этнополитические процессы. Речь идёт прежде всего о вмешательстве России, которая считает Украину центром собственным геополитических процессов и важным буфером безопасности от распространения НАТО на Восток<sup>16</sup>. Поэтому, в руках России остается важный политический козырь этнополитического характера – русскоязычное население Юго-Востока Украины и этнические русские в Крыму, Харькове и Одессе, через которых и осуществляется политическое давление на центры принятия решений украинской власти. Решением указанной проблемы может стать европейская практика реализации этнополитики на всех её уровнях – от индивидуального до коллективного, т.е. предлагается отказаться от чисто бюрократического восприятия этнополитики как некой концепции государственных интересов и объекта нормативно-правового регулирования. Вместо этого, полиэтнические страны Европы, в т.ч. и Польша, в выработке этнополитики значительное внимание уделяют созданию ориентиров и стандартов качества этнополи-

<sup>14</sup> В. Сорокопуд, *Силуэты украинских законов для нацменьшинства*, [http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/siluety\\_ukrainskih\\_zakonov\\_dlya\\_natsmenschinstva.html](http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/siluety_ukrainskih_zakonov_dlya_natsmenschinstva.html), 08.10.2014.

<sup>15</sup> Рада приняла языковой закон, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/1367131-rada-prinyala-yazykovo-j-zakon>, 08.10.2014.

<sup>16</sup> А. Евсин, *Украина – это зона российских интересов*, <http://freepublish.ru/obshhestvo/ukraina-eto-zona-rossijskih-interesov/>, 08.10.2014.

тического процесса<sup>17</sup>. Речь идёт о том, что предлагается этнополитические проблемы вывести за границы политического аспекта и строить отношения между этносами на основе общего интереса, точек взаимодействия в общем социокультурном пространстве<sup>18</sup>. Несмотря на глобальность и массивность концепции, она в целом находит в Европейском Союзе целый комплекс мероприятий связанный с созданием общего поля мультикультурализма – где все этносы в независимости от происхождения и численности самостоятельно реализовывают свой потенциал<sup>19</sup>. В тоже самое время, угроза размывания титульной нации переносится из центра этнополитики в центр внимания миграционной служб, что позволяет ей пребывать в центре национальной безопасности государства. Представленная концепция этнополитического развития представляет собой системообразующий комплекс политических, социальных, культурных, экономических, юридических, исторических и других систем жизнедеятельности государства<sup>20</sup>. Т.е. европейский опыт этнополитики не замыкается на одном аспекте «этничности» как это происходит в Украине, а её предмет становится более широким и включает в себя комплекс сфер, которые очень часто являются усиливающими факторами возможного этнополитического конфликта. Логика тут заключается в том, что в случае этнического напряжения именно факторы экономики, возможный разрыв социальных связей, политическая нестабильность играют сдерживающую роль более эффективно, что проявилось при референдуме в Шотландии (где экономические и финансовые последствия независимости страны стали одними из решающих факторов сдерживания), в Сан-Марино (именно акцент на экономике и стал решающим фактором отказа населения от вступления в ЕС) и т.д. Выстраивания концепции этнополитики на указанных факторах имеют и ряд негативных черт. На наш взгляд, фокус этнополитики Европейского Союза смещается от традиционных её проблем в сторону смещённых аспектов<sup>21</sup>. Речь идёт об актуальной проблеме адаптации и интеграции эмигрантов в европейское пространство, для которых оно является по большей части закрытым и недоступным<sup>22</sup>. К примеру, проблема

---

<sup>17</sup> П. Жук, Н. Мазур, Р. Соломонюк, Р. Турчак, *Етнополітична карта світу 21 століття*, [http://svit21.narod.ru/predmet/euro/euro\\_cent.html](http://svit21.narod.ru/predmet/euro/euro_cent.html), 08.10.2014.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> В.А. Мамонова, *Мультикультурализм: разнообразие и множество доступа*, [http://www.intelros.ru/2007/07/06/vamamonova\\_multikulturalizm\\_raznoobrazie\\_i\\_mnozhestvo.html](http://www.intelros.ru/2007/07/06/vamamonova_multikulturalizm_raznoobrazie_i_mnozhestvo.html), 08.10.2014.

<sup>20</sup> А. Федосеев, *Крах мультикультурализма в Европе*, [http://ruskline.ru/monitoring\\_smi/2013/09/26/krah\\_multikulturalizma\\_v\\_evrope/](http://ruskline.ru/monitoring_smi/2013/09/26/krah_multikulturalizma_v_evrope/), 08.10.2014.

<sup>21</sup> В. Никитаев, *Мультикультурализм и машины этничности*, <http://www.russ.ru/pole/Mul-tikul-turalizm-i-mashiny-etnichnosti>, 08.10.2014.

<sup>22</sup> Н. Большова, *Мультикультурализм: провал или кризис?*, <http://www.mgimo.ru/news/experts/document215823.phtml>, 08.10.2014.

мусульман Европы, которые в ряде стран Европейского Союза представляют собой отдельный анклав этнополитического развития или массовые темпы миграции из стран постсоветского пространства, население которых редко прибегает к практике защиты своих прав и интересов в Европе<sup>23</sup>. Представленный элемент этнополитики во многом хотя и ограничивает её универсальность, но тем не менее бросает существенный вызов этнополитической толерантности и диалога, который является фундаментальным в Европейском Союзе. На практике тем не менее происходит разделение этносов на «свой» и «чужой», что позволяет нам говорить об значительных пробелах этнополитики в Европейском Союзе<sup>24</sup>. Как отмечает ряд исследователей, Европейский Союз пытается в своей этнической политике построить неформализованную концепцию, где государство выступает непосредственным участником этнополитических отношений, но в тоже самое время этнические группы умышленно отдают ему роль административно-политического, социально-культурного и экономического регулятора отношений<sup>25</sup>. Т.е., главная роль государства и соответственно его ориентиром в этнополитическом развитии стран Европы является уравнивание этнического вопроса с другими системами жизнедеятельности общества и государства.

Несмотря на ряд достоинств и недостатков, европейская этнополитика в целом обеспечивает гармонию во взаимодействии всех этнических групп. Но, возможно ли путем копирования перенести указанный опыт в условиях Украины, в которой после политического кризиса-2014 года наметилась динамика интеграции в Западное социокультурное и экономическое пространство. На наш взгляд, не смотря на анонсированные структурные реформы во всех сферах жизни украинского общества, администрация Президента П. Порошенко во многом не учла негативный опыт существующей модели этнополитики в Украине<sup>26</sup>. Динамика современных этнических процессов в Украине неподконтрольна государству на любом уровне своего функционирования, что на фоне усиления националистических настроений может привести к необратимым последствиям. В пользу нашего тезиса о не подконтрольности государству этнополитической сферы служит целый ряд фактов. Во-первых, усиление проукраинских позиций в русскоговорящих регионах

<sup>23</sup> Франция запретила носить хиджаб и паранджу, <http://news.bcm.ru/society/2011/4/11/59890/1>, 08.10.2014.

<sup>24</sup> Н. Большова, *Мультикультурализм: провал или кризис?*, <http://www.mgimo.ru/news/experts/document215823.phtml>, 08.10.2014.

<sup>25</sup> А. Савельев, *Этнополитика: от теории к практике*, <http://www.savelev.ru/article/show/?id=20&t=1>, 08.10.2014.

<sup>26</sup> Порошенко представил тезисы программы развития Украины к 2020 году, <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3424635-poroshenko-predstavyl-tezysy-prohrammy-razvytyia-ukrayny-k-2020-hodu>, 08.10.2014.

происходит на гражданском уровне без какой-либо регламентации такой политики и участия в ней государства<sup>27</sup>. Во-вторых, в гражданском процессе главенствует тенденция к сносу памятников советской эпохи (которые также являются символами исторической памяти русскоговорящего населения), что само по себе несет чёткую юридическую ответственность, но при этом силы правопорядка в акциях «ленинопада» выполняют больше роль наблюдателя и предпочитают не вмешиваться<sup>28</sup>. В-третьих, существующая нормативно-правовая база этнополитики во многом является обязательствами Украины перед мировым сообществом и представляет собой слепое копирование зарубежного опыта без анализа собственной специфики и особенностей. Даже создание проекта Закона Украины «О национально-культурной автономии национальных меньшинств в Украине», главной целью поставило создание автономии и реализации определённых их прав<sup>29</sup>. Но, при этом, ввиду отсутствия в Украине эффективного института местного самоуправления и отсутствие четких ориентиров государственного строительства во многом оставляет на декларативном уровне положения о строительстве поликультурного общества, где центром развития становится взаимоуважение и толерантность.

Чтобы решить указанную проблему, на наш взгляд, недостаточно двигаться в государственном строительстве только путём европейской интеграции, а наоборот – развивать и направлять ту патриотическую динамику, которую переживает вся Украина вне зависимости от языка, вероисповедания и общественно-политических ориентаций. Указанное означает, что ориентиром государственной этнополитики должна стать эффективная система национального местного самоуправления, как начального уровня гражданского управления, и прозрачная система мониторинга этнополитического напряжения. В противном случае, необузданная волна патриотизма со значительным уровнем социально-политических ожиданий общества может перерасти в радикальный национализм, который может стать открытой угрозой не только для этнических меньшин, но и для существования украинской государственности.

Именно анализу указанных факторов будут посвящены наши следующие научные разработки.

---

<sup>27</sup> М. Жолквер, А. Грабська, *Суперечності між сходом і заходом: міф про дві України*, <http://www.pravda.com.ua/inozmi/deutsche-welle/2014/04/9/7021841/>, 08.10.2014.

<sup>28</sup> В Харькове разрушают памятник Ленину, <http://korrespondent.net/ukraine/events/3424867-v-kharkove-razrushaiut-pamiatnyk-lenynu-onlain-transliatsyia>, 08.10.2014.

<sup>29</sup> Пояснительная записка к проекту Закона Украины «О национально-культурной автономии национальных меньшинств в Украине», <http://library.eajc.org/page66/news13488>, 08.10.2014.

Подводя итоги исследования, мы пришли к следующим выводам. Этнополитическая сфера украинского государства находится на концептуальном уровне без практического участия в ней государственных интересов. Такое состояние этнополитической сферы делает её уязвимой для политического вмешательства других государств с целью создания определённой зоны нестабильности. Указанная зона позволяет государству, осуществившему такое воздействие, навязывать собственные интересы официальному правительству. Европейский опыт во многом учитывает внешний фактор, но при этом ориентиром этнополитики становится политика мультикультурализма, которая основываясь на совокупности факторов (экономика, политика, культура и др.) выступает системой сдерживания напряженности. В Украине, не смотря на рост патриотических настроений, государство в перерождении этнополитической сферы выполняет больше роль наблюдателя, нежели активного участника процесса. Такая ситуация открывает перед молодым украинским государством принципиально новые угрозы в виде роста националистических настроений у жителей русскоговорящего Юго-Востока Украины. Поэтому, отсутствие чёткой программы этнополитического развития и отказ от строительства эффективных институтов местного самоуправления, ставят перед Украиной реальные угрозы существования государственности.

## РЕЗЮМЕ

Представленное исследование посвящено анализу влияния этнополитических факторов на характер и направление трансформационных процессов в Украине. Изучен и уточнен зарубежный опыт этнополитики, а также указан акцент на невозможности применения некоторых мировых стандартов этнополитики в Украине. Проанализированы современные тенденции развития этнополитической сферы Украины, а также указаны факторы, оказывающие непосредственное влияние на её развитие. Предлагаются возможные варианты усовершенствования государственной этнополитики в Украине с учётом опыта Республики Польша и других государств Евросоюза. Отдельно проанализировано влияние факторов военно-политического кризиса на Юго-Востоке Украины на актуальность формирования современной государственной этнополитики. Доказано, что одной из главных причин военно-политического кризиса на Юго-Востоке Украины стало отсутствие государственной политики и неэффективность государственных программ в этнической сфере с начальных этапов строительства украинского государства.

Snezana Vladimirovna Matushkina

## THE ROLE OF ETHNO-POLITICAL FACTORS IN THE DEVELOPMENT OF MODERN UKRAINE

The given research is devoted to the analysis of influence in the sphere of ethno-political factors on the nature and tendency of transformation processes in Ukraine. There has been studied and specified the foreign experience of ethnopolitics, and also there has been indicated an emphasis on impossibility of application concerning some world-wide standards of ethnopolitics in Ukraine. There have been analyzed the modern tendencies of development in ethno-political sphere of Ukraine, as well as there are factors, influencing directly on its development. Some possible variants are proposed concerning improvement of state ethnopolitics in Ukraine, including experience of Republic Poland and other EU states. There has been made an individual analysis in the sphere of influence of military and political crisis factors in South East of Ukraine on urgency of forming the modern state ethnopolitics. It has been proved, that one of the main reasons of military and political crisis in South East of Ukraine, became the lack of state politics and inefficiency of state programs in ethnic sphere beginning from the initial stages of Ukrainian state forming.

**KEY WORDS:** *ethnopolitics, ethno-political conflict, state politics, political crisis, system transformation*

## Бібліографія

- Н. Большова, *Мультикультурализм: провал или кризис?*, <http://www.mgimo.ru/news/experts/document215823.phtml>, 08.10.2014.
- И. Голобородько, *Особенности национальной этнополитики в Украине*, <http://k-z.com.ua/ukrayna/20040-osobennosti-natsionalnoj-etnopolitiki-v-ukraine>, 08.10.2014.
- А. Евсин, *Украина – это зона российских интересов*, <http://freepublish.ru/obshhestvo/ukraina-eto-zona-rossiyskih-interesov/>, 08.10.2014.
- М. Жолквер, А. Грабська, *Суперечності між сходом і заходом: міф про дві України*, <http://www.pravda.com.ua/inozmi/deutsche-welle/2014/04/9/7021841/>, 08.10.2014.
- П. Жук, Н. Мазур, Р. Соломонюк, Р. Турчак, *Етнополітична карта світу 21 століття*, [http://svit21.narod.ru/predmet/euro/euro\\_cent.html](http://svit21.narod.ru/predmet/euro/euro_cent.html), 08.10.2014.
- В.О. Котигоренко, *Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні: політологічний концепт*, Київ 2004.
- О. Кривицька, *Конфліктний вимір етнонаціонального розвитку України*, «Політичний менеджмент» 2005, № 2 (11).

- Ф. Курас, *Етнополітологія. Перші кроки становлення*, Київ 2004.
- О. Майборода, *Принцип системності в управлінні етнополітичною сферою: проблеми і шляхи вирішення*, Вісник ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, Випуск 40.
- В.А. Мамонова, *Мультикультуралізм: різноманітність і множественність доступу*, [http://www.intelros.ru/2007/07/06/vamamonova\\_multikulturalizm\\_raznoobrazie\\_i\\_mnozhestvo.html](http://www.intelros.ru/2007/07/06/vamamonova_multikulturalizm_raznoobrazie_i_mnozhestvo.html), 08.10.2014.
- Н.С. Назаров, *О некоторых особенностях становления постсоветских политических систем*, № 15 (158), том 27, 2013, <http://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-osobennostyah-stanovleniya-postsovetskih-partiinyh-sistem>, 08.10.2014.
- В. Никитаев, *Мультикультуралізм і машини етнічності*, <http://www.russ.ru/pole/Mul-tikul-turalizm-i-mashiny-etnichnosti>, 08.10.2014.
- Л. Перепелкин, Н. Руденский, *Этнополитические проблемы крымских татар*, <http://www.hrights.ru/text/b2/Chapter6.htm>, 08.10.2014.
- А. Савельев, *Этнополитика: от теории к практике*, <http://www.savelev.ru/article/show/?id=20&t=1>, 08.10.2014.
- В. Сорокопуд, *Силуэты украинских законов для национальностей*, [http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/siluety\\_ukrainskih\\_zakonov\\_dlya\\_natsmenshinstva.html](http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/siluety_ukrainskih_zakonov_dlya_natsmenshinstva.html), 08.10.2014.
- А. Федосеев, *Крах мультикультуралізма в Європе*, [http://ruskline.ru/monitoring\\_smi/2013/09/26/krah\\_multikulturalizma\\_v\\_evrope/](http://ruskline.ru/monitoring_smi/2013/09/26/krah_multikulturalizma_v_evrope/), 08.10.2014.
- В. Б. Євтух, *Етнополітика в Україні: правлячий та культурологічний аспекти*, Київ 2007.
- Т. Kuzio, *Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?*, «Politics» 2001, Vol. 21, No. 3.



*Яцек Залесны*

## Сущность конституционной ответственности в современной Польше

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*польша, конституционная ответственность, конституционный деликт,  
привлечение к конституционной ответственности,  
Государственный трибунал*

### Введение

Явление, соотнесенное с выполнением публичных функций, представляет собой возложенная в связи с этим ответственность. В плоскости общественной системы характерным элементом есть то, что Конституция РП от 2 апреля 1997 г.<sup>1</sup> не формулирует единого понятия ответственности. В ее рамках вопрос ответственности наивысших должностных лиц – представителей органов власти – проявляется в различных конфигурациях. Согласно материальным критериям, в Конституции выделяется политическая, конституционная и уголовная ответственность. Однако, используя критерий «сам – вместе с другими», различают индивидуальную и солидарную ответственность. Первая из них может принимать как политический, так конституционный и уголовный характер. Вторая же является исключительно политической ответственностью. Вместе с тем, каждый конкретный вид ответственности представляет собой нормативную конструкцию, которая для ее понимания требует рассмотрения в контексте политических процессов, учитывающих помимо юридических явлений также поведенческие факторы.

Индивидуальная ответственность – это, в первую очередь, личная ответственность, которую несут за собственные деяния (действие или без-

<sup>1</sup> Вестник законов РП № 78, ст. 48 с изм.

действие) высокопоставленного государственного служащего. Речь идет об ответственности конкретно названного лица за его деяния. Вместе с тем, необходимо подчеркнуть, что польскому конституционному праву известна индивидуальная ответственность, тесно связанная с поведением других, т.е. в связи с выполнением руководящих ролей. Однако, в каждом конкретном случае должна существовать юридически определенная связь между лицом, совершившим действие, и представителем государственной власти, несущим ответственность за совершение действия.

Учитывая специфику ответственности Совета министров за решение Председателя Совета Министров, индивидуальную ответственность дополняет солидарная ответственность. В аспекте механизмов управления это главным образом индивидуальная ответственность, разделенная с другими лицами, входящими в состав Совета министров (премьер-министр, вице-премьеры, министры) за коллективные деяния. Она равна для всех членов Правительства, ни коим образом не учитывая различную реакцию каждого из представителей Совета министров.

Среди принятых создателем Конституции форм ответственности особое место занимает конституционная ответственность. Ее существование обусловлено констатацией того, что все юридически неверные деяния возможно свести к уголовной ответственности, но вместе с тем, бывают ситуации, в которых одной политической ответственности за принимаемые решения бывает недостаточно<sup>2</sup>.

## **Формы конституционной ответственности**

### **Сущность конституционной ответственности**

Конституция РП широко регулирует проблематику конституционной ответственности. Она характеризует круг лиц, несущих конституционную ответственность, ее предмет (конституционный деликт), равно как и устройство Государственного трибунала, т.е. органа, выносящего приговор в вопросах конституционной ответственности.

Круг лиц, несущих конституционную ответственность, четко определен в Конституции РП. В законодательстве перечислены лица, несущие ответственность в Государственном трибунале. Можно говорить о субъектном списке лиц, привлекаемых к конституционной ответственности. Необходимо

---

<sup>2</sup> Более детальную информацию на тему политической ответственности Совета министров и лиц, входящих в его состав, см. в: Р. Мояк, *Парламент и Правительство в государственном строе Третьей Речи Посполитой*, Люблин 2007.

подчеркнуть тот факт, что не все адресаты конституционных норм несут конституционную ответственность. Также не все лица – представители государственной власти согласно Конституции подлежат юрисдикции Государственного трибунала. Категория субъектов конституционной ответственности является подгруппой категории конституционно назначенных субъектов. Согласно Конституции РП конституционную ответственность несут: Президент РП (ст. 145 в св. со ст. 198), Маршал Сейма (соответственно, Маршал Сената), исполняющий обязанности Президента РП (ст. 145 абз. 3 в св. со ст. 131), Председатель Совета министров (ст. 198), члены Совета министров (ст. 156 в св. со ст. 198), Президент Национального банка Польши (ст. 198), Председатель Верховной контрольной палаты (ст. 198), члены Национального совета радиодиффузии и телевидения Польши (ст. 198), Верховный главнокомандующий (ст. 198), а также депутаты (ст. 107 в св. со ст. 198) и сенаторы (ст. 108 в св. со ст. 107 и ст. 198). Следовательно, вопрос касается ключевых представителей государственных органов власти.

Учитывая формальные и материальные критерии, выделяют четыре группы лиц, несущих конституционную ответственность. К первой группе высокопоставленных госслужащих, находящихся в юрисдикции Государственного трибунала, относятся Президент Республики Польша (соответственно, Маршал Сейма или Маршал Сената, исполняющий обязанности Президента РП). В состав второй группы входят члены Совета министров (включая его Председателя). Третью группу формируют: Президент Национального банка Польши, Председатель Верховной контрольной палаты, члены Национального совета радиодиффузии и телевидения Польши, лица, которым Председатель Совета министров доверил руководство министерством, а также Верховный главнокомандующий. Четвертая группа охватывает депутатов и сенаторов<sup>3</sup>.

Четыре группы субъектов конституционной ответственности отличает друг от друга процедура привлечения Государственным трибуналом, равно как и вопрос совмещения конституционной и уголовной ответственности. Для каждой они различны. Особая процедура производства в вопросе привлечения к конституционной ответственности дает возможность выделить первую, вторую и третью группы. Так как сам предмет конституционной ответственности (деликт) в их случае один и тот же. Однако, по материальным отличиям (предмет конституционного деликта) выделяют первую, вторую и третью группы лиц, несущих конституционную ответственность, по отношению к четвертой.

---

<sup>3</sup> Ср.: Л. Гарлицки, *Польское конституционное право. План лекции*, Варшава 2008, с. 378–379.

Конституционная ответственность возлагается за совершение конституционного деликта. Он заключается (за исключением конституционной ответственности парламентариев за нарушение запрета *incompatibilitas – принципа несовместимости*, определенного в ст. 107 Конституции РП) в совершении деяния, не являющегося преступлением, посредством которого высокопоставленный государственный служащий – в связи с занимаемой должностью либо в рамках своих служебных обязанностей – даже ненамеренно нарушил конституцию или закон.

Давая характеристику конституционному деликту, необходимо проанализировать его отдельные элементы. Таким образом, в конституционной модели конституционной ответственности речь идет о «деянии» представителя государственной власти. Деяние проявляется в действии либо бездействии. Говоря о действии, как правило, имеем в виду внешнее проявление мыслей человека, поведение, обусловленное влиянием активной роли сознания, и как ее продукт прошедшее стадию принятия решения, связанного с определенной целью. В свою очередь, отсутствие действий необходимо понимать как невыполненную обязанность определенных функций. Вопрос заключается в отсутствии осуществления юридически требуемых действий, проистекающих от предписания деятельности. В законодательной действительности конституционная ответственность за отказ от действий – это один из наиболее существенных, а вместе с тем, и самых сложных для проверки, конституционных вопросов концепции ответственности. Он характеризуется потребностью определения нормативных границ активности высокопоставленного госслужащего; установления зависимости между программными нормами и процедурными компетенционными стандартами. В связи с этим необходимо дать ответ на вопрос, находит ли поддержку в действующем законодательстве желаемая сфера влияния государственного служащего? Ведь возможно действия, воспринимаемые как бездействие, не являются эффектом воли лица, а результатом воли законодателя. Дело может касаться политических, социальных ожиданий, требований того, чтобы данное поведение имело место, в то время, как в действительности для него отсутствует юридическое основание. Следовательно, только принятие решения, для которого не существует компетенционных норм, давало бы основание к привлечению Государственным трибуналом за превышение власти.

Конституционную ответственность, аналогично уголовной ответственности, но не так, как политическую ответственность, несут исключительно за совершенное действие. По отношению к конкретному государственному служащему она имеет репрессивный, а не превентивный характер. Применяя закон, не оценивается будущее, потенциальное поведение, а только такие действия, которые на тот момент стали действительными. В то же время,

позитивная установка конституционной ответственности должна исполнить превентивную, т.е. предупредительную роль. Она должна оградить высокопоставленных госслужащих от юридически нежелательных деяний, а вместе с тем склонять к реализации ситуаций, закодированных в законодательстве, т.е. избегать бесправия.

Еще одним ключевым моментом в аспекте конституционной ответственности (равно как и уголовной, но необязательно политической ответственности) является необходимость отвечать за собственные деяния. Речь идет о существующей по определению индивидуализации конституционной ответственности. В польском законодательстве индивидуум несет ответственность только за совершенные ним деяния, в том числе – совместно с другими лицами. Вопрос касается деяния определенного лица, исполняющего обязанности на государственной службе. Следовательно, это ответственность не органа, а должностного лица. Ответственность за собственные деяния вызывает вопрос о конституционной ответственности лиц, входящих в состав коллегиального органа, за совместно принимаемые решения. Вопрос касается ответственности членов Совета министров, решения Совета министров и членов Национального совета радиофонии и телевидения Польши за его деятельность. Конституционный принцип четкой определенности норм права возлагает на все органы государственной власти (включая коллегиальные) обязанность осуществления деятельности на основании и в рамках права. Средством, реализующим его, является ответственность перед Государственным трибуналом тех лиц, которые привели к совершению действия. Следовательно, не существует препятствий для того, чтобы за принятое коллегиальным органом решение несли конституционную ответственность все его члены, а только каждый индивидуально – за свое участие в принятии решения<sup>4</sup>.

Чтобы лицо несло конституционную ответственность, инкриминируемое ему деяние не может соответствовать определенному в законодательстве составу преступления (включая фискальное преступление). Вышеуказанная правовая квалификация правонарушения отделяет конституционную и криминальную ответственность, определяет его специфику. Чтобы совершенное деяние можно было назвать конституционным деликтом, оно должно заключаться в нарушении конституции или закона. Таким образом, подлежит оценке законность деяний заинтересованного лица, а не их преднамеренность. Вследствие осуждения преднамеренности поведения, априори не поддающегося неоспоримой оценке, был бы подвергнут сомнению смысл

---

<sup>4</sup> Более детальная информация на данную тему: Я. Залесны, *Конституциональная ответственность в польском праве периода трансформации государственного строя*, Торунь 2004, с. 180–183; Р. Мояк, *Парламент и правительство...*, с. 608 и др.

института конституционной ответственности. Она бы стала аналогичной политической ответственности, учитывая процедурные гарантии ее реализации – утратила бы способность воздействия на поведение вышестоящих чиновников.

Создатели Конституции не охватили конституционным деликтом различного рода нарушения закона. Предмет регулирования ограничен до конституции и законов, т.е. законодательных актов, находящихся на вершине в системе источников права, включая, главным образом, составленные в парламенте. В частности, независимой причиной привлечения к ответственности данного типа не может быть нарушение подзаконных нормативно-правовых актов, таких как постановления или распоряжения.

Само нарушение правовой нормы дает достаточную предпосылку для привлечения к конституционной ответственности. Она не подлежит определению, выражением которого была бы формула, принимаемая в некоторых других государствах, например «нанесение значительного ущерба интересам государства», или «серьезное нарушение конституции или закона»<sup>5</sup>. Преследуется в связи с самим фактом невыполнения правовой нормы, без анализа специфики нарушения. Характер нарушения имеет значение только при наказании. Само нарушение законоположений согласно авторам Конституции является нанесением ущерба интересам государства и должно преследоваться. Примененная формула производства лучше других способствует соблюдению законодательства. В то же время, использование объективных критериев (сам факт совершения деяния) при определении деликта освобождает процедуру производства от дополнительного давления, ее политизации, учитывая парламент как место формулировки обвинительного заключения, имеет немаловажное значение.

Нарушение конституции или закона может произойти в форме актов правотворчества или актов правоприменения. В первой группе случаев совершение деликта заключается в выпуске правового акта, несоответствующего актам, имеющим большую силу в системе источников права или в отсутствии выпуска правового акта, к которому орган был обязан. Во второй группе случаев нарушения конституции или закона, т.е. в рамках актов правоприменения, совершение деликта заключается в принятии несоответственного (касательно компетенций, процедур и материального аспекта) конституции или закону решения или отсутствии принятия решения в ситуации, когда правовая норма возлагает такую обязанность.

<sup>5</sup> См.: Я. Залесны, *Конституционная ответственность в Центральной и Восточной Европе*, [в:] Т. Молдава (ред.), *Вопросы конституционализма стран Центральной и Восточной Европы*, Варшава 2003, с. 134–135.

Относительно содержания ст. 198 абз. 1 Конституции, нарушение Конституции или закона, чтобы привести к конституционной ответственности, должно быть совершено в связи с занимаемой должностью или в рамках государственной службы. Таким образом, законодательство определяет пространство совершения деяния. Чтобы деяние государственного служащего можно было квалифицировать как конституционный деликт, оно должно быть совершено хотя бы неумышленно. В связи с принятым решением, ответственность несут как за деяния, совершенные умышленно (прямой умысел и косвенный умысел), так и неумышленно (халатность и неосторожность). Тесная связь ответственности с виной лица, несущего ответственность, является одной из специфических составных исследуемой ситуации; приближает ее к типичным для уголовного права конструкциям, известным также гражданскому праву, однако, отличает конституционную ответственность от политической ответственности.

Особой ответственности перед Государственным трибуналом подлежат депутаты и сенаторы. Иначе, чем по отношению к остальным лицам, несущим конституциональную ответственность, формируется материальная составная совершенного ими деликта. Согласно ст. 107 Конституции (депутаты) и ст. 108 в св. со ст. 107 Конституции (сенаторы) представители суверена отвечают перед Государственным трибуналом за нарушение определенного законодательством запрета ведения хозяйственной деятельности с достижением выгоды от имущества Государственной казны или органов местного самоуправления, либо приобретение данного имущества. Создатели Конституции не определяют, какие конкретные действия нельзя осуществлять представителям суверена. Их определение отправляет к законодательному регулированию в положениях закона от 9 мая 1996 г. об исполнении мандата депутата и сенатора<sup>6</sup>.

Конституционно определенный запрет ведения хозяйственной деятельности с использованием государственных ресурсов не является абсолютным<sup>7</sup>. Согласно воле членов Национального собрания, не всякая хозяйственная деятельность, осуществляемая с достижением выгоды от имущества Государственной казны или органов местного самоуправления, либо приобретение данного имущества представителем суверена ведет к совершению конституционного деликта. Закон может разрешать (негативно или позитивно) осуществление определенной хозяйственной активности парламентариев в интересующем нас сегменте национальной экономики. Хотя для определения рамок принципа материального несовместимости депутатов и сенаторов

---

<sup>6</sup> Единый текст. Вестник законов РП от 2011 г. № 7, ст. 29.

<sup>7</sup> См.: Л. Гарлицки, *Комментарий 7 к ст. 107*, [в:] Л. Гарлицки (ред.), *Конституция Республики Польша. Комментарий*, т. 2, Варшава 2001, с. 5.

авторы Конституции отправляют к закону, однако сама указывает предмет запрета. Это хозяйственная деятельность определенного характера – ведущаяся с достижением выгоды от имущества Государственной казны или органов местного самоуправления, либо приобретение данного имущества. Используемые в анализируемом положении Конституции понятия «ведение хозяйственной деятельности», «имущество Государственной казны или органов местного самоуправления», «получение выгоды», «приобретение» – терминология, применяемая польским законодательством. По этой причине их необходимо трактовать в принятом значении (однако, с учетом специфики принципа несовместимости).

Суть принципа *несовместимости* заключается в защите независимости обладателя мандата, а также авторитета парламентских палат<sup>8</sup>. Запрет необходим для предотвращения вовлечения государственных чиновников в ситуации, которые могут поддавать сомнению их личную незаинтересованность или честность, а также подрывать авторитет конституционных органов государства, равно как и ослабить общественное доверие к их правильному функционированию.

## Формы реализации конституционной ответственности

Сущность конституционной ответственности заключается не только в детальной характеристике конституционного деликта. Необходимо также учитывать специфический порядок ее расследования. Он построен из постепенно чередующихся, взаимосвязанных процессуальных деяний и случаев. Расследование по делу конституционной ответственности состоит из трех процессуальных стадий: 1) подготовительной, 2) юрисдикционной (следственной) и 3) исполнительной. Первая из них осуществляется в парламенте, вторая – в Государственном трибунале, третья – в рамках судов общей юрисдикции.

Производство по делу привлечения к конституционной ответственности начинается вследствие подачи предварительного заявления определенным законодательством субъектом. Право обращения с требованием предстать перед Государственным трибуналом законодательство связывает с разделом несущих конституционную ответственность лиц на группы субъектов кон-

<sup>8</sup> Р. Мояк, *Юридическая ответственность депутатов и сенаторов перед Государственным трибуналом в аспекте Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г.*, [в:] Р.М. Чарны, К. Спрышак (ред.), *Государство перед современными вызовами. Проблематика конституционного права. Юбилейная книга профессора Ежи Яскерни*, Торунь 2012, с. 210–211.



ституционной ответственности. Таким образом, выделяют четыре группы заявителей. Во-первых, как минимум 1/4 членов установленного законодательством состава Национального собрания (как минимум 140 депутатов или сенаторов) может подать предварительное заявление с требованием явки Президента в Государственный трибунал. Вторую группу инициаторов составляют (независимо друг от друга) Президент и как минимум 1/4 установленного законодательством состава Сейма, т.е. как минимум 115 депутатов. Они вправе выступить с заявлением относительно Председателя Совета министров и других членов Совета министров, Президента Национального банка Польши, Президента Верховной контрольной палаты, членов Национального совета радиофонии и телевидения, лиц, которым премьер-министр поручил руководство министерством, а также Верховного главнокомандующего. Третью группу составляет следственная комиссия. Она имеет право требовать возбуждения производства в сфере, аналогичной второй группе заявителей, за исключением Председателя Совета министров и остальных членов Совета министров. К подаче предварительного заявления уполномочены также Маршал Сейма (в рамках, обозначенных ст. 107 Конституции) и Маршал Сената (в рамках, обозначенных ст. 108 в св. со ст. 107 Конституции).

Предварительное заявление о привлечении к конституционной ответственности должно: 1) соответствовать условиям, указанным в положениях уголовно-процессуального законодательства по отношению к обвинительному заключению, 2) содержать подписи всех заявителей и 3) указывать лицо, уполномоченное выступать от имени заявителей в дальнейшем производстве в органах Сейма. Немаловажно, что каждая последующая новеллизация закона о Государственном трибунале уточняет условия, которым должно соответствовать требование явки государственного служащего в Государственный трибунал. В частности, происходит уравнивание степени конкретности предварительного заявления с обвинительным заключением. Проведенная операция является следствием появившихся в действительности сложностей. Дополнительное определение уровня формализации инициативы должно облегчить заявителям представление заявлений, которые могут рассчитывать на разбирательство по существу дела. Оно побуждает их к тщательному рассмотрению обстоятельств дела, которые должны найти свое отражение в предварительном заявлении. Необходимость проведения вышеуказанной процедуры сокращает вероятность внесения в парламент безусловно необоснованных документов. Необходимо также обратить внимание на способность органов парламента действовать согласно принятой процедуре. В прошлом по причине обобщенности предварительных заявлений существовали некоторые сложности в формировании четкой позиции по

отношению к ним. В то же время, необходимо подчеркнуть, что, уподобляя предварительное заявление к обвинительному заключению, в значительной степени унифицируется законодательством конституционная и уголовная ответственности. Тем более, что заявление готовят субъекты, для которых это не является основным видом деятельности, профессионально к этому неподготовленные. В результате, законодательство возлагает на заявителей (главным образом депутатов) сложную для выполнения обязанность, что находит подтверждение в практике прекращения производства в связи с формальными недостатками предварительного заявления<sup>9</sup>. Сознание гарантий предварительного заявления и последствий несоблюдения требований законодательства может оттолкнуть участников политических отношений от идеи возбуждения производства в Государственном трибунале.

Представленное Маршалу Сейма предварительное заявление о привлечении лица к конституционной ответственности направляется в Комиссию по конституционной ответственности в Сейме, где становится предметом анализа. Это парламентская комиссия, специализирующаяся в анализе вопросов, касающихся конституционной ответственности. В ее компетенции входят все предварительные заявления, за исключением охватывающих нарушение материальной несовместимости сенатора, которые передаются Комиссии по регламенту, этике и делам сенаторов. Хотя обвинение Президенту Республики Польша выдвигает Национальное собрание (депутаты и сенаторы, рассматривающие вопрос на совместном заседании), однако не осуществляется создание работающей для его потребностей совместной комиссии депутатов и сенаторов, а выработка позиции к заявлению поручается Комиссии по конституционной ответственности в Сейме.

Как специализированный орган Сейма Комиссия исследует формальное соответствие и обоснованность предварительного заявления. Всесторонне рассматривает обстоятельства по делу и на этом основании представляет парламентской палате (относительно Президента – Национальному собранию) отчет вместе с выводом относительно дальнейшего развития вопроса. Осуществляемые определения необходимы для выявления достоверности/фальсификата содержания предварительного заявления. С данной целью Комиссия использует не только стандартные парламентские инструменты. Она применяет также соответственно положениям уголовного судопроизводства, в том числе вызов и допрос в порядке уголовного процесса, поручение прокуратуре выполнения определенных действий и т.п.

<sup>9</sup> Более детально по данной теме – см.: Я. Залесны, *Конституционная ответственность. Практика III РП*, Варшава 2004.

Всесторонний анализ составленной по делу документации в целом (проведенной с отходом от принципа прекращения парламентских работ) дает возможность Комиссии по конституционной ответственности предоставить Сейму (относительно Президента – Национальному собранию) отчет по проведенному производству с выводом касательно привлечения к конституционной ответственности либо выводом о прекращении производства. Рекомендуя возбуждение производства Государственному трибуналу, комиссия представляет также предложение относительно выбора обвинителей.

Решение по вопросу вызова лица в Государственный трибунал принимает соответственно Сейм, Сенат или Национальное собрание. В компетенцию последнего входит решение вопроса касательно лица, занимающего пост Президента. По отношению к остальным несущим конституционную ответственность субъектам о внесении дела в трибунал решение принимает Сейм, если же заявление касается сенатора в связи с нарушением принципа несовместимости парламентского мандата – тогда решение принимает Сенат.

Вывод Комиссии по конституционной ответственности не является обязывающим для парламента. К нему можно выдать негативную позицию. Парламент вправе также не принимать окончательного решения по делу и вернуть отчет в Комиссию по конституционной ответственности с целью дополнения производства. Отдавая отчет, определяется сфера дальнейшего производства комиссии. Независимо от содержания вывода Комиссии по конституционной ответственности, Сейм (соответственно: Национальное собрание, Сенат) проводит голосование относительно вызова лица в Государственный трибунал. Различным способом формируется необходимое большинство. Лицо, занимающее пост Президента, Национальное собрание обвиняет посредством постановления, принятого большинством, как минимум 2/3 голосов установленного законодательством количества членов Национального собрания. Членов Совета министров Сейм привлекает к ответственности большинством, как минимум 3/5 установленного законодательством количества депутатов. Постановление о привлечении к конституционной ответственности остальных лиц (включая парламентариев в связи с нарушением принципа материальной несовместимости мандата), принимается абсолютным большинством голосов в присутствии как минимум половины установленного законодательством количества членов палаты парламента с оговоркой, что относительно сенатора (по делу деликта, ст. 108 в св. со ст. 107 Конституции) о ходе производства решение принимает Сенат.

Результатом непринятия постановления о привлечении к конституционной ответственности является прекращение производства относительно лица, которого касается предварительное заявление. В силу закона это имеет место, если заявление о возбуждении производства в Государственный

трибунал не было поддержано необходимым количеством парламентариев и таким образом было отклонено. Прекращение производства по делу свидетельствует Маршал Сейма (соответственно: Председатель Национального собрания, Маршал Сейма).

В результате постановления о явке высокопоставленного госслужащего в Государственный трибунал возникает необходимость выбора обвинителей. Его осуществляет тот же орган, который принял решение об обоснованности перехода на юрисдикционный этап производства. Таким образом, принимая постановление о предъявлении обвинения лицу, занимающему пост Президента, Национальное собрание выбирает среди парламентариев двух обвинителей. Каждый из них должен соответствовать условиям, необходимым для назначения на пост судьи. Когда Сейм (соответственно: Сенат) принимает постановление о привлечении к конституционной ответственности, он выбирает среди депутатов (Сенат – среди сенаторов) двоих обвинителей, из которых хотя бы один должен соответствовать условиям, необходимым для назначения на пост судьи.

Постановление о явке лица в Государственный трибунал изменяет правовое положение лица, охваченного обвинительным заключением. Лицо, занимающее пост Президента, отстраняется от выполнения функций на своем посту. По отношению к остальным лицам (за исключением парламентариев по вопросу несовместимости) применяется приостановление выполнения деятельности на занимаемой должности.

Передача председателю Государственного трибунала обвинительного заключения завершает предварительное расследование и вместе с тем, открывает новый этап – юрисдикционное производство. Оно осуществляется Государственным трибуналом, т.е. специализированным органом судебной власти, вместе с тем, не входящим в судебную систему. Перед Государственным трибуналом производство осуществляется соответственно на основании положений уголовной процедуры.

Соответствие обвинительного заключения формальным условиям дает возможность направить дело к слушанию на главном судебном разбирательстве. Вынося приговор в первой инстанции, Государственный трибунал вправе вынести: 1) обвинительный приговор, 2) оправдательный приговор, 3) постановление, прекращающее производство, либо 4) постановление, условно прекращающее производство. Трибунал выносит оправдательный приговор в случае установления, что инкриминируемые деяния не были совершены либо отсутствуют достаточные доказательства совершения инкриминируемых деяний, или совершенные деяния не содержат определенных законодательством признаков конституционного деликта, либо инкриминируемые деяния не совершены лицом, привлеченным к ответственности.

В случае утверждения, что привлеченный к ответственности умер или прошел срок давности, либо производство о привлечении к конституционной ответственности относительно одного и того же деяния, того же лица, было правомерно закрыто либо ранее открыто, ведется либо отсутствует обвинительное заключение, либо в момент совершения деликта у высокопоставленного государственного служащего происходило расстройство психической деятельности, Трибунал прекращает производство. В его компетенции также прекратить условно производство.

Если Государственный трибунал установил, что обвиняемый совершил инкриминируемый ему конституционный деликт, он выносит обвинительный приговор. Вынося приговор о виновности, трибунал изучает, мог или не мог представитель государственной власти поступить иначе, чем поступил. Утверждение вины означает, что, имея возможность поступить согласно законодательству, он поступил иначе, т.е. неумышленно или умышленно нарушил конституцию либо закон. Признание относительно государственного служащего вины поднимает вопрос наказания. Однако не всегда после вынесения обвинительного приговора следует наказание. В связи с ничтожной степенью общественной вредности или особыми обстоятельствами дела, Государственный трибунал вправе ограничиться признанием виновности, и отказаться от наказания. Отказ от вынесения наказания имеет абсолютный характер. Он ни в коей мере не зависит от дальнейшего поведения лица, совершившего деяние.

Стандартным результатом признания государственного служащего виновным, является вынесение Государственным трибуналом наказания. За совершение конституционного деликта Трибунал выносит одновременно или отдельно следующее наказание: 1) потерю должности; 2) потерю активного и пассивного избирательного права на выборах Президента, Сейма и Сената, в Европейский парламент и на выборах в органы местного самоуправления на период от 2 до 10 лет; 3) запрет занимать руководящие должности или выполнять связанные с особой ответственностью функции в органах государственной власти и в общественных организациях на период от 2 до 10 лет; 4) потерю всех или некоторых орденов, отличий, почетных званий. В то же время, в силу ст. 8 закона от 30 мая 1996 г. о полномочиях Экспрезидента Республики Польша<sup>10</sup> Государственный трибунал может вынести в обвинительном приговоре для Президента потерю полномочий, предусмотренных данным законом. Вопрос касается пожизненного ежемесячного оклада, средств, предназначенных на содержание офиса, охрану и медицинскую помощь повышенного стандарта.

---

<sup>10</sup> Вестник законов РП от 4 июля 1996 г., № 75, ст. 356 с изм.

Иначе выглядит сфера назначенного Государственным трибуналом наказания в случае нарушения парламентарием материальной несовместимости мандата. В данном случае Государственный трибунал назначает наказание лишения парламентского мандата<sup>11</sup>.

Приговоренные Государственным трибуналом лица не охвачены правом на президентское помилование.

Завершение производства Государственным трибуналом, выносящим приговор в первой инстанции, не означает, что приговор вступил в законную силу. Принятые в его рамках процессуальные решения подлежат контролю. Относительно приговора, вынесенного в первой инстанции, стороны производства имеют право на средство обжалования. Приговор подлежит обжалованию в Государственном трибунале, выносящем приговор во второй инстанции. Следовательно, инстанцией обжалования является тот же орган, что выносит приговор в первой инстанции, с оговоркой, что в другом личном составе.

В результате рассмотрения средства обжалования Государственный трибунал принимает постановление: 1) оставить в силе обжалованный приговор, 2) полностью или частично изменить обжалованный приговор, или 3) полностью или частично отклонить обжалованный приговор. К постановлению Государственного трибунала, рассматривающего дело во второй инстанции, не применяется какое-либо обычное или чрезвычайное средство обжалования, в частности – нет возможности подачи кассационного обжалования в Верховный суд.

Вступление в силу постановления Государственного трибунала открывает третий этап производства по делу конституционной ответственности – исполнительное производство. Постановление выполняется на общих принципах Окружным судом Варшавы<sup>12</sup>.

В аспекте положений Конституции 1997 г. политическую ответственность членов Совета министров дополняет конституционная ответственность. Она реализуется в сложном, материально неоднородном процессе. Он соединяет учреждения, соответственные парламентским процедурам, с учреждениями,

<sup>11</sup> См.: Л. Гарлицки, *Комментарий 14 к ст. 107*, [в:] Л. Гарлицки (ред.), *Конституция Республики Польша. Комментарий*, т. 2, Варшава 2001, с. 10.

<sup>12</sup> В течение срока действия Конституции РП от 2 апреля 1997 г. ни в одном производстве по вопросу конституционной ответственности не был осужден обвиняемый Государственным трибуналом. В течение данного периода Трибунал вынес приговор по делу конституционной ответственности бывшего Министра Государственной казны Эмиля Вонсача, но в связи с формальными моментами разбирательство по существу дела не было проведено. На тему практических аспектов конституционной ответственности в современной Польше см.: Я. Залесны, *Конституционная ответственность. Практика III РП*, Варшава 2004.

связанными (непосредственно или косвенно) с уголовным правом. На отдельных этапах производства они действуют с разной интенсивностью. Необходимо заметить, что наибольшая политизация производства констатируется на подготовительной стадии, осуществляемой в парламенте. Ему не чужды склоки, политические пререкания, в результате которых определяются пути рассмотрения заявления о явке в Государственный трибунал. В этом аспекте с качественным преобразованием вопроса – в аспекте его юридизации – имеем дело на этапе вынесения постановления Государственным трибуналом. Несмотря на то, что Сейм назначает Государственный трибунал, что априори вовлекает его в парламенсткие переговоры, обязанность независимого вынесения постановления способствует членам Трибунала в устранении из публичной жизни превышающих власть высокопоставленных чиновников и в обеспечении конституционного порядка в среде государственных служащих наивысшего ранга.

## **РЕЗЮМЕ**

Работа посвящена анализу конституционной ответственности в современной Польше. В статье рассмотрены конституционные факторы данного вида ответственности, ее предмет, лица, несущие ответственность в указанном контексте. В работе изучена специфика порядка привлечения к конституционной ответственности и осуществления судопроизводства. В статье выдвигается следующий тезис: поскольку политические предпосылки предопределяют предъявление обвинения и определение высокопоставленного государственного служащего в состоянии конституционной ответственности, постольку сущностные признаки Государственного трибунала как органа, решающего споры в данном порядке, являются гарантией независимого решения спора.

*Jacek Zaleśny*

## **THE IDENTITY OF THE CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN CONTEMPORARY POLAND**

The subject of my paper is the identity of the constitutional responsibility in contemporary Poland. The issue which is fundamental from the point of view of the effectiveness of the state's decision support systems is responsibility of the highest public officials. A characteristic feature of the state, which is visible irrespective of the accepted form of government, should be the shaping of the authorities responsible for the decisions made. Although the parliament assumes that the highest public officials realize the tasks

that they have been entrusted with in the way that is consistent with law, at the same time – being the rational legislator – they should support their conviction with a system of legal guarantees. The latter should lead to the politically desirable goal through which the political authority is to be formed.

**KEY WORDS:** *Poland, a constitutional responsibility, constitutional delict, brought to constitutional responsibility, the State Tribunal*

## Библиография

- Л. Гарлицки, *Комментарий 7 к ст. 107*, [в:] Л. Гарлицки (ред.), *Конституция Республики Польша. Комментарий*, т. 2, Варшава 2001.
- Л. Гарлицки, *Польское конституционное право. План лекции*, Варшава 2008.
- Я. Залесны, *Конституциональная ответственность в польском праве периода трансформации государственного строя*, Торунь 2004.
- Я. Залесны, *Конституционная ответственность. Практика III РП*, Варшава 2004.
- Я. Залесны, *Конституционная ответственность в Центральной и Восточной Европе*, [в:] Т. Молдава (ред.), *Вопросы конституционализма стран Центральной и Восточной Европы*, Варшава 2003.
- Р. Мояк, *Парламент и Правительство в государственном строе Третьей Речи Посполитой*, Люблин 2007.
- Р. Мояк, *Юридическая ответственность депутатов и сенаторов перед Государственным трибуналом в аспекте Конституции Республики Польша от 2 апреля 1997 г.*, [в:] Р.М. Чарны, К. Спрышак (ред.), *Государство перед современными вызовами. Проблематика конституционного права. Юбилейная книга профессора Ежи Яскерни*, Торунь 2012.



*Виктория Анатольевна Юбко*

## **Конституционная эволюция во Франции**

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*Конституция, конституционная реформа, преемственность, новизна, государственные органы*

За годы Нового и Новейшего времени во Франции было принято 15 конституций. Ныне действующая Конституция Французской Республики была принята впервые в истории Франции на референдуме и оформила создание во Франции Пятой Республики. По образному выражению известного французского государствоведа профессора Марсея Прело, в научной литературе Францию называют «лабораторией конституции», а французов «великими потребителями конституции».

Французская Конституция имеет сложную структуру, поскольку в ее состав входят текст Конституции 1958 г., а также ряд других актов (Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г. и Хартия окружающей среды 2004 г.), имеющих конституционное значение и примыкающих к центральному акту, то есть Конституции 1958 г. В Преамбуле Конституции провозглашается приверженность названным выше актам, которые составляют так называемый «конституционный блок», обладая такой же юридической силой, как и непосредственно текст Конституции 1958 г.

Основной Закон V Республики сравнительно небольшой по объему документ. В настоящее время в состав Конституции 1958 г. входит преамбула, 17 разделов (один из которых отменен – раздел XVII Переходные положения) и 121 статья.

Особенностью Конституции 1958 г. является то, что статья первая находится в Преамбуле Конституции 1958 г., что расценивается как признание

юридической силы Преамбулы, данная статья провозглашает Францию неделимой, светской, социальной, демократической республикой, децентрализованным государством; обеспечивает равенство перед законом всех граждан без различия происхождения расы и религии; закрепляет все вероисповедания, способствует равенству женщин и мужчин к получению выборных мандатов, выборных должностей и к получению должностей профессионального и социального характера.

В самом тексте конституции нет специального раздела, посвященного правам человека и гражданина. Содержится лишь несколько статей по этим вопросам. Например, закреплена норма о равенстве перед законом всех граждан без различия происхождения расы и религии, праве на любое вероисповедание, свободное самоопределение народов – в статье 1 Конституции 1958 г.; свобода образования политических партий провозглашается в статье 4; свобода личности устанавливается в статье 66. В целом, каталог личных, политических, экономических, культурных и экологических прав закрепляется в так называемом «конституционном блоке», который обладает такой же юридической силой, как и непосредственно текст Конституции 1958 г.

Положения о правах и свободах, закрепленных во Франции в различных документах (Декларация прав человека и гражданина 1789 г., Преамбула Конституции 1946 г. и Хартия окружающей среды 2004 г.), в целях придания каталогу прав и свобод системности было бы целесообразным закрепить их непосредственно в тексте Конституции 1958 г.

Конституция Пятой Республики воплощает в себе традиции французского буржуазного государства. При выработке Основного Закона V Республики был заимствован ряд правых институтов французских монархических конституций XIX в. Можно согласиться с точкой зрения С. Арнэ, что Конституция V Республики создавалась по принципу «готовсюду понемногу»<sup>1</sup>.

Правовые институты, естественно, предварительно были «модернизированы». Так ст. 16 Конституции 1958 г., предусматривающая возможность провозглашения личной временной диктатуры Президента Республики, явно навеяна положениями ст. 14 Хартии 1814 г.; фактически установленное Конституцией V Республики «двойное доверие» Правительства заимствовано из конституционной практики времен Луи-Филиппа; объявление регламентарного правительственного акта правилом, а закона Парламента – исключением удивительно напоминает решение, принятое в период правления Наполеона III, и т.д.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> В.П. Серебренников, *Конституционное право Франции. Проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой Республики 1958–1976 гг.*, Минск 1976, с. 11.

<sup>2</sup> Там же, с. 10–11.

В научной литературе существует мнение о том, что при выработке Конституции Пятой Республики коренным образом пересматривались принципы, лежащие в основе государственного строя Третьей и Четвертой Республик. Предлагалось усилить исполнительную власть, уменьшить парламентаризм. Конституция Пятой Республики должна была ограничить компетенцию Парламента в отношении принятия «законов общего характера», что делало разделение властей более жестким. Это соответствовало интересам Р. Капитана и Ш. де Голля. Отдельное внимание нужно было уделить институту главы государства, усилив роль Президента в жизни страны.

Учитывая французский исторический опыт, особенно тот факт, что Конституция Франции 1791 г. является одной из первых Конституций в Европе, и ее дальнейшее конституционное развитие на протяжении долгого периода времени делает необходимым анализ вопроса о преемственности в конституционном развитии Франции.

Преемственность Конституции Франции предполагает сохранение предшествующего конституционного развития, государственного устройства, формы правления, однако политический режим в ходе принятия Французской Конституции 1958 г. и прошедшей летом 2008 г. реформы изменился, Франция теперь представляет собой «президентскую республику смешанного типа».

По своему содержанию Конституция 1958 г. сохраняла значительную преемственность с Конституцией 1946 г. В ее состав без изменений вошли Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Преамбула Конституции 1946 г. Тем самым новая Конституция подтвердила гарантии широкого круга политических, личных, экономических, социальных и культурных прав граждан.

Стоит отметить, что со времен французской революции Конституция Франции 1958 г. как и ее предшественницы по-прежнему обладает высшей юридической силой по отношению к органическим законам. Преемственность закрепляется в сохранении роли Конституции как Основного Закона Франции, обеспечение ее верховенства наравне с «конституционным блоком» и «основными принципами, призванными законами Республики» в системе законодательства, учитываются сложившиеся традиционные институты. В тоже время каждая новая принимаемая во Франции Конституция отражает качественные изменения в структуре Конституции и государственном устройстве страны, установлен новый политический режим.

Сохранен принцип разделения властей, политическая ответственность Правительства перед Парламентом, поскольку Т. Дебре, поддерживающий идеи, высказанные де Голлем, настоял на введении поста Премьер-министра, возглавляющего Правительство, как автономного, в том числе и по отноше-

нию к Президенту Республики, государственного органа. Продолжает действовать принцип независимости судебной власти, политический плюрализм мнений.

Институт избирательного права также является преемственным. Во Франции устанавливаются с 1944 г. принципы всеобщего прямого или косвенного равного и тайного голосования.

Конституция 1958 г. принципиально поменяла принцип избрания Главы государства, предусматривала, что Президент Франции отныне избирается не на заседании Парламента, но коллегией депутатов и сенаторов, состоявшей из 80 тыс. народных избранников, однако на референдуме 28 октября 1962 г. в ст. 6 Конституции 1958 г. были внесены изменения, которые внесли существенные изменения в избирательное право, теперь Президент Франции избирается непосредственно народом при всеобщем равном и тайном голосовании, а после французской конституционной реформы 2008 г. предусматривается ограничение на пост Главы государства, занятием должности не более двух сроков подряд.

Преемственным достаточно долго оставался и срок полномочий Президента Франции, с 1848 г. до 2000 г. был неизменным – 7 лет, после конституционного пересмотра 2000 г. теперь составляет 5 лет.

Роль Конституции 1958 г. в мировом конституционном процессе обусловлена эволюцией общества и государства, постоянно меняющейся формой правления, республика сменяла монархию и, наоборот, до тех пор, пока в Основном Законе не закрепили несменяемую форму правления – республику. Конституция Пятой Французской Республики впервые учредила своеобразную форму правления – президентскую республику смешанного типа.

Опыт конституционного развития Франции имеет важное значение для Республики Беларусь, поскольку ныне действующая Конституция Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями 1996, 2004 гг. по своим демократическим принципам и конституционному закреплению системы и основ статуса высших государственных органов близка к французской модели. Также как и Основной Закон Франции, Конституция Республики Беларусь закрепляет структуру высших государственных органов Беларуси в соответствии с их местом в конституционном механизме страны.

Система высших государственных органов Франции представляет собой организационно обособленные конституционные институты (Президент, Правительство, Парламент, Конституционный Совет Франции), обладающие властными полномочиями и функциями. Система высших государственных органов Пятой Республики соответствует сложившейся системе разделения властей во Франции. И та последовательность, в которой Конституция Франции 1958 г. закрепляет систему высших государственных органов страны,

отражает их место в конституционном механизме V Республики. Поэтому, в отличие от Конституции 1946 года, где сначала говорилось о Парламенте, во Франции на конституционном уровне закреплены основы правового положения Президента Республики, затем идут разделы, посвященные Правительству, Парламенту и Конституционному Совету Франции.

Президент Республики является гарантом независимости судебной власти (ст. 64 Конституции 1958 г.), главой вооруженных сил, председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны (ст. 15), его фигура в Пятой Республике оказалась во многом сильнее, чем это было закреплено ранее, даже после конституционного пересмотра 2008 г., где президентские полномочия стали несколько ограничены, например, право помилования может быть реализовано теперь только в индивидуальном порядке (ст. 17); ограничено право назначения Президентом Республики ряда должностных лиц (например, членов Конституционного Совета) (ст. 13, ст. 56); отмена председательствования Президента в Высшем Совете Магистратуры. Более того, закреплен запрет для занятия поста Президента более двух раз подряд (ст. 6). В то же время, полномочия Президента были расширены в отношении референдумных полномочий (ст. 11 Конституции 1958 г. предусматривает возможность передачи Президентом на голосование вопросов, связанных с экономической, социальной политикой и окружающей средой, данная норма изъята из компетенции Парламента), появились совершенно новые права. Таким образом, несмотря на некоторую корректировку президентских полномочий, можно утверждать, что хотя Президенту Франции по-прежнему принадлежит ведущая роль в государстве, он остается центральным субъектом механизма власти, все же его полномочия после реформы уменьшились, видим, действие системы сдержек и противовесов.

Однако сила французского Президента определяется отнюдь не его полномочиями как главы государства, а, получив право председательствовать в Совете министров (ст. 9 Конституции Франции 1958 г.), утверждать акты Правительства, он стал фактическим главой исполнительной власти, что характерно для *президентских республик*<sup>3</sup>. Поэтому в юридической литературе имеется суждение о том, что во Франции бифидальная исполнительная власть.

Исполнительная власть в Конституции Пятой Республики, как и в Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.), характеризуется двумя понятиями – «Правительство» и «Совет министров», институциональное содержание которых совпадает. Правительству Фран-

---

<sup>3</sup> Г.А. Василевич, *Конституционное право зарубежных стран*, Минск 2006, с. 202.

ции посвящен раздел III Конституции, с которого начинается изложение его функций, в отличие от Конституции Республики Беларусь 1994 г., где сначала говорится о Парламенте, а потом о Правительстве, прослеживается весомость института Правительства Франции по сравнению с институтом Правительства в Республике Беларусь.

Правительство Франции может осуществлять свою политику, лишь опираясь на большинство своих сторонников в Национальном собрании. В этой ситуации Президент Республики вынужден формировать Правительство из членов партии или блока партий, победивших на парламентских выборах (*признак парламентской республики*).

В состав Правительства входят Премьер-министр, назначаемый и снимаемый с должности лично главой государства, и министры, назначаемые и снимаемые с должности Президентом по предложению Премьер – министра (ст. 8 Конституции 1958 г.).

Назначенное Президентом Правительство представляется Парламенту (нижней палате), излагает свою программу и просит о доверии, который может отказать в доверии, приняв резолюцию порицания, что означает не формирование Правительства (*признак смешанной республики*).

Парламент Франции является бикамеральным. Конституция 1958 г. сохранила двухпалатную систему французского Парламента (Национальное собрание и Сенат). По своему конституционному закреплению Национальное собрание Франции не совпадает с институтом Национального собрания Республики Беларусь, где в Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканском референдумах от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) в статье 90 Конституции говорится о том, что Парламент – Национальное собрание, то есть по своему конституционному содержанию они совпадают. Однако во Франции принято считать Национальным собранием так называемую «нижнюю» палату.

Во Франции избирательным правом обладают все совершеннолетние французские граждане (18 лет), наделенные гражданскими и политическими правами.

Французский законодатель в пассивном избирательном праве устанавливает возрастной ценз для кандидатов в депутаты Национального собрания и членов Сената, 18 года и 24 лет соответственно (с 2011 г.). Конституция Республики Беларусь 1994 г. фиксирует возрастной ценз для депутата Палаты представителей – 21 год, для члена Совета Республики – 30 лет.

Специфическим способом выдвижения кандидатов в Национальное собрание Франции является самовыдвижение кандидатов. Лицо, желающее баллотироваться в депутаты Национального собрания, подает заявление

в префектуру департамента с указанием своей фамилии, имени, даты и места рождения, местожительства и профессии. Одной из особенностей парламентских выборов является выдвижение наряду с кандидатом в депутаты его заместителя, который дает письменное согласие выступить в данном качестве. Данное положение можно оценить относительно позитивно, поскольку, в случае прекращения полномочий депутата Национального собрания Франции не требуется проведение дополнительных выборов, депутатское место займет его заместитель, с одной стороны это экономит бюджетные средства и данная оригинальная черта парламентских выборов во Франции может быть использована в парламентской практике Республики Беларусь. Однако необходимо учитывать и другой момент, что изначально не в целях занятия депутатского места может баллотироваться сильная политическая фигура, которая благодаря своей политической значимости победит на выборах и откажется от депутатского места, тем самым способствует продвижению своего заместителя. На французских выборах один кандидат избирается от одного округа.

Отличительной чертой парламентских выборов во Франции выступает использование института избирательного залога. При выдвижении депутата залог составляет 1 тыс. евро, сенатора – 300 евро. Это объясняется тем, что нужно покрывать расходы избирательной кампании, хотя бы частично, с другой стороны, выступает сдерживающим фактором для многих кандидатов. Залог не возвращается и обращается в доход государства, если кандидат не наберет 5% голосов.

Полагаем, что некоторые особенности парламентских выборов во Франции (избирательный залог, заместитель кандидата, самовыдвижение) могут быть учтены при совершенствовании белорусского избирательного законодательства на местном уровне.

Словом, Конституция V Французской Республики считается жесткой и достаточно стабильной, это вытекает из порядка ее пересмотра, поскольку требуется проведение двух последовательных этапов: принятие поправок Парламентом и их ратификация на референдуме простым большинством голосов или Конгрессом большинством 3/5 голосов, однако именно Конституция обеспечивает правовую основу подобных реформ и жесткость не означает неизменность. Так, только за период с 1958 г. по настоящее время было проведено 24 конституционных пересмотра, причем 19 конституционных законов были приняты за последние 23 года, они существенно изменили не только структуру, но и содержание Конституции 1958 г.

Конституция 1958 г. подвергалась пересмотру в связи с изменением общественной жизни, соотношения политических сил, необходимостью наделения граждан новыми правами, а также другими причинами.

В Пятой Французской Республике на сегодняшний день можно выделить две процедуры пересмотра Конституции: обычную процедуру – непосредственно закрепленную в Конституции 1958 г., и другую – которая прямо не предусмотрена для пересмотра, но была применена на практике.

При изменении Конституции 1958 г. французские законодатели используют частичный пересмотр, меняя отдельные положения Основного Закона. Частичный пересмотр — внесение поправок, а именно: изменений и дополнений в действующую конституцию в установленном законом порядке, при котором меняется не всё содержание конституции, а лишь некоторые статьи или включаются дополнения статьи<sup>4</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением В. Е. Чиркина, что «суверенное право каждого народа иметь такую конституцию, какую он желает». К реформе Конституции следует подходить очень осторожно, руководствуясь, как в медицине, принципом «не навредить». Начиная конституционную реформу, необходимо хотя бы в общих чертах договориться о принципах общества и государства, изучить мировой опыт конституционного регулирования, конституционную практику и конституционную мысль современности, прежде всего по вопросам социально-экономического и политического характера<sup>5</sup>.

Б.А. Страшун также стоит на этих же позициях: «Совершенствовать Конституцию надо чрезвычайно осторожно, избегая любых крайних решений, а, следовательно, разработка поправок к Конституции должна вестись квалифицированными людьми и без спешки. Только тогда мы минуем опасность испортить Конституцию, вместо того, чтобы улучшить её»<sup>6</sup>.

Во французской конституционно-правовой литературе проводится различие пониманий процесса внесения изменений и (или) дополнений в основной текст Конституции и конституционной реформы. Под пересмотром Основного Закона французские ученые понимают внесение изменений и (или) дополнений в основной текст Конституции, а под конституционной реформой (от французского «преобразование», «изменение», «переустройство») – наличие Конституционного закона, который внесет комплекс изменений и (или) дополнений в Конституцию Франции.

Процедура пересмотра Конституции установлена в ее XVI разделе, который содержит лишь одну 89-ю статью, касающуюся порядка пересмотра

<sup>4</sup> В.А. Туманов, *Конституция Российской Федерации: Энциклопедический словарь*, Москва 1995, с. 98, 134.

<sup>5</sup> В.Е. Чиркин, *О некоторых проблемах реформы российской Конституции*, «Государство и право» 2000, № 6, с. 5–6.

<sup>6</sup> Б.А. Страшун, *Конституция Российской Федерации. Официальный текст. Историко-правовой комментарий*, Москва 2001, с. 123.



Основного Закона. Порядок внесения изменений и дополнений включает две стадии: 1) внесение поправок и их принятие 2) ратификация этих поправок.

Стоит отметить, что Глава государства правом законодательной инициативы, по общему правилу, не наделен, как видно из статьи 5 Конституции он лишь следит за ее соблюдением. И единственным случаем, когда Президент все же обладает таким правом, выступает его инициатива пересмотра Конституции.

Следует подчеркнуть, что процедура пересмотра Конституции 1958 г., предусмотренная статьей 89 не является единственной. Конституция V Французской Республики может быть изменена и на основании статьи 11, этот способ изменения Основного Закона практически исключает участие в нем Парламента.

10 октября 1962 г. Президент Республики, воспользовавшись статьей 11 Конституции 1958 г., утвердил на референдуме проект пересмотра статьи 6 Основного Закона (в голосовании участвовало 77,23% избирателей, из них «за» проголосовали – 61,75% поданных голосов, «против» – 38,24%), а также изменил путем референдума статью 7 Конституции Пятой Республики. Данный способ пересмотра Конституции, по мнению некоторых французских специалистов в области конституционного права, расценивается как неправомерный (антиконституционный), так как процедура статьи 89, единственно законная в данном случае не была использована. Однако после Ш. де Голля ни один из президентов не рискнул провести голосование на основании статьи 11 Основного Закона.

В связи с появлением интереса к вопросу учреждением института омбудсмана в Республике Беларусь (соответствующая концепция была предложена профессором Г.А. Василевичем в 2012 г.), отметим, что во Франции институт Защитника прав был учрежден только в 2008 г. путем внесения соответствующих положений в Конституцию. Представляется целесообразным учредить должность Уполномоченного по правам человека в Республике Беларусь, который будет действовать в защиту нарушенных прав граждан государственными органами, организациями. Уполномоченный по правам человека может избираться на 6 лет без возможного переизбрания, можно предусмотреть его назначение Президентом.

И так, Основной Закон Франции 1958 г. не только закрепил сильную политическую фигуру Главы государства, сохранил парламентский контроль за деятельностью Правительства, но и подчеркнул особую роль Президента Франции, который является арбитром, обеспечивая своим арбитражем нормальное функционирование государственных органов.

В целом, сама система характеризуется устойчивостью, вместе с тем, за годы действия Пятой Французской Республики, правовой статус высших

государственных органов власти был подвергнут определенной модификации в целях оптимизации их деятельности.

Таким образом, Конституция 1958 г. по способу внесения изменений относится к особо жестким конституциям, но жесткость не означает неизменность.

Новизна Основного Закона Пятой Французской Республики видится в многочисленных конституционных пересмотрах, которые изменили не только структуру и содержание Конституции, но и скорректировали форму правления во Франции.

На наш взгляд, Пятая Французская Республика учредила такую своеобразную форму правления как президентскую республику смешанного типа.

В настоящее время в V Французской Республике происходит определенное смягчение президенциализма в сторону парламентаризма. Можно поддержать позицию о том, что данная трансформация политического режима является предпосылкой возможного создания во Франции Шестой Республики и принятия в будущем новой Конституции.

## РЕЗЮМЕ

В данной работе анализируется Конституция Франции 1958 г, исследуется ее структура, выделяются особенности, основные черты французской Конституции и признаки действующей конституционной модели, показывается преемственность и новизна.

*Viktoryia Yubko*

## CONSTITUTIONAL EVOLUTION IN FRANCE

Topical issues 1958 Constitution of France, as well as the structure of the Constitution of France is investigated: its features are marked out, the main characteristics of the French Constitution and signs of constitutional model, its continuity and novelty are analyzed.

**KEY WORDS:** *Constitution, constitutional reform, continuity, novelty, government bodies*

## Библиография

- Г.А. Василевич, *Конституционное право зарубежных стран*, Минск 2006.
- В.П. Серебренников, *Конституционное право Франции. Проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой Республики 1958–1976 гг.*, Минск 1976.
- Б.А. Страшун, *Конституция Российской Федерации. Официальный текст. Историко-правовой коммент*, Москва 2001.
- В.Е. Чиркин, *Конституционное право: Россия и зарубежный опыт*, Москва 1998.
- В.Е. Чиркин, *О некоторых проблемах реформы российской Конституции* «Государство и право» 2000, № 6.

*Olena Yatsunska*

**The impact of changes in electoral systems:  
a comparative analysis of the local election  
in Ukraine in 2006 and 2010**

**KEY WORDS:**

*local government, local elections, proportional electoral system,  
majoritarian electoral system, mixed majoritarian-proportional electoral  
system, Ukraine*

Having gained independence in 1991 Ukraine, like most Central and Eastern European countries, faced the need for radical Constitutional reforms, with reorganization of local government figuring high in the agenda. Like other post-soviet countries, Ukraine had to decide on the starting point and like in the neighboring countries, democratic euphoria of the early 1990s got the upper hand: local authorities were elected on March 18, 1990, while the Law On Local People's Deputies of Ukrainian SSR and Local Self-government was adopted by Verkhovna Rada of Ukrainian SSR on December 7, 1990. Ukrainian Researchers in the field of local government and its reforms concur with the opinion that the present dissatisfactory state of that institution was conditioned by the first steps made by Ukrainian Politicians at the beginning of the 'transition' period. Without clear perspective of reform, during more than 20 years of Independence, Ukrainian local government has abided dozens of laws, sometimes rather contradictory and has survived more than 10 stages of restructuring.

Evolution of election legislation in Ukraine is demonstrated by Table 1.

The table shows that since 1994 three electoral systems have been tested in Ukraine: 1, Majoritarian, 2, Proportional except elections to village and settlement councils and 3, 'Mixed' system (50% Majoritarian+50% Proportional).

Majoritarian Electoral System, being a Soviet legacy and a cumbersome, expensive system that hampered the formation of an effective local party system,

Table 1. Evolution of the Local Election Law in Ukraine

	1994 (law # 3 996-XII, authorized 02/24/1994)	1998, 2002 (law # 14/98-R, authorized 01/14/1998)	2006 (law # 1667-IV, authorized 04/06/2004)	2010 (law # 2487-VI, authorized 07/10/2010; # 2491-VI, authorized 08/30/2010)
Electoral System	– Majoritarian system	Village and settlement councils, and heads of village, settlement, and city councils are elected based on <b>majoritarian system</b> Deputies of district, district in cities, city and oblast councils, and Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea are elected on the basis of <b>proportional system</b>	<b>Majoritarian-proportional system</b> – half of the deputies (overall seats) of the respective council are elected by list of candidates of local and political party organizations in multiseat electoral constituency; – half of the deputies (overall seats) of the respective council are elected by winner-take-all system in single-seat electoral constituency	
Term of service for Heads and Members of Councils	4 years	5 years	5 years	5 years
Passive electoral rights restrictions	One person cannot simultaneously run for the Head of the Council and for a Council Member seat	A candidate can run <b>only for one</b> Council Member seat or for the Head of Village, Settlement or City Council	A candidate can simultaneously run for Member seats in <b>different</b> Councils and for the Head of the Council	A candidate for the Member seat in multiseat electoral constituency can run <b>simultaneously</b> for Member seat in the respective Council in single-seat electoral constituency or for the Head of Village, Settlement or City Council A candidate for Member seat in single-seat majoritarian electoral constituency, for Head of Village, Settlement or City Council <b>cannot run simultaneously</b> for Member seat in other single-seat electoral constituencies or single-seat majoritarian electoral constituencies

	<p>1994 (law # 3 996-XII, authorized 02/24/1994)</p>	<p>1998, 2002 (law # 14/98-R, authorized 01/14/1998)</p>	<p>2006 (law # 1667-IV, authorized 04/06/2004)</p>	<p>2010 (law # 2487-VI, authorized 07/10/2010; # 2491-VI, authorized 08/30/2010)</p>
	<p>Seats depend on a number of voters</p>	<p><b>City Councils</b> seats are based on a number of voters <b>Oblast Councils</b> seats are equally divided among the districts</p>	<p>Seats depend on a number of voters Constituencies with more than 2 million people may have up to 150 members in a respective Council</p>	<p>A candidate can run for Member seat, Head of Village, Settlement or City Council from <b>only one local political party organization</b> Seats depend on a number of voters Constituencies with more than 2 million people may have from 76 to 150 members in a respective Council <b>Oblast Councils</b> seats are <b>equally divided among the districts regardless of the number of the voters in the respective constituency</b> Overall member seats of the respective council must be <b>even-numbered</b></p>
<b>Number of Council Member seats</b>	<p>Seats depend on a number of voters</p>	<p><b>City Councils</b> seats are based on a number of voters <b>Oblast Councils</b> seats are equally divided among the districts</p>	<p>Seats depend on a number of voters Constituencies with more than 2 million people may have up to 150 members in a respective Council</p>	<p>Seats depend on a number of voters Constituencies with more than 2 million people may have from 76 to 150 members in a respective Council <b>Oblast Councils</b> seats are <b>equally divided among the districts regardless of the number of the voters in the respective constituency</b> Overall member seats of the respective council must be <b>even-numbered</b></p>
<b>Right to nominate belongs to:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voter gatherings;</li> <li>- Political parties, movements and electoral blocks;</li> <li>- Public organizations</li> <li>- Labor unions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voter gatherings by place of residence, work, or education;</li> <li>- Local organizations, political parties, electoral blocks (which can nominate independent candidates as well);</li> <li>- Public organizations, registered under Ukrainian law;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Local party organizations/blocks, registered at least one year prior to the elections (which can nominate independent candidates as well);</li> <li>- Self-nomination (must file a petition to appropriate territorial electoral commission supported by a certain number of signatures).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Local party organizations;</li> <li>- Self-nomination (for Village and Settlement Councils and their Heads)</li> </ul>

		<p>– Self-nomination (must file a petition to appropriate territorial commission and submit a certain number of signatures).</p> <p>– <b>No monetary fee</b></p>		<p>No monetary fee</p>
<p><b>Financial requirements for registration</b></p>	<p>All candidates must deposit a refundable monetary fee if they receive more than 5% of votes</p>			<p><b>Total abolition of limits for electoral funds of parties and candidates</b></p>
<p><b>Defining the winners</b></p>	<p>Elected candidate for both Council Member seat and the Head of the Council is the one who received the majority of votes by no less than 10% of votes</p> <p>Elected candidate for the Head of the Council cannot receive less than 25% of votes</p>	<p>Elected candidate for both Council Member seat and the Head of the Council is the one who received the majority of votes</p> <p>Elected candidate in a multiseat electoral constituency is a candidate who is included in the electoral list of local party organization/block, which received more than 3% of votes.</p> <p>Council Member seats are proportionally divided between the electoral lists of local organized parties/blocks based on the number of votes received by elected candidates, including in the electoral lists</p>		<p>Elected candidate in a <b>single-seat electoral constituency or as the Head of village, settlement or city councils</b>, is a candidate who received a majority of votes;</p> <p>Elected candidate in a <b>multiseat electoral constituency</b> is a candidate who is included in the electoral list of local party organization/block, which received more than 3% of votes</p>

was in practice in Ukraine throughout three electoral cycles. Apparently, when adopting Law on Elections in 2006, Ukrainian deputies pinned their hopes on the Proportional system as a miracle cure for local government. It was supposed to bring the Ukrainian system closer to the European standards of local government. Almost all of the countries in Western and Eastern Europe now practise the Proportional electoral system on the local level. This system can reduce the number of political parties, while promoting their growth and maintaining the role of the remaining ones in politicizing and structuring of society. The Proportional system was expected to ensure better representation of main political preferences of Ukrainian citizens on the local level and place more responsibilities on political parties for their local activities; to implement the model of local government based on “strong mayor – strong council” system (as opposed to “strong mayor – weak council” system); to enable creation of steady seat majorities in local councils controlling respective local functions, and weaken the influence of administrative bureaucracies on elections’ results.

However, adoption of Proportional system for local elections in Ukraine proved to have negative rather than positive consequences. As it turned out, the ‘Achilles heel’ of the new system were closed lists revealing to voters information only about the top five members of each party. This made it possible for almost all Ukrainian political parties to enroll so-called ‘fat cats’ who, according to different reports, paid from \$100,000 to \$800,000 for ‘sure-to-get-in seats’<sup>1</sup> [1], with City Council seats being more popular than Regional Councils. The reason for such popularity was rather mercenary. All the profitable issues like land distribution, privatization, etc. remained under the authority of the City Council.

It should be also stressed that according to the Law “On the Status of Deputies of Local Councils”<sup>2</sup>, deputies do not get salary for their deputy services (art. 6). One could wonder what makes candidates pay through the nose for a deputy seat. Is it an urge to advance the functioning of local community or greed for gain? The answer is obvious.

Closed lists also enabled practically all political parties involved to engage ‘locomotive’ technology, that is when the top of the list is filled with celebrities

<sup>1</sup> O. Yatsunska, *Will New Electoral System Lead to the Revolution of the Local Government in Ukraine?*, «Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe» 2006, № 6, Vol. 21, pp. 523–537.

<sup>2</sup> Verkhovna Rada Ukrainy, *Zakon Ukrainy Pro Vnesennya Zmin do Zakonu Ukrainy “Pro Status Deputativ Mistevykh Rad,”* [Law of Ukraine About Making Changes in the Law of Ukraine “On the Status of Deputies of Local Councils”], 2005, № 51, art. 552, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>, 15.04.2014.



who subsequently refuse their seats, and as a result dark horse candidates from the end of the list ('carriages') get into the local bodies. As a rule, such candidates have little to do with the local community; they know nothing about its wants and needs and consequently bear no responsibility for their activity to the members of that community.

Illustrative examples of such tendencies are the results of a survey carried out by the Union of Young Political Scientists of Ukraine after the elections in Kharkiv<sup>3</sup>. According to their report, 82 out of 100 deputies of the 5<sup>th</sup> City Council were unknown to the city residents. One more interesting result of the survey was the fact that the most popular among Kharkiv dwellers – 2% (!) – were 18 deputies including the Secretary of the City Council G. Kernes, head of "Our Ukraine" [Nasha Ukraina]<sup>4</sup>, faction A. Rudenko, deputy for the BYuT<sup>5</sup> faction S. Semochkin, deputy for the Party of Regions faction and S. Kushnarev, brother of the ex-governor of Kharkiv region E. Kushnarev<sup>6</sup>.

Analysis of the 2006-2010 post-electoral cycle shows that formation of the local representative bodies on the basis of proportional system with closed lists resulted in excessive partization.

Experts conjectured that active participation of parties in local government would boost publicity and promote the formation of a capable and efficient system of municipal administration. However, legislation at the time brought about confrontation between the mayor and most of the City Council deputies as representatives of different political parties, as well as opposition between elected local administration and regional administration appointed by the President (see Table 2).

Table 2 demonstrates that with the exception of the Donetsk and Luhansk City Councils, where the power was monopolized by representatives of Party of Regions (84% and 80.2% of deputies respectively), after the 2006 Elections in practically all administrative centers there was a great chance the majority would become opposed to the mayor and bloc his decisions or even dismiss him by a two thirds majority.

---

<sup>3</sup> Kharkiv is the second-largest city of Ukraine, the first capital of the Ukrainian Soviet Socialist Republic (1917-1934). Located in the north-east of the country.

<sup>4</sup> "Our Ukraine" is a centre-right political party of Ukraine formed in 2005. The party supported former President Viktor Yushchenko.

<sup>5</sup> BYuT – Yulia Tymoshenko Bloc of Parties.

<sup>6</sup> *Wikipedia*, "Kharkivska Miska Rada" [Kharkiv Local Council], [http://uk.wikipedia.org/wiki/Харківська\\_міська\\_рада#V\\_28XXV.29\\_.D1.81.D0.BA.D0.BB.D0.B8.D0.BA.D0.B0.D0.BD.D0.BD.D1.8F](http://uk.wikipedia.org/wiki/Харківська_міська_рада#V_28XXV.29_.D1.81.D0.BA.D0.BB.D0.B8.D0.BA.D0.B0.D0.BD.D0.BD.D1.8F), 15.04.2014.

Table 2. Political Climate in Local City Councils in 2006

Regional Administrative Centre	Mayor, Political parties which backed him up in the elections	Majority in the City Council
Vinnitsa	Volodymyr Hroisman, Our Ukraine–People’s Self-Defense Bloc (Our Ukraine) (OUPS)	BYuT – 27 (54%) OUPS – 8 (16%)
Dnipropetrovsk	Ivan Kulichenko, Bloc of Yulia Tymoshenko (BYuT) and SPU (Socialist Party of Ukraine)	PR – 45 (37.5%) BYuT – 21 (17.5%)
Donetsk	Oleksandr Lukyanchenko, Party of Regions (PR)	PR – 68 (84%) Vitrenko Bloc – 13 (16%)
Zhytomyr	Vira Sheludchenko, OUPS	BYuT – 19 (31.67%) OUPS – 12 (20%)
Ivano-Frankivsk	Viktor Anushkevitchus, UPB (Ukrainian People’s Bloc) Kostenko-Plushch	OUPS – 22 (36.67%) BYuT – 17 (28.3%)
Zaporizhia	Yevhen Kartashov, PR	PR – 43 (47.7%) BYuT – 15 (16.6%)
Kirovohrad	<b>Valeriy Kalchenko, BYuT</b> (refused his position in favor of the seat in Verkhovna Rada, May 25,2006) <b>Volodymyr Puzakov, CPU, BYuT</b> (elected November 26, 2006, officially appointed February 1, 2007)	BYuT – 36 (47.37%) PR – 10 (13.16%)
Kyiv	Leonid Chernovetskyi, was backed up by OUPS, was re-elected as mayor in early election May 28, 2008	BYuT – 41 (34%) Chernovetskyi Bloc – 21 (17.5%)
Luhansk	Serhiy Kravchenko, PR	PR – 61 (80.2%) Vitrenko Bloc – 7 (9.2%)
Lutsk	Bohdan Shyba, BYuT, OUPS	BYuT – 23 (51%) OUPS – 11 (24%)
Lviv	Andriy Sadovyi, OUPS, “Pora – PRP”	OUPS – 32 (35.5%) BYuT – 25 (27%)
Mykolayiv	Volodymyr Chaika, PR, BYuT, SPU	PR – 45 (50%) Vitrenko Bloc – 15 (16.6%)
Odesa	Eduard Hurvits, OUPS	PR – 38 (31.6%) Hurvits Bloc – 31 (25.8%)
Poltava	Mayor not elected at the time of elections Andriy Matkovskiy, BYuT (November 26, 2006.)	BYuT – 19 (38%) PR – 17 (34%)

Regional Administrative Centre	Mayor, Political parties which backed him up in the elections	Majority in the City Council
Rivne	<b>Viktor Chaika</b> , OUPS (died February 2008.) <b>Volodymyr Khomko</b> , «Reforms and Oder», PGU, UPP (Ukrainian People's Party) (December 1, 2008)	BYuT (32%) OUPS (28.3%)
Sevastopol	Valeriy Saratov, PR	PR – 45 (60%) Vitrenko Bloc – 9 (12%)
Simferopol	Hennadiy Babenko, PR	For Yanukovych Bloc – 37 (48.69%) Vitrenko Bloc – 9 (11.85%)
Sumy	Hennadiy Minaev, Non-governmental organization 'Night watch'	BYuT – 36 (48%) Night Watch – 20 (26.67%)
Ternopil	Roman Zastavnyi, OUPS, SPU	BYuT – 22 (36.6%) OUPS – 17 (28.3%)
Uzhhorod	Serhiy Ratushnyak, Litvin Bloc	BYuT – 17 (34%) OUPS – 12 (24%)
Kharkiv	Mikhail Dobkin, PR	PR – 54 (54%) BYuT – 14 (14%)
Kherson	Volodymyr Saldo, PR	PR – 22 (28.95%) BYuT – 20 (26.32%)
Khmelnyskyi	Serhiy Melnik, BYuT	BYuT – 24 (40%) Mykola Prytula Bloc – 12 (20%)
Cherkasy	Mayor not elected at the time of elections Serhiy Odarych, BYuT (November 5, 2006)	BYuT – 26 (43.34%) OUPS – 8 (13.34%)
Chernihiv	<b>Mykola Rudkivsyi</b> , SPU (refused his position in favor of the seat in Verkhovna Rada) <b>Oleksandr Sokolov</b> , PR (November 2006.)	BYuT – 18 (36%) PR – 10 (20%)
Chernivtsi	Mykola Fedoruk, BYuT	BYuT – 24 (40%) OUPS – 14 (23.3%)

For example, Mykolayiv Mayor V. Chayka was twice nearly dismissed. In October 2006 he was involved in a conflict with the local council regarding the sale of the Exhibition Center 'EKSPON-Mykolayiv'<sup>7</sup>. In January 2008 two major factions of the City Council, the Party of Regions and the Yulia Tymoshenko Bloc initiated the Mayor's retirement blaming him for violating the law by leasing out

<sup>7</sup> *Mer Mykolaeva Vyrishyv Pity* [The Mayor of Mykolayiv Decided to Leave the Office], Korrespondent.Net, 2006, October 2, <http://ua.korrespondent.net/ukraine/276725>, 15.04.2014.

the largest city park – “Victory Park” (“Park Pobedy”). Deputies demanded a prosecutor’s investigation and the dismissal of Chayka. BYuT insisted on the Mayor’s voluntary retirement, or a dismissal by a two-thirds voter majority. There were even talks about balloting the mayor’s impeachment at city referendum<sup>8</sup>. However the matter did not get any further than the talking stage, and Volodymyr Chayka not only kept his position for the term but also was re-elected the Mayor in 2010.

An opposite situation arose after the elections in Zakarpattia<sup>9</sup> where in spring 2007 two thirds of the Uzhhorod City Council deputies voted for devolution of authority to the mayor, out of fear that the City Council would be declared legally incompetent after implementing an imperative mandate to particular political parties<sup>10</sup>.

Experts believed that the adoption of that decision would not only give the charismatic Mayor Ratushnyak the chance to initiate and accelerate council dismissal by drawing out the deputies subordinated to him, but also would enable him to take control through Executive Committee with council powers all the vital issues of the community.

It should be noted, however, that the situation in Uzhhorod contradicts the Law of Ukraine on Local Self-government that stipulates that the exclusive authority of the City Council cannot be delegated to executive committee.

Table 2 also demonstrates the landslide of particular political forces in many local councils which pre-determines ground for conflicts because the minority can be neglected in the decision-making process<sup>11</sup>.

Ukrainian legislation endows local councils with wide financial and fiscal powers. They have the right to approve local budget, socio-cultural and special-purpose programs; make decisions on allocation, sale, short and long-term lease of land plots; give municipal building license; impose local taxes with rates fixed by law; alienate municipal property; approve local privatization programs and the list of objects not liable to privatization; found, liquidate, reorganize and restructure businesses and organizations of communal property.

Advocates of the Proportional System insisted before 2006 Elections that partization of local councils would eventually put an end to municipal corruption. Unfortunately, their forecast proved wrong. Quite the contrary, parties initiated

<sup>8</sup> *Uderzitsa li Chayka na Postu Mera?* [Will Chayka Remain As Mayor?], Pravda.mk.ua, 2008, February 20, [http://www.pravda.mk.ua/news/analytics\\_and\\_comments/2008/02/20/42291.html](http://www.pravda.mk.ua/news/analytics_and_comments/2008/02/20/42291.html), 15.04.2014.

<sup>9</sup> Zakarpattia is located in Western part of Ukraine, which borders Poland, Slovakia, Hungary, and Romania, and makes up part of the Pannonian Plain.

<sup>10</sup> O. Yatsunska, *Less Than They Promised: Unexpected Consequences of the Reform of Local Self-government in Ukraine*, «The Crossroads, The Journal for the Studies of East European Borderland» 2012, № 3–4, pp. 277–301.

<sup>11</sup> For illustrative purposes we presented correlation between two major factions in City Councils

political cartels in regional and city councils, that is to say, the formation of classical ‘political machines’<sup>12</sup>, that actively started to divide local property and offices after the elections.

We have witnessed a rather fascinating phenomenon – striking pacts between political opponents on the grounds of common business interests and real cooperation. Records suggest that such ‘marriages’ last as long as they are profitable for both sides.

The ability of small groups of people mostly comprised of officials, politicians and businessmen to take advantage of government bodies in order to privatize public welfare by means of illegal and behind-the-scene activities became known in scientific literature as ‘State Capture’.

Examples of ‘State Capture’ on the local level are regrettably ample and include privatization schemes such as leasing community property on favorable terms, illegal land distribution, behind-the-scenes allocation of budget funds and successful tenders, creating profit-making companies attached to municipal budget enterprises, etc. However, after 2006 Elections ‘State Capture’ in Ukraine acquired a party ‘flavor’. Political parties began to actively lobby not only party interests but also the interests of different financial groups. The Mykolayiv 5<sup>th</sup> City Council can serve as an illustration. Out of 90 mandates 45 belonged to members of the faction of Party of Regions. Because of their advantage no decision, especially on cases in which the land distribution was involved, was made without their consent. In addition to that party faction, there was another major group in the City Council: 43 representatives of city business circles that included entrepreneurs, managers of state and commercial organizations. They comprised 47.7% of the overall seats (for reference, in 2002 such ‘business segment’ in the City Council made up 23.4%<sup>13</sup>) and were members of different political parties – 20% of the deputies represented the Party of Regions, 6 deputies – BYuT and 6 – “Mykolayiv for Volodymyr Chayka” Bloc [Mykolayiv Za Volodymyra Chayku]<sup>14</sup>, 5 – Nataliya Vitrenko Bloc<sup>15</sup>, 4 – Party of Greens of Ukraine [Partiya Zelenykh Ukrainy] (PGU), 2 – Communist Party of Ukraine [Komunistychna

---

<sup>12</sup> Concept of ‘political machines’ was first described by J.C. Scott, *How they work in post-Soviet space*, including Ukraine see: K. Zimmer, *The Comparative Failure of Machine Politics*, Administrative Resources and Fraud, Canadian Slavonic Papers/Revue canadienne des slavistes Vol. XLVII, No. 1–2, September-December 2005, pp. 361–384.

<sup>13</sup> O. Yatsunskaya, *Nikolaev ot Perestroyki k Nezavisimosti: Istoriko-Politicheskiy Analiz* [Nikolaev From Perestroyka to Independence: Historical and Political Analysis], Nikolaev VART, Shamray 2008.

<sup>14</sup> “Mykolayiv for Volodymyr Chayka” Bloc united Party Reform and Order (PRO) and Democratic Party of Ukraine (DemPU).

<sup>15</sup> Nataliya Vitrenko Bloc united (Progressive Socialist Party of Ukraine (PSPU) and Russian-Ukrainian Union Party (RUS)

Partiya Ukrainy] (CPU)<sup>16</sup>. Each of these political forces were identified as complicit in dividing and distributing municipal property, and again, the examples are ample. A simple Internet search of Mykolayiv City Council decisions will provide plenty of evidence especially if any deputies' name is entered<sup>17</sup>.

Unfortunately, situations, like the one in Mykolayiv, are not unique. After the 2006 Elections 'State Capture' became customary practice in all Ukrainian regions. In our opinion, this phenomenon considerably weakens and undermines the prestige, integrity and most importantly the voters confidence and trust in local government. Moreover, the general public now has all the grounds to talk about corruption in local government bodies and the process of merging of government and business. Therefore, the Proportional System proved to be Pandora's Box rather than a magic cure for the Ukrainian local government. Therefore adoption of the new Law on Local Elections that came into effect in July 2010<sup>18</sup> was only logical and predictable. The Elections were scheduled on October 31, 2010.

According to the new Law, regional, city and district councils are elected on the basis of a Mixed System: 50% of the deputy seats are elected by Majoritarian winner-take-all system and 50% by the Proportional System, with closed lists. Such a Majoritarian-Proportional system is not a novelty. This electoral formula proved to be an unbeaten track record for Ukraine in the 1998 and 2002 Elections for Verkhovna Rada. Most experts came to the conclusion that the new Law struck a compromise between the two practices of the past<sup>19</sup>.

The main distinction between the new 2010 electoral system and previous systems was the regulation on nominating candidates to local councils of all levels as well as to the seat of the Head of the City Council exceptionally by local party organizations. Moreover, it was not clear until August 30, 2010 whether the political parties registered less than a year before the start of the campaign could take part in the elections. Also little was understood about the principles of the organizations and the work of the election commissions. Other distinctions of the 2010 Elections were shortening of the term of the campaign to 50 days, the ban of party blocs to participate in the elections, and the cancellation of self-nomination for candidates.

<sup>16</sup> O. Yatsunska, *Nikolaev ot Perestroyki k Nezavisimosti: Istoriko-Politicheckiy Analiz* [Nikolaev From Perestroyka to Independence: Historical and Political Analysis], Nikolaev VART, Shamray 2008.

<sup>17</sup> O. Yatsunska, *Less Than They Promised: Unexpected Consequences of the Reform of Local Self-government in Ukraine*, «The Crossroads, The Journal for the Studies of East European Borderland» 2012, № 3-4, pp. 277–301.

<sup>18</sup> The draft legislation was submitted for consideration in Verkhovna Rada by Oleksandr Yefremov( Party of Regions) and was voted for by 264 people's deputies.

<sup>19</sup> V. Melnichenko, *Prymysova Partyzatsiya Mistsevogo Samovryaduvannya: Sutnist, Prychyny, Naslidky* [Forced Partition of Local Government: The Nature, Causes, Consequences], «Ukrainskiy Sotsium. Naukovy Zhurnal» 2010, № 4, pp. 187–200.

In what way did Majoritarian-Proportional electoral system affect local government? Regrettably, similar to the Proportional System, the Mixed System attracted a good deal of criticism from experts and international observers, as well as politicians, who believed that its major fault was in the exclusive right of political parties for nomination of candidates.

According to official reports, in 2010 there were 182 parties in Ukraine, registered in terms that allowed their participation in the elections<sup>20</sup>.

Experience has proven that registration of political parties in Ukraine is an avalanche-like process, boosted by looming elections and changes in the electoral system. Table 3 proves this by displaying political parties' growth dynamics from 2004 to 2012 – from Law of Ukraine #1667-IV which put into effect Proportional System to Elections for Verkhovna Rada based on the Majoritarian-Proportional system. The table presents national level and several regional administrative centers in different parts of Ukraine (see Table 3).

It is obvious that the party creation peak falls on 2005 and 2009, right before local and parliamentary elections. The table shows that during 2004-2012 from 83 to 111 parties were registered on both national and local levels but, as experts point out, none of them were ideological, as most of the newly created parties were 'phantom' ones<sup>21</sup>.

Ukraine, however, is not a record-holder in Europe on the number of political parties. Among the 'champions' are Spain with 3251 parties registered in 2009, France – 269 parties (2007), Hungary – 141 parties (2009) and Germany – 112 parties (2011)<sup>22</sup>.

The main problem, though, is not the quantity but the quality of the political parties. A Survey of the Ukrainian Centre for Economic and Political Studies named after Olexander Razumkov shows that 62% of Ukrainians believe that political parties do not fulfill the function they are supposed to in a democratic society, but are an actual instrument for bringing to power representatives of financial industrial groups and some politicians<sup>23</sup>. It is not surprising, that Ukrainian political parties are seriously lacking in credibility.

---

<sup>20</sup> *Wikipedia*, "Politychni Partii Ukrainy" [Political Parties of Ukraine], [http://uk.wikipedia.org/wiki/Політичні\\_партії\\_України](http://uk.wikipedia.org/wiki/Політичні_партії_України), 15.04.2014.

<sup>21</sup> *Partiyna Systema Ukrainy: Osoblyvosti Stanovlennya, Problemy Funktsionuvannya, Tendentsii Evolyutsii* [Party System of Ukraine: The Peculiarities of Formation, Functioning Problems, Trends of Evolution], «*Natsionalna Bezpeka I Oborona*» 2010, № 5, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/NSD116\\_ukr\\_1.pdf](http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD116_ukr_1.pdf), 15.04.2014.

<sup>22</sup> *Iybory – Partii – Politychni Rukhi* [Elections – Parties – Political Movements], «*Laboratoriya Zakonodavchyykh Initsiatyv*», [http://parlament.org.ua/upload/docs/KD-7\(ALI\).pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/KD-7(ALI).pdf), 15.04.2014.

<sup>23</sup> *Partiyna Systema Ukrainy: Osoblyvosti Stanovlennya, Problemy Funktsionuvannya, Tendentsii Evolyutsii* [Party System of Ukraine: The Peculiarities of Formation, Functioning Problems, Trends of Evolution], «*Natsionalna Bezpeka I Oborona*» 2010, № 5, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/NSD116\\_ukr\\_1.pdf](http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD116_ukr_1.pdf), 15.04.2014.

**Table 3. Political Parties' Growth Dynamics from 2004 to 2012**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total:
Vinnitsa Region	5	29	4	10	7	16	11	7	10	<b>99</b>
Donetsk Region	5	24	8	8	7	17	9	8	10	<b>96</b>
Zhytomyr Region	6	33	5	8	9	18	8	7	6	<b>100</b>
Zakarpattia (Uzhhorod)	8	30	6	5	8	16	8	8	4	<b>93</b>
Ivano-Frankivsk Region	6	28	3	6	6	13	10	10	3	<b>85</b>
Rivne Region	6	23	4	6	7	14	9	6	11	<b>86</b>
Kharkiv Region	5	29	4	12	9	16	11	12	10	<b>108</b>
Kherson Region	5	28	4	8	7	12	27	8	9	<b>108</b>
Cherkasy Region	4	27	5	6	7	17	6	9	12	<b>93</b>
Chernihiv Region	9	28	6	9	6	16	8	10	12	<b>104</b>
Chernivtsi Region	6	22	2	7	7	13	12	8	6	<b>83</b>
<b>Total Ukraine</b>	<b>7</b>	<b>24</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>7</b>	<b>111</b>

An important factor influencing people's attitude of political parties is compliance of parties' activity with their programs and the way they stick to their election promises. This factor comes first in the hierarchy of the motifs for voting for proper political parties<sup>24</sup>. However, the results of the survey made by the Razumkov Centre in 2010 show that 38.5% to 54.2% of respondents could not name any political power in the Parliament of the fifth convocation that kept all their pre-election promises<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Yu. Yakymenko, *Gromadska Dumka Yak Faktor Evolyutsii Partiinoi Systemy Ukrainy* [Public Opinion as a Factor of Evolution of the Party System of Ukraine], Tsentr Razumkova 2010, July 16, [http://www.uceps.org/upload/yakymenko\\_parties\\_public\\_op.pdf](http://www.uceps.org/upload/yakymenko_parties_public_op.pdf), 15.04.2014.

<sup>25</sup> Yu. Yakymenko, *Gromadska Dumka Yak Faktor Evolyutsii Partiinoi Systemy Ukrainy* [Public Opinion as a Factor of Evolution of the Party System of Ukraine], Tsentr Razumkova 2010, July 16, [http://www.uceps.org/upload/yakymenko\\_parties\\_public\\_op.pdf](http://www.uceps.org/upload/yakymenko_parties_public_op.pdf), 15.04.2014.



These figures not only explain the reason for the drop in the level of credibility to parties but also clearly display people's disappointment in the leading actors in the political field, those being parties that are invariably represented in power or are leading competitors. This tendency gave experts reason to talk about springing demand in Ukraine for new political parties – parties with a clear program and ideology, parties with coherent policy and responsibility towards voters, parties functioning effectively not only in the center but at the local level as well. That is to say, these new parties should completely differ from existing political structures.

Some of the parties that can be classified as such relatively new parties are UDAR (Ukrainian Democratic Alliance for Reform) of Vitali Klitschko<sup>26</sup>, "Civil Position" [Grazhdanska Pozytsiya] (A. Hrytsenko), "Strong Ukraine" [Sylna Ukraina] (S. Tyhypko), All-Ukrainian Union "Freedom" [Vseukrayinske obyednannia "Svoboda"] (O. Tyahnybok), "Front for Change" [Front Zmin] (A. Yatsenyuk), and they successfully challenged so-called old parties. Political landscape in 2006 and 2010 in regional city councils of Ukraine, Simferopol and Sevastopol is represented in Table 4.

Table 4 also demonstrates that after the 2010 Elections the structure of city councils was virtually renewed by two thirds. In many regions deputy mandates were won by representatives of little-knowns in the centre local parties which gained support of local voters: Russian Bloc [Ruski Bloc], "Russian Unity" [Ruska Yednist], "Union" [Soyuz] in the Crimea; "Ukraine of the Future" [Ukraina Maybutnogo] in Dnipropetrovsk; "Conscience of Ukraine" [Sovist Ukrainy] in Vinnytsa and Poltava; "Hometown" [Ridne Misto] in Zhitomir Region and in Sumy; All-Ukrainian Patriotic Union [Vseukrayinsky Patriotychny Soyuz] in Rivne; "For Ukraine!" [Za Ukrainu!] in Lutsk; "Women's Solidarity" [Solidarnist Zhinok], "Solidarity" [Solidarnist] in Kirovohrad; "Motherland" [Vitchyzna] in Odesa; "Party of Free Democrats" [Partiya Vilnykh Demokrativ], All-Ukrainian Political Party – "Ecology and Social Protection" [Vseukrayinska Politychna Partiya – Ekologiya ta Sotsialny Zakhyst] in Cherkasy; "Civil Solidarity" [Gromadyanska Solidarnist] in Chernihiv; "Ecological Recovery Party "Eco +25%" [Partiya Ekologichnogo Poryatunku "EKO+25%"], "Youth Party of Ukraine" [Molodizhna Partiya Ukrainy] in Uzhhorod. It is interesting to note, that in Zakarpattia some local parties were oriented toward the voters in the areas of compact settlement of ethnic minorities – "Democratic Party of Hungarians of Ukraine" [Democratychna Partiya Ugortsiv Ukrainy] and "KMKS Party of Hungarians of Ukraine" [KMKS "Partiya Ugortsiv Ukrainy] – which became real peculiarity of the election campaign in that region.

---

<sup>26</sup> Vitali Klitschko is a Ukrainian professional boxer and the reigning WBC heavyweight champion. He is leader of the political party Ukrainian Democratic Alliance for Reform and since 15 December 2012, a member of the Ukrainian parliament.

Table 4. Representation of Political Parties in Regional City Councils, Simferopol and Sevastopol in 2006 and 2010

Representation of political parties and majority in the City Council		Factions in City Council 2013	
Regional Administrative Centre	2006	2010	
Vynnytsa	<p>7 political parties  <b>BYuT – 17 (34%)</b>  <b>OUPS – 8 (16%)</b>            SPU – 5 (10%)            PR – 4 (8%)            USDP – 3 (6%)            CPU – 2 (4%)            Viche – 2 (4%)            Nonpartisan – 9 (18%)</p>	<p>7 political parties  <b>“Conscience of Ukraine” – 33 (66%) / 23 m.c.<sup>27</sup></b>  <b>PR – 5 (10%) / 2 m.c.</b>  <b>“Fatherland” – 5 (10%)</b>            “Freedom” – 2 (4%)            UDAR – 2 (4%)            “Front for Change” (FC) – 2 (4%)            “Strong Ukraine” (SU) – 1 (2%)</p>	<p>Total: 3  <b>“Conscience of Ukraine” – 33</b>            PR – 6  <b>“Fatherland” – 5</b>  <b>Non-faction – 6</b></p>
Dnipropetrovsk	<p>8 political parties  <b>PR – 45 (37.5%)</b>  <b>BYuT – 21 (17.5%)</b>            Lazarenko Bloc – 17 (14%)            Vitrenko Bloc – 9 (7.5%)            OUPS – 8 (6.5%)            Viche – 7 (6%)            CPU – 7 (6%)            Oppositional Bloc ‘Not Sol’ – 6 (5%)</p>	<p>7 political parties  <b>PR – 78 (65%) / 50 m.c.</b>  <b>SU – 13 (10.8%) / 5 m.c.</b>            “Fatherland” – 8 (6.7%)            FC – 8 (6.7%)            CPU – 6 (5%) / 1 m.c.            “Ukraine of the Future” – 4 (3.3%) / 1 m.c.            People’s Party – 3 (2.5%) / 3 m.c.</p>	<p>Total: 6  <b>PR – 87</b>  <b>“Freedom” – 7</b>            FC – 8            CPU – 6            “Ukraine of the Future” – 4  <b>Non-faction – 6</b></p>
Donetsk	<p>2 political parties  <b>PR – 68 (84%)</b>  <b>Vitrenko Bloc – 13 (16%)</b></p>	<p>3 political parties  <b>PR – 85 (94.4%) / 45 m.c.</b>  <b>CPU – 3 (3.3%)</b>            SU – 2 (2.2%)</p>	<p>---</p>

Zhytomyr	<p>7 political parties  <b>BYuT – 19 (31.67%)</b>  <b>OUPS – 12 (20%)</b>                  PR – 9 (15%)                  ‘Zhytomyryane’ Bloc – 5 (8.34%)                  CPU – 5 (8.34%)                  SPU – 4 (6.67%)                  PBL – 3 (5%)                  Vitrenko Bloc – 3 (5%)</p>	<p>12 political parties  <b>‘Fatherland’ – 16 (26.7%) / 9 m.c.</b>  <b>PR – 14 (23.3%) / 8 m.c.</b>                  FC – 10 (16.7%) / 4 m.c.                  ‘Hometown’ – 8 (13.3%) / 5 m.c.                  CPU – 2 (3.3%)                  ‘Youth Party of Ukraine’ – 2 (3.3%)                  ‘Freedom’ – 2 (3.3%)                  UDAR – 2 (3.3%)                  ‘Our Ukraine’ (OU – 1 (1.7%) / 1 m.c.                  SU – 1 (1.7%) / 1 m.c.                  ‘Ukrainian platform’ – 1 (1.7%) / 1 m.c.                  Ukrainian Republican Party – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 4  <b>PR – 23</b>  <b>FC – 8</b>                  ‘Fatherland’ – 7  <b>Non-faction – 10</b></p>
Ivano-Frankivsk	<p>8 political parties                  OUPS – 22 (36.67%)                  BYuT – 17 (28.34%)                  Bloc For Anushkevitchus – 9 (15%)                  PR – 4 (6.67%)                  UPB Kostenko-Plushch – 3 (5%)                  ‘IT’S TIME!’ – 3 (5%)                  URP «Cathedral» – 1 (1.67%)                  Congress of Ukrainian Nationalists (CUN) – 1 (1.67%)</p>	<p>8 political parties  <b>‘Freedom’ – 34 (57.6%) / 24 m.c.</b>  <b>FC – 9 (15.4%) / 3 m.c.</b>                  ‘Fatherland’ – 5 (8.5%) / 1 m.c.                  PR – 4 (6.8%) / 1 m.c.                  OU – 2 (3.4%)                  ‘Third Force’ – 2 (3.4%)                  UDAR – 2 (3.4%)                  Ukrainian Republican Party (URP) – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>---*</p>
Zaporizhia	<p>7 political parties  <b>PR – 43 (47.7%)</b>  <b>BYuT – 15 (16.6%)</b>                  Vitrenko Bloc – 9 (10%)                  CPU – 7 (7.7%)</p>	<p>6 political parties  <b>PR – 61 (67.8%) / 42 m.c.</b>  <b>‘Fatherland’ – 13 (14.4%) / 2 m.c.</b>  <b>CPU – 8 (8.9%) / 1 m.c.</b>                  ‘Hometown’ – 3 (3.3%)</p>	<p>Total: 5  <b>PR – 64</b>  <b>Fatherland – 12</b>                  CPU – 8                  ‘Hometown’ – 3</p>

27 m.c. – majority constituency

Representation of political parties and majority in the City Council			
Regional Administrative Centre	2006	2010	Factions in City Council 2013
Zaporizhia	Reforms and Order Party – 6 (6.7%) Viche – 6 (6.7%) Electoral Bloc “Zaporizhia is our city” – 4 (4.45%)	SU – 3 (3.3%) FC – 2 (2.2%)	FC – 2 Non-faction – 1
Kirovohrad	7 political parties BYuT – 36 (47.37%) PR – 10 (13.16%) OUPS – 9 (11.85%) Liberal Party of Ukraine (LPU) – 6 (7.9%) People’s Bloc of Lytvyn (PBL) – 5 (6.58%) CPU – 5 (6.58%) SPU – 5 (6.58%)	10 political parties PR – 40 (52.6%) / 26 m.c. “Fatherland” – 18 (23.7%) / 6 m.c. FC – 7 (9.2%) / 2 m.c. “Women’s Solidarity” – 3 (3.9%) CPU – 2 (2.6%) SPU – 2 (2.6%) People’s Party – 1 (1.3%) / 1 m.c. “Solidarity” – 1 (1.3%) / 1 m.c. SU – 1 (1.3%) / 1 m.c. “Union of Leftists” – 1 (1.3%) / 1 m.c.	Total: 2 PR – 38 “Fatherland” – 15
Luhansk	4 political parties PR – 61 (80.2%) Vitrenko Bloc – 7 (9.2%) CPU – 4 BYuT – 4	5 political parties PR – 61 (80.3%) / 37 m.c. CPU – 10 (13.2%) SU – 2 (2.6%) FC – 2 (2.6%) USDP – 1 (1.3%) / 1 m.c.	Total: 3 factions PR – 60 CPU – 8 “For Changes” – 2
Luts'k	6 political parties BYuT – 23 (51%) OUPS – 11 (24%) Bloc “IT’S TIME! -PRP” – 3 (7%)	8 political parties “Fatherland” – 24 (49%) / 16 m.c. “Freedom” – 9 (18.4%) / 4 m.c. “For Ukraine!” – 4 (8.2%) / 2 m.c.	Total: 6 “Fatherland” – 17 “Freedom” – 8 FC – 5

Luts'k	<p>UPB Kostenko-Plushch – 3 (7%) PR – 3 (7%) SPU – 2 (4%)</p> <p>6 political parties <b>OUPS – 32 (35.56%)</b> <b>BYuT – 25 (27.78%)</b> Bloc "IT'S TIME! -PRP" – 11 (12.23%) "Freedom" – 9 (10%) UPB Kostenko-Plushch – 8 (8.89%) Reforms and Order Party – 5 (5.56%)</p>	<p>FC – 4 (8.2%) PR – 3 (6.1%) / 1 m.c. OU – 2 (4.1%) SU – 2 (4.1%) / 1 m.c. "European Party of Ukraine" – 1 (2%)</p> <p>12 political parties <b>"Freedom" – 55 (61.1%) / 37 m.c.</b> <b>FC – 7 (7.8%) / 1 m.c.</b> PR – 6 (6.7%) / 1 m.c. "Cathedral Ukraine" [Ukraina Soborna] – 4 (4.4%) / 2 m.c. "IT'S TIME!" – 3 (3.3%) People's Movement of Ukraine (PMU) [Narodny Rukh Ukrainy] – 3 (3.3%) / 1 m.c. OU – 3 (3.3%) UDAR – 3 (3.3%) Christian Democratic Party (CDP) [Khrystianska Partiya Ukrainy] – 3 (3.3%) Agriculture Party of Ukraine (APU) [Agrarna Partiya Ukrainy] – 1 (1.1%) / 1 m.c. Reforms and Order Party – 1 (1.1%) / 1 m.c. "For Ukraine!" – 1 (1.1%) / 1 m.c.</p>	<p>PR – 4 OU – 2 "European Party of Ukraine" – 1 <b>Non-fiction – 12</b></p> <p>Total: 11 <b>"Freedom" – 55</b> <b>FC – 7</b> PR – 5 "Cathedral Ukraine" – 4 UDAR – 4 OU – 3 "IT'S TIME!" – 2 CDP – 2 APU – 1 Reforms and Order Party – 1 "For Ukraine!" – 1</p>
Lviv			
Mykolajiv	<p>6 political parties <b>PR – 45 (50%)</b> <b>Vitrenko Bloc – 15 (16.6%)</b> BYuT – 11 (12.23%) Bloc "Mykolajiv for V. Chaykal" – 8 (8.89%) PGU – 7 (7.78%) CPU – 4 (4.45%)</p>	<p>9 political parties <b>PR – 60 (66.7%) / 38 m.c.</b> <b>CPU – 6 (6.7%)</b> FC – 6 (6.7%) / 2 m.c. "Third Force" – 5 (5.6%) "Fatherland" – 4 (4.4%)</p>	<p>Total: 4 <b>PR – 62 (+2 SU)</b> <b>CPU – 6</b> FC – 6 "Third Force" – 5 <b>Non-fiction – 2</b></p>

Representation of political parties and majority in the City Council			
Regional Administrative Centre	2006	2010	Factions in City Council 2013
Mykolajiv		SU – 4 (4.4%) / 2 m.c. PGU – 3 (3.3%) / 1 m.c. “Homeland” – 1 (1.1%) / 1 m.c. “Justice” – 1 (1.1%) / 1 m.c.	Total: 5 PR – 74 “Motherland” – 11 FC – 6CPU – 4 “Green Odesa” – 3 Non-faction – 15
Odesa	7 political parties PR – 38 (31.6%) Hurvits Bloc – 31 (25.8%) Vitrenko Bloc – 15 (12.5%) BYuT – 12 (10%) Oppositional Bloc ‘Not Sol.’ – 10 (8.34%) PBL – 8 (6.67%) SPU – 6 (5%)	9 political parties PR – 69 (57.5%) / 44 m.c. “Motherland” – 15 (12.5%) / 4 m.c. SU – 12 (10%) / 4 m.c. FC – 11 (9.2%) / 1 m.c. CPU – 4 (3.3%) / 1 m.c. “Fatherland” – 4 (3.3%) / 1 m.c. PGU – 3 (2.5%) / 3 m.c. People’s Party – 1 (0.8%) / 1 m.c. “Justice” – 1 (0.8%) / 1 m.c.	Total: 6 “Conscience of Ukraine” – 36 PR – 5 “Fatherland” – 6 FC – 1 CPU – 1 SPU – 1
Poltava	5 political parties BYuT – 19 (38%) PR – 17 (34%) OUPS – 7 (14%) CPU – 4 (8%) SPU – 3 (6%)	6 political parties “Conscience of Ukraine” – 36 (72%) / 23 m.c. PR – 5 (10%) “Fatherland” – 5 (10%) / 1 m.c. FC – 2 (4%) CPU – 1 (2%) SPU – 1 (2%) / 1 m.c.	Total: 10 “Fatherland” – 21 “Freedom” – 6
Rivne	6 political parties BYuT – 17 (32.08%) OUPS – 16 (28.3%)	10 political parties “Fatherland” – 23 (42.6%) / 17 m.c. PR – 6 (11.1%) / 2 m.c.	Total: 10 “Fatherland” – 21 “Freedom” – 6

Rivne	<p>UPB Kostenko-Plushch – 8 (15.1%) PR – 5 (9.44%) SPU – 4 (7.55%) PBL – 3 (5.66%)</p>	<p><b>“Freedom” – 6 (11.1%) / 1 m.c.</b> OU – 5 (9.3%) / 3 m.c. “All-Ukrainian Patriotic Union” – 4 (7.4%) / 1 m.c. FC – 4 (7.4%) / 1 m.c. People’s Party – 2 (3.7%) / 1 m.c. UDAR – 2 (3.7%) “United Centre” – 1 (1.9%) / 1 m.c. SU – 1 (1.9%)</p>	<p>FC – 4 PR – 4 OU – 4 People’s Party – 2 UDAR – 2 “All-Ukrainian Patriotic Union” – 1 United Centre – 1 SU – 1 <b>Non-fiction – 10</b></p>
Sevastopol	<p>6 political parties <b>PR – 45 (60%)</b> <b>Vitrenko Bloc – 9 (12%)</b> Ivanov Bloc “For Sevastopol!” – 7 (9.34%) Russian Bloc – 5 (6.67%) CPU – 5 (6.67%) Konratevskyi Bloc – 4 (5.34%)</p>	<p>8 political parties <b>PR – 46 (60.5%) / 28 m.c.</b> <b>Russian Bloc – 9 (11.8%) / 4 m.c.</b> CPU – 8 (10.5%) / 1 m.c. SU – 4 (5.3%) / 1 m.c. People’s Party – 3 (3.9%) / 3 m.c. PSPU – 3 (3.9%) “Ukrainian Party of Honour, war on corruption and organized crime” – 2 (2.6%) Party of Pensioners of Ukraine – 1 (1.3%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 6 <b>PR “Region-Sevastopol” – 49</b> <b>“Russian Bloc” – 8</b> SU – 3 People’s Party – 3 PSPU – 3 <b>Non-fiction – 2</b></p>
Simferopol	<p>7 political parties <b>Bloc ‘For Yanukovych!’ – 37 (48.69%)</b> <b>Vitrenko Bloc – 9 (11.85%)</b> Union Party – 9 (11.85%) CPU – 8 (10.53%) BYuT – 5 (6.58%) Oppositional Bloc ‘Not Sol’ – 4 (5.27%) Crimea Regional Organization PMU – 3 (3.95%)</p>	<p>6 political parties PR – 60 (78.9%) / 37 m.c. CPU – 4 (5.3%) Party “Union” – 4 (5.3%) People’s Movement of Ukraine – 3 (3.9%) / 1 m.c. “Russian Unity” – 3 (3.9%) SU – 2 (2.6%)</p>	<p>Total: 4 PR – 59 “Union” – 4 “Russian Unity” – 3 “Communists” – 4</p>

Representation of political parties and majority in the City Council			
Regional Administrative Centre	2006	2010	Factions in City Council 2013
Sumy	<p>5 political parties  <b>BYuT – 36 (48%)</b>  <b>Civil Bloc 'Night Watch' (Our Party, LDP, Party of Development, Party of Defence of Human Rights) – 20 (26.67%)</b>            OUPS – 11 (14.67%)            PR – 4 (5.34%)            CPU – 4 (5.34%)</p>	<p>5 political parties  <b>"Fatherland" – 36 (47.4%) / 24 m.c.</b>  <b>"Hometown" – 24 (31.6%) / 9 m.c.</b>            PR – 9 (11.8%) / 4 m.c.            FC – 5 (6.6%) / 1 m.c.            CPU – 2 (2.6%)</p>	<p>Total: 4  <b>"Fatherland" – 30</b>  <b>"Hometown" – 23</b>            PR – 8            CPU – 2  <b>Non-faction – 4</b></p>
Terнопil	<p>8 political parties  <b>BYuT – 17 (36.6%)</b>  <b>OUPS – 15 (28.3%)</b>            UPB Kostenko-Plushch – 11 (18.34%)            All-Ukrainian Union Freedom – 3 (6.67%)            SPU – 3 (5%)            "IT'S TIME! -PRP" – 3 (5%)            Party of Industrialists and Entrepreneurs of Ukraine (PIEU) [Partiya Promyslovtsiv ta Pidpryyemtsiv Ukrainy] – 2            USDP – 3            Nonpartisan – 2</p>	<p>9 political parties  <b>"Freedom" – 31 (51.7%) / 20 m.c.</b>  <b>PR – 11 (18.3%) / 5 m.c.</b>            OU – 5 (8.3%) / 2 m.c.            FC – 3 (5%)            "Ukrainian Party" – 3 (5%) / 1 m.c.            "Fatherland" – 2 (3.3%)            "For Ukraine!" – 2 (3.3%)            Ukrainian People's Party (UPP) [Ukrainska Narodna Partiya] – 2 (3.3%) / 1 m.c.            "Civic Position" – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 9  <b>"Freedom" – 31</b>  <b>PR – 6</b>            OU – 5            FC – 5            UPP – 2            "Ukrainian Party" – 2            "Civic Position" – 1            "Children's Defence Party" – 1 (Ukrainian Party, m.c.)            "Green Planet" – 5  <b>Non-faction – 2</b></p>
Uzhhorod	<p>6 political parties  <b>BYuT – 17 (34%)</b>  <b>OUPS – 12 (24%)</b>            PBL – 8 (16%)            PR – 6 (12%)</p>	<p>12 political parties  <b>"United Centere" (EU) [Yedyny Tsentr] – 18 (30%) / 12 m.c.</b>  <b>PR – 15 (25%) / 9 m.c.</b>            "Fatherland" – 9 (15%) / 2 m.c.</p>	<p>---*</p>



Uzhhorod	<p>“IT’S TIME!” – 4 (8%) SPU – 3 (6%)</p>	<p>FC – 4 (6.7%) / 1 m.c. SU – 3 (5%) / 1 m.c. “KMKS “Party of Hungarians of Ukraine” – 2 (3.3%) People’s Party – 2 (3.3%) / 2 m.c. “Ecological Recovery Party “Eco +25%”” – 2 (3.3%) UDAR – 2 (3.3%) “Youth Party of Ukraine” – 1 (1.7%) / 1 m.c. Political Party “The Greens” – 1 (1.7%) / 1 m.c. Ukrainian Party – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 3 PR – 72 “Fatherland” – 9 CPU – 8 Non-fiction – 10</p>
Kharkiv	<p>7 political parties PR – 54 (54%) BYuT – 14 (14%) Vitrenko Bloc – 8 (8%) Shumilkin Bloc – 8 (8%) OUPS – 6 (6%) Viche – 5 (5%) CPU – 5 (5%)</p>	<p>7 political parties PR – 69 (69%) / 45 m.c. “Fatherland” – 13 (13%) / 2 m.c. CPU – 8 (8%) SU – 6 (6%) / 1 m.c. FC – 2 (2%) People’s Party – 1 (1%) / 1 m.c. Party of Pensioners of Ukraine – 1 (1%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 7 PR – 49 “Fatherland” – 9 CPU – 6 “Third Force” – 1 “Homeland” – 3 FC – 2 UDAR – 5 Non-fiction – 5</p>
Kherson	<p>7 political parties PR – 22 (28.95%) BYuT – 20 (26.32%) Vitrenko Bloc – 9 (11.85%) Kirichenko Bloc Civil Control – 7 (9.21%) Viche – 5 (6.58%) CPU – 4 (5.27%) PBL – 4 (5.27%)</p>	<p>10 political parties PR – 45 (59.2%) / 30 m.c. “Fatherland” – 9 (11.8%) / 3 m.c. CPU – 6 (7.9%) / 1 m.c. “Third Force” – 4 (5.3%) / 1 m.c. “Homeland” – 3 (3.9%) / 1 m.c. FC – 3 (3.9%) SU – 2 (2.6%) UDAR – 2 (2.6%) People’s Party – 1 (1.3%) / 1 m.c. “Union of the Leftists” – 1 (1.3%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 7 PR – 49 “Fatherland” – 9 CPU – 6 “Third Force” – 1 “Homeland” – 3 FC – 2 UDAR – 5 Non-fiction – 5</p>

Representation of political parties and majority in the City Council			
Regional Administrative Centre	2006	2010	Factions in City Council 2013
Khmelnytskyi	<p>7 political parties</p> <p><b>BYuT – 24 (40%)</b></p> <p><b>Prytula Bloc – 12 (20%)</b></p> <p>PBL – 8 (13.34%)</p> <p>Vikarchuk Election Bloc – 5 (8.34%)</p> <p>OUPS – 4 (6.67%)</p> <p>PR – 4 (6.67%)</p> <p>Bloc 'Hometown-Kolyshchak' – 3 (5%)</p>	<p>10 political parties</p> <p><b>“Fatherland” – 41 (68.3%) / 24 m.c.</b></p> <p><b>PR – 5 (8.3%) / 1 m.c.</b></p> <p>“Freedom” – 3 (5%)</p> <p>FC – 3 (5%)</p> <p>Political Party of Small and Medium Business of Ukraine – 2 (3.3%)</p> <p>SU – 2 (3.3%) / 1 m.c.</p> <p>UC – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p> <p>People’s Party – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p> <p>Political Party “New Policy” – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p> <p>Ukrainian People’s party – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 4</p> <p><b>“Fatherland” – 28</b></p> <p><b>PR – 7</b></p> <p><b>“Freedom” – 3</b></p> <p><b>FC – 7</b></p> <p><b>Non-faction – 6</b></p>
Cherkasy	<p>8 political parties</p> <p><b>BYuT – 26 (43.34%)</b></p> <p><b>PR – 8 (13.34%)</b></p> <p>OUPS – 8 (13.34%)</p> <p>SPU – 4 (6.67%)</p> <p>CPU – 4 (6.67%)</p> <p>Bulatskyi Bloc – 4 (6.67%)</p> <p>PBL – 3 (5%)</p> <p>Viche – 3 (5%)</p>	<p>9 political parties</p> <p><b>“Fatherland” – 16 (26.7%) / 9 m.c.</b></p> <p><b>Free Democrats – 15 (25%) / 8 m.c.</b></p> <p>PR – 14 (23.3%) / 7 m.c.</p> <p>FC – 5 (8.3%) / 2 m.c.</p> <p>CPU – 4 (6.7%) / 2 m.c.</p> <p>“All-Ukrainian Political party Ecology and Social Protection” – 2 (3.3%)</p> <p>UDAR – 2 (3.3%)</p> <p>PIEU – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p> <p>SPU – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 7</p> <p><b>“Free Democrats” – 21</b></p> <p><b>PR – 13</b></p> <p><b>“Fatherland” – 10</b></p> <p><b>FC – 5</b></p> <p><b>“Ecology and Social Protection” – 2</b></p> <p><b>CPU – 3</b></p> <p><b>UDAR – 2</b></p> <p><b>Non-faction – 4</b></p>

Chernyhi	<p>7 political parties  <b>BYuT – 18 (36%)</b>  <b>PR – 10 (20%)</b>                  SPU – 8 (16%)                  Vitrenko Bloc – 5 (10%)                  OUPS – 4 (8%)                  CPU – 3 (6%)                  Viche – 2 (4%)</p>	<p>7 political parties  <b>“Fatherland” – 18 (38%) / 13 m.c.</b>  <b>PR – 15 (30%) / 9 m.c.</b>                  “Civil Solidarity” – 4                  FC – 4 (8%) / 1 m.c.                  CPU – 3 (6%)                  UDAR – 3 (6%)                  SU – 2 (4%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 7  <b>PR – 17</b>  <b>“Fatherland” – 13</b>                  “Civil Solidarity” – 4                  CPU – 3                  UDAR – 3  <b>Non-factor – 3</b></p>
Chernivsi	<p>6 political parties  <b>BYuT – 24 (40%)</b>  <b>OUPS – 14 (23.34%)</b>                  PR – 11 (18.34%)                  Oppositional Bloc ‘Not Sol.’ – 5 (8.34%)                  SPU – 3 (5%)                  Viche – 3 (5%)</p>	<p>7 political parties  <b>“Fatherland” – 17 (28.3%) / 9 m.c.</b>  <b>PR – 16 (26.7%) / 8 m.c.</b>                  FC – 16 (26.7%) / 7 m.c.                  OU – 6 (10%) / 4 m.c.                  “Freedom” – 3 (5%)                  “Third Force” – 1 (1.7%) / 1 m.c.                  Republican Party of Ukraine – 1 (1.7%) / 1 m.c.</p>	<p>Total: 5  <b>PR – 18</b>  <b>FC – 15</b>                  “Fatherland” – 14                  OU – 6                  “Freedom” – 3  <b>Non-factor – 4</b></p>

\* no information on faction list on the official city council website

Though some of the above mentioned political actors succeeded in forming influential factions in Vinnytsa, Odesa, Poltava, Sumy and Cherkasy City Councils, experts believe that new political projects did not contribute much to structuring of the political space in regions mainly because most of such ‘new’ parties were created solely ‘for the elections’. In the first place, they were meant to support local leaders with a view to their popularity. For example, “Young Ukraine” [Moloda Ukraina] was the project of ex-secretary of Lutsk City Council S. Zelynskyi and “Conscience of Ukraine” was closely related to businessman from Poltava, Head of Inter-Agro Ltd., O.Mamay. In the second place, such parties were supposed to ensure political representation of regional business circles, as happened in the Volyn<sup>28</sup>, Zakarpattia and Kherson regions<sup>29</sup>.

More so, analysts consider that increase in the number of electoral subjects yielded minor results. By contrast, in 2006, 16 political parties and 23 blocs represented their interests in 23 regional city councils, in Simferopol and Sevastopol, while in 2010 there were 59 political parties. However, their main task was either to withdraw votes from their principal competitors or to proclaim their political power and demonstrate multiplicity of parties’ principle in full play<sup>30</sup>.

Another distinction of 2010 the Elections was participation of majoritarian candidates. Predictably, ‘traditional’ actors of the electoral process such as Party of Regions, All-Ukrainian Union “Fatherland” [Vseukrayinske Obyednannia “Batkivshchyna”]<sup>31</sup>, CPU, People’s Party [Narodna Partiya] and “Our Ukraine”, did their best to put forward as many candidates as possible, using double nomination by party lists and majority constituencies. As a result, Party of Regions won majority of seats in city councils of Dnipropetrovsk (50 out of 60), Donetsk (45 out of 45), Zaporizhia (42 out of 45), Kirovohrad (26 out of 38), Luhansk (37 out of 38), Mykolayiv (38 out of 45), Odesa (44 out of 60), Kharkiv (45 out of 50), Kherson (30 out of 38), Sevastopol, 28 out of 38, and Simferopol, 37 out of 38. The outcome of the elections for the oppositional party of power “Fatherland” was far less boastful: majority in only 4 city councils – Khmelnytskyi 24 out of 30, Lutsk. 16 out of 25, Rivne, 17 out of 27, and Sumy, 24 out of 38. The most distinguished of all the ‘new’ actors in the Ukrainian political space was “Freedom,” which won significant numbers of majoritarian mandates in Ternopil (20 out of 30), Ivano-Frankivsk (24 out of 30), and Lviv, 37 out of 45 city councils, and “Conscience of Ukraine” Party, which won in the single-seat

<sup>28</sup> Volyn geographically is located at the Eastern European Plain between the rivers Prypiat and Southern Bug, to the north of Galicia and Podolia.

<sup>29</sup> A. Kogut, K Sidash (eds.), *Mistsevi Vybory – 2010. Puls Krainy* [Local Elections – 2010. The Pulse of the Country], Kyiv 2011.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> All-Ukrainian Union “Fatherland” is a political party in Ukraine, led by Yulia Tymoshenko.

constituencies of Poltava and Vinnytsa 23 out of 25 in both city councils. (see Table 4).

It should be noted, however, that not all political parties running for office by party lists put up their candidates in majoritarian constituencies. For example, in Donetsk region such parties were “War Children” [Dity Viny], “Justice” [Spravedlyvist], and “The Truth” [Pravda]. Some majoritarian candidates tried not to flaunt or even conceal their party affiliation casting themselves as independent candidates<sup>32</sup>. One more phenomenon of the 2010 Elections were the registered cases practically in all regions of Ukraine of obtaining mandates by majoritarian candidates while the parties they represented failed to win enough seats to get into the council. The fun fact of the 2010 Elections was the election to Sevastopol City Council a deputy from the Party of Pensioners who at the time of the campaign was ... 25 years old.

Table 4 also demonstrates that the Party of Regions came first in the last elections and won the majority of deputy seats in 9 administrative city councils, as well as Sevastopol and Simferopol. On top of that ‘the ruling party’ was firmly entrenched in regions traditionally opposed to it especially in contrast with 2006 Elections results: in Rivne, Chernyiv, Chernivtsi, Zhytomyr, Uzhhorod, Khmelnytskyi (runner-up), Lviv, and Cherkasy (came third).

Yet, the Party of Regions main opponent – Y. Tymoshenko’s political bloc (BYuT) – All-Ukrainian Union “Fatherland” – lost its leading position. In comparison, in 2006 BYuT won the majority in 13 city councils (Vinnytsa, Zhytomyr, Kirovohrad, Kyiv, Lutsk, Poltava, Sumy, Ternopil, Uzhhorod, Khmelnytskyi, Cherkasy, Chernivtsy, Chernihiv) and was the second best in 6 more (Dnipropetrovsk, Ivano-Frankivsk, Zaporizhia, Lviv, Kharkiv, Kherson), whereas in 2010 “Fatherland” prevailed only in eight city councils (Zhytomyr, Lutsk, Rivne, Sumy, Khmelnytskyi, Cherkasy, Chernivtsy, Chernihiv) and came second in 4, the gap between PR and BYuT at that was 48 mandates in Zaporizhia, 22 in Kirovohrad, 56 in Kharkiv, and 36 in Kherson. In Poltava and Vinnytsa city councils ‘the ruling party’ and Tymoshenko’s opposition dead heated with five seats on each side.

As to “Our Ukraine” party, led by ex-President V.Yushchenko, it was a fiasco. In 2006, riding on the wave of popularity after the Orange Revolution, in coalition with “People’s Self-Defense” [Narodna Samooborona] (OUPS), it succeeded in 18 city councils. However, in 2010 their strongholds were almost one-third as many: only seven city councils (Ivano-Frankivsk, Zhytomyr, Lutsk, Lviv, Rivne, Ternopil, and Chernivtsi). More so, the number of mandates won by this Bloc in 2010 by comparison with 2006 was reduced by nine times, 24 and 214 respectively.

---

<sup>32</sup> A. Kogut, K Sidash (eds.), *Mistsevi Vybory – 2010 ...* .

Analysts perceive several reasons for the success of Party of Regions in the South-East and its advance to Central and Western Ukraine. Being an officially ‘ruling party’, ‘regionals’ (members of the Party of Regions) had a firm starting position and unlimited administrative resources. Moreover, after the adoption of the “Law on Elections” many local leaders, even those who used to actively support the opposition, joined the Party of Regions. A new regulation on Territorial Electoral Commissions (TEC) to be formed on the basis of Verkhovna Rada party structure where the majority of seats were occupied by ruling parties also contributed to the triumph of the Party of Regions. For example, in Zakarpattia nine out of 19 TEC chairmen were members of PR, whereas “Fatherland” did not get any position in the commission. In Kherson 33% of the senior positions belonged to the ‘regionals’, while “Fatherland” got only 21%. In the electoral commissions of ARC<sup>33</sup> the Crimea People’s Movement of Ukraine was not represented at all<sup>34</sup>.

The disappointment of many Ukrainians in the ‘orange team’ and the political parties associated with it paid handsome political dividends to the ‘ruling party’ as well.

Party of Regions also benefited from the regulation stipulated by the new Law on the ban for political blocs to participate in the election campaign. As a result, the popular Bloc of Yulia Tymoshenko had to run in the elections as a less recognizable “Fatherland” party, and minor parties from the bloc were forced to fight for the mandates on their own.

Election of local councils on party basis suggests formation of party factions after the elections. In 2007, after considerable debate the Verkhovna Rada amended the Law on the Status of Deputies of the Local Councils by introducing the imperative mandate. According to this regulation the term of office for a Deputy could be terminated without the approval of the respective council if the deputy did not join any political faction in the respective council or withdrew from the faction by self-action or switched the deputy factions or on any other grounds established by the authorities of the political bloc the deputy represented in the elections<sup>35</sup>. This innovation met with a mixed reaction of many politicians and particularly of members of the ruling Party of Regions who not only struggled for parliamentary majority but also aimed for political leverage in local councils. Eventually, the ‘regionals’ succeeded in editing the Law “On the Status of Deputies of the Local Councils” (N 2487-VI от 10.07.2010), and all the above-

<sup>33</sup> ARC – Autonomous Republic of Crimea.

<sup>34</sup> A. Kogut, K Sidash (eds.), *Mistsevi Vybory – 2010...*

<sup>35</sup> O. Konotopsev, *Imperatyvnyy Mandat v Mistsevykh Radakh: Polityko-Pravovuy Analiz ta Praktychni Aspekty Zastosuvannya* [The Imperative Mandate in Local Councils: Political and Law Analysis and Practical Aspects], «Derzhavne Budivnytstvo» 2009, № 1, <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/4/03.pdf>, 15.04.2014.

mentioned regulations were eliminated. Thereby legitimizing the phenomenon of deputy migrations<sup>36</sup>.

Ukrainian political vocabulary has been enriched lately with a new notion – a ‘Turncoat’. This is the name for deputies who in order to accommodate the political climate or just for money withdraw from the faction they represented as candidates in the elections. This term can also be referred to deputies who, while voting for significant issues, cast their vote in favour of the factions to which they do not belong.

The fire-brands of turncoats are I.Rybakov who was elected from BYuT and Yu.But who got the seat in Verkhovna Rada from OUPS. On June 6, 2008 they announced their two members short, less than 226, for the required number and consequently split<sup>37</sup>.

Unfortunately, local councils likewise went through the process of political migrations. Table 4 displays the change of the political environment in local councils from the period right after the elections of November 2010 to mid-July 2013: Party of Regions faction increased its representation in 10 administrative centres due to the ‘infusion’ of the deputies, most of whom stood for ‘Strong Ukraine’ during the elections. Zhytomyr City Council became an exception to the rule with the turncoats who enlarged ‘ruling party’ faction from 14 to 23 members coming from “Fatherland,” “Front for Change” and “Hometown.”

During the two and a half years from the elections the number of “Fatherland” faction has reduced in 12 city councils, with the most significant loss registered in Khmelnytskyi (minus 13 deputies), Zhytomyr (minus 9), Lutsk (minus 7), Sumy (minus 6), Cherkasy (minus 6) city councils. The exodus from this faction, in our opinion, could be conditioned not only by “fat cats» in the party lists, whose main interest is not reputation but business issues, but also by the arrest of the “Fatherland” leader Yulia Tymoshenko in August 2011.

Time-tested and stable in their number for now are the “Conscience of Ukraine” faction in Poltava and Vinnytsa city councils and “Freedom” in Ivano-Frankivsk, Lviv and Ternopil city councils.

Table 4 also shows that there are fewer deputies in some party factions than got into the city council by that party list. At that, some parties even could not or would not form factions in city councils. It is interesting to note a great number of non-faction deputies in some city councils: 15 in Odesa, 12 in Lutsk, and 10 in Rivne, Zhytomyr and Kharkiv.

---

<sup>36</sup> Verkhovna Rada Ukrainy, *Zakon Ukrainy Pro Vnesennya Zmin do Zakonu Ukrainy “Pro Status Deputativ Mistevyx Rad,”* [Law of Ukraine About Making Changes in the Law of Ukraine “On the Status of Deputies of Local Councils”], 2010, № 35-36, art. 491, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>, 15.04.2014.

<sup>37</sup> *Wikipedia*, “Tushka” [Turncoat], <http://uk.wikipedia.org/wiki/Тушка>, 15.04.2014.

In June 2013 Ukrainian opposition officially united. In the Resolution of “Front for Change” Congress Yatsenyuk Party declared their liquidation. All the members of the party announced their decision to join “Fatherland”. Similar declarations were made by “Reforms and Order” Party, ideologically aligned to “Fatherland.” However, the decision to unite the factions of these political parties in local government authorities was not heartily welcomed in the regions. According to famous magazine Forbes, only 1,777 members (8.4%) of Yatsenyuk Party out of the total 21,070 joined ex-Prime minister’s associates by the beginning of August 2013. The final merger of the oppositional forces was expected to be complete by October-November 2013<sup>38</sup> but the situation that developed after President Yanukovich refused to sign the agreement to join the European Union in November 2013, suspended the process. Euromaidan and the Russian annexation of Crimea, along with Putin’s attempt to redraw the map of Ukraine changed the political climate not only at the local level, but in the whole country now and for the foreseeable future.

One of the greatest pitfalls for local councils after 2006 Elections, hampering their work, was the previously mentioned confrontation between the party majority and chiefly nonpartisan mayors. Some of the theoreticians saw a way to avoid conflicting and strained situations in local government by canceling self-nomination. They claimed that in case a city mayor ran as a candidate from some political party, he would be supported by his fellow party members, which would contribute to his efficient work<sup>39</sup>.

Law rule, which stated party nomination of candidates for a city mayor, compelled most mayors-managers to search for party ‘residential registration’. Evolution of city mayors’ political preferences is demonstrated in Table 5.

The table shows that 13 mayors of regional administrations were re-elected in 2010 and half of them refused the support of political parties that ensured their victory in the previous elections. Many mayors joined ‘the party of power’ in August-September 2010 to secure their position for the next term<sup>40</sup>. As a result, 3,702 (32.17%) of heads of village, settlement, and city councils including 10 heads of regional centers (Dnipropetrovsk, Donetsk, Zhytomyr, Kirovohrad,

<sup>38</sup> *Za Yatsenyukom k Tymoshenko Ushel Tolko Kazhduy 12 chlen “Fronta Zmin”* [For Yatsenyuk to Tymoshenko Left Only One in Twelve Member of “Front Zmin”], Forbes. Ukraine 2013, August 15, <http://forbes.ua/nation/1356661-za-yacenyukom-k-tymoshenko-ushel-tolko-kazhdyj-12-j-chlen-fronta-zmin>, 15.04.2014.

<sup>39</sup> *Zakon Pro Mistsevi Vybory: Udar Po Mistsevomy Samovryaduvannyu chy Yogo Posylennya?* [Law of Ukraine on the Local Elections: Impact on Local Government or Strengthen it?], Glavkom 2010 August 2, <http://glavkom.ua/articles/1420.html>, 15.04.2014.

<sup>40</sup> *Sche Try Mery Vstupyly do Partii Regioniv* [Three New Mayors Joined the Party of Regions], Zaxid.Net 2010, August 9, [http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?shhe\\_triberi\\_vstupili\\_do\\_lav\\_partiyi\\_regioniv&objectId=1108623](http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?shhe_triberi_vstupili_do_lav_partiyi_regioniv&objectId=1108623), 15.04.2014.



**Table 5. Mayors of Regional Administrative Centre in 2006 and 2010**

Regional Administrative Centre	Mayor	
	2006 Political parties, which gave support in the elections	2010 Party affiliation
Vinnitsa	Volodymyr Hroisman, acting Mayor of Vinnitsa since 2005, OUPS	<b>Volodymyr Hroisman</b> , Mayor, “ <b>Conscience of Ukraine Party</b> ”
Dnipropetrovsk	<b>Ivan Kulichenko</b> , Mayor since 1999, non-partisan, <b>BYuT and SPU</b>	<b>Ivan Kulichenko</b> , PR, Dnipropetrovsk Mayor
Donetsk	Oleksandr Lukyanchenko, Mayor since 2002, PR	<b>Oleksandr Lukyanchenko</b> , PR, Mayor
Zhytomyr	Vira Sheludchenko, OUPS (later ‘United Centre’)	<b>Volodymyr Deboy</b> , PR, Deputy Head of Zhytomyr Regional Administration
Ivano-Frankivsk	Viktor Anushkevitchus, director of ‘Ritas’ private enterprise, chairman of regional committee of Ukrainian People’s Party, supported by UPB Kostenko-Plushch	<b>Viktor Anushkevitchus</b> , member of <b>Ukrainian People’s Party</b> , Mayor
Zaporizhia	Yevhen Kartashov, Mayor since 2003, self-nomination, PR member: was expelled in October, 2006, then reinstated and expelled again in November 2006	<b>Oleksandr Syn</b> , CEO adviser of CJSC «Zaporizhia Automobile Building Plant», since April 2012 Head of City Committee of “ <b>Fatherland</b> ”. In March 2012 Oleksandr Syn joined <b>Party of Regions</b>
Kirovohrad	Valeriy Kalchenko, Deputy Minister of Emergencies of Ukraine, BYuT (refused his position in favor of the seat in Verkhovna Rada, May 25, 2006) Volodymyr Puzakov, People’s Deputy of Ukraine, First Secretary of Kirovohrad Regional Committee of CPU, supported by CPU, BYuT (elected November 26, 2006, officially appointed February 1, 2007)	<b>Oleksands Sainsus</b> , nonpartisan, First Deputy of the Head of Kirovohrad Regional Administration, was promoted by PR.
Luhansk	<b>Serhiy Kravchenko</b> , Chairman of Luhansk Regional Committee of PR	<b>Serhiy Kravchenko</b> , Mayor, PR
Lutsk	<b>Bohdan Shyba</b> , First Deputy Chairman of Volyn Regional State Administration, member of BYuT	<b>Mykola Romaniuk</b> , Ex-Head of Volyn Regional Administration, Manager of regional Branch of Privat-Bank. Deputy of four Volyn Regional councils. In the 5 <sup>th</sup> City Council represents Our Ukraine faction. Promoted as mayor by <b>Strong Ukraine</b>

Regional Administrative Centre	Mayor	
	2006 Political parties, which gave support in the elections	2010 Party affiliation
Lviv	<b>Andriy Sadovyi</b> , founder of TV and radio company Lux and daily newspaper Postup, Leader of non-governmental organization Samopomich, supported by <b>OUPS</b> and ' <b>It is time – ROP</b> '. A long time member of Our Ukraine, was expelled on June 27, 2009 from Party Committee at the Congress of Our Ukraine party	<b>Andriy Sadovyi</b> , Mayor, nonpartisan, <b>Republican Christian Party</b>
Mykolayiv	Volodymyr Chayka, Mayor since 2000, nonpartisan, supported by PR, BYuT, SPU	<b>Volodymyr Chayka</b> , Mayor, <b>PR</b> , died on March 2, 2013. <b>Vacant appointment at present</b>
Odesa	Eduard Hurvits, Our Ukraine, 1994-1998 – Mayor, 2002-2005 – People's Deputy of 4 <sup>th</sup> Ukrainian Verkhovna Rada from Viktor Yushchenko Bloc, backed up by OUPS	<b>Oleksiy Kotusev</b> , Head of the Anti-Monopoly Committee of Ukraine, <b>PR</b>
Poltava	Anatoliy Kukoba, Mayor since 1990. For several years coordinated mayor position with Deputy Seat in Verkhovna Rada. In 2006 had to refused mayor position in favor of Deputy seat (number 98 from Party of Regions)  Andriy Matkovskiy, Deputy Manager of regional branch of PrivatBank, Deputy of Poltava 5 <sup>th</sup> City Council from BYuT. Elected as Mayor on November 26, 2006	<b>Oleksandr Mamay</b> , Director of LLC Inter-Agro, nonpartisan, <b>Conscience of Ukraine Party</b> . Joined <b>PR</b> in July 2012
Rivne	Viktor Chayka, Mayor since 1998, OUPS (died in February 2008) <b>Volodymyr Khomko</b> , Director of Rivneoblvodokanal (Municipal Enterprise of Water Supply and Waste Water Treatment). Elected Mayor on November 30, 2008. Backed up by <b>Reforms and Order</b> , <b>PGU</b> , <b>UPP</b>	<b>Volodymyr Khomko</b> , Mayor, nonpartisan, <b>All-Ukrainian Patriotic Union</b>
Sumy	<b>Hennadiy Minaev</b> , in 1994-2005 – co-founder and Manager of research and production association 'Computing and IT Technologies', in 2005 became Head of Sumy Regional Committee of <b>Civil Group 'Night watch'</b>	<b>Hennadiy Minaev</b> , Mayor, nonpartisan, ' <b>Hometown</b> ' political party
Ternopil	Roman Zastavnyi, Chairman of the Management Board of LLC 'Ternopil Poultry Farm, member of OUPS, supported by SPU and Non-governmental organization 'It's Time'	<b>Serhiy Nadal</b> , Deputy Head of <b>All-Ukrainian Union 'Freedom'</b>

Regional Administrative Centre	Mayor	
	2006 Political parties, which gave support in the elections	2010 Party affiliation
Uzhhorod	Serhiy Ratushnyak, in 2002-2006 was Deputy of 4th Ukrainian Verkhovna Rada, Member of VR Committee on Legal Policy. Was member of factions and groups For United Ukraine, People's Power, Democratic Initiatives, Our Ukraine, Regions of Ukraine (was expelled from the latter for disregard of faction discipline), People's Party. At the time of Elections was Head of Regional Committee of Bloc of Volodymyr Lytvyn)	<b>Viktor Pohorilov</b> , member of " <b>Ecological Recovery Party "Eco+25%"</b> "
Kharkiv	<b>Mikhail Dobkin</b> , People's Deputy, <b>PR</b>	<b>Hennadiy Kernes</b> , Kharkiv City Council Secretary, acting Mayor, member of <b>PR</b>
Kherson	Volodymyr Saldo, Mayor since 2002, Head of PR City Committee	<b>Volodymyr Saldo</b> , Mayor, <b>PR</b> Since 2012 People's Deputy of 7 <sup>th</sup> Ukrainian Verkhovna Rada (Deputy Head of the Committee on Construction, Housing, Utilities and Regional Policy). <b>Vacant appointment at present</b>
Khmelnyskyi	<b>Serhiy Melnik</b> , Deputy Head of Khmelnytskyi Regional Administration, member of « <b>Fatherland</b> » since 2005	<b>Serhiy Melnik</b> , Mayor, « <b>Fatherland</b> »
Cherkasy	Mayor not elected at the time of elections. <b>Serhiy Odarych</b> , in 2005-2006 was President of Ukrainian-Italian Joint Venture 'Veneto', member of <b>BYuT</b> . Elected Mayor on November 5, 2006	<b>Serhiy Odarych</b> , Mayor, <b>Free Democrats Party</b> , dismissed on April 24, 2013 <b>Vacant appointment at present</b>
Chernihiv	Mykola Rudkivskyi, SPU (refused his position in favor of the seat in Verkhovna Rada) Oleksandr Sokolov, Mayor since 2002, nonpartisan, supported by PR (November 2006)	Oleksandr Sokolov, Mayor since 2002, member of PR
Chernivtsi	<b>Mykola Fedoruk</b> , Mayor since 1994, nonpartisan, supported up by <b>BYuT</b>	<b>Mykola Fedoruk</b> , Mayor, Unity Party Dismissed on March 31, 2011 <b>Vacant appointment at present</b>

Luhansk, Mykolayiv, Odesa, Kharkiv, Kherson, Chernihiv) were elected from Party of Regions. In contrast, All-Ukrainian Union “Fatherland” as a prime opponent to Party of Regions managed to get 11 times less seats with a total of 328 (2.85%) and only 2 of them in regional centers (Zaporizhia, Khmelnytskyi). The total in Ukraine heads of councils of all levels represented 67 parties, 43 of which managed to seat between 1 to 5 officials. However, the real phenomenon of the 2010 Local Elections became the fact that eight mayors of regional centers, five of which were incumbents, were elected from marginal parties: “Conscience of Ukraine” – Vinnytsa and Poltava, Republican Christian Party [Respublykanska Khrystianska Partiya] – Lviv, “Hometown” – Sumy, All-Ukrainian Patriotic Union – Rivne, “Ecological Recovery Party “Eco +25%”” – Uzhhorod, Party of Free Democrats – Cherkasy, Unity [Yedynstvo] – Chernivtsi<sup>41</sup>. Thus, in 23 regional administrations out of 24,<sup>42</sup> 10 Mayor seats were occupied by representatives of Party of Regions, 2 – by All-Ukrainian Union “Fatherland,” 3 – by such significant Ukrainian political players as Ukrainian People’s Party [Ukrainska Narodna Partiya]<sup>43</sup>, “Strong Ukraine” and All-Ukrainian Union “Freedom,” and 8 – by obscure political parties, which if even had run in the elections before, never won more than 0.2% of votes<sup>44</sup>.

What made popular politicians stand as candidates from unpopular parties? We believe there could be several explanations.

Some of the candidates/mayors refused Party of Regions membership card on considerations of principle, as for example, did the serving Lviv Mayor A. Sadovyi<sup>45</sup>.

Sometimes the refusal to join the party of power was preceded by conflicts between mayors and heads of regional administration as it happened in Cherkasy with the Mayor Serhii Odarych and the Governor Serhii Tulub<sup>46</sup>.

It is no secret that a leader’s personality is more influential in local elections than the rating of a political party supporting him. The results of 2006 Local Elections prove this fact. Many seats in city councils were taken by members of local party blocs: “For Anushkevitchus” (Ivano-Frankivsk), “Mykolayiv for

<sup>41</sup> A. Kogut, K Sidash (eds.), *Mistsevi Vybory – 2010 ...*

<sup>42</sup> City Mayor Elections in Kyiv were not held in 2010.

<sup>43</sup> Leader Yuri Kostenko.

<sup>44</sup> It was the result of Party of Free Democrats in 2007.

<sup>45</sup> *Mer Lvova Otkazalsya Vstupat v Partiyu Regionov* [Mayor of Lvov Refused to Join the Party of Regions], Glavkom 2010, August 11, <http://glavkom.ua/news/18867.html>, 15.04.2014.

<sup>46</sup> *Sergey Odarych: Levochkin Prosil Menya Sdelat Vse Dlya Pobedy Cheloveka Firtasha* [Sergey Odarych: Levochkin Asked Me to Help Firtash’s “The Protégé” to Win], *Ukrainskaya Pravda* 2013, May 29, <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2013/05/29/6990962/>, 15.04.2014.

V. Chayka!,” Eduard Hurvits Bloc “Our Odesa,”” Shumilkin Bloc (Kharkiv), etc. A ban for political blocs to run for office in 2010 resulted in the so-called substitution effect<sup>47</sup>. Deprived of the opportunity to found their personalized Blocs, charismatic leaders began to ‘crush down’ marginal parties. This was true for not only serving mayors but also oppositional candidates. This process was mutually beneficial as politicians could use obscure parties to appeal to their narrow electoral segment, while little-known parties could promote their brand and advance in power.

Analysis of the data displayed in the table brings us to the conclusion that election of the councils and their heads based on party lists failed to prevent inboard conflicts in the local authorities.

In March 2011 Chernivtsy Mayor Mykola Fedoruk, who had won local elections five times, was dismissed from his position. Fedoruk’s early termination of authorities was favored by two thirds of the City Council deputies, including All-Ukrainian Union “Fatherland” – a political party which actively supported him in 2006 Elections. Deputies motivated their decision by the Mayor’s inactivity, systematic violation of Constitution and Ukrainian laws, misuse of authority and stimulation of corruption in public utility companies<sup>48</sup>.

In April 2013 Mayor of Cherkasy S. Odarych was impeached. His resignation was favoured by 40 out of the 60 deputies of the City Council. The cause for the conflict between the Mayor and the deputies was City Council’s decision to dismiss members of Executive Committee, which S. Odarych refused to ratify<sup>49</sup>.

It is interesting to note that in both cases, voting for the Mayor’s resignation united oppositional factions and ruling Party of Regions.

Constant confrontation between the Mayor and deputies, mainly from “Freedom” faction virtually paralyzed the activity of Lviv City Council<sup>50</sup>.

Twice after the elections a no-confidence motion was passed against Ivano-Frankivsk Mayor V. Anushkevichus, and twice it was initiated by “Freedom” fac-

---

<sup>47</sup> In economic theory substitution effect is defined as the change of the rate of consumption as a result of change of price of the good compared to the price of other goods. According to the substitution effect consumers will substitute away from higher priced goods and services, choosing less costly alternatives. For example, a cut in price for chicken meat will increase its consumption compared with beef and pork.

<sup>48</sup> *Chernovtsy Ostalis Bez Mera* [Chernovtsy Left Without Mayor], LB.ua. 2011, March 31, [http://lb.ua/news/2011/03/31/90696\\_chernovtsi\\_ostalis\\_bez\\_mera.html?utm\\_source=lbua&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=more](http://lb.ua/news/2011/03/31/90696_chernovtsi_ostalis_bez_mera.html?utm_source=lbua&utm_medium=link&utm_campaign=more), 15.04.2014.

<sup>49</sup> *“Batkivshchyna” Obedinilas s Partiy Regionov, Chtoby Svergnut Mera Cherkass* [“Batkivshchyna” Merged With the Party of Regions to Overthrow the Mayor of Cherkassy], Korrespondent.EU 2013, April 25, <http://korrespondent.eu/politika/politika/668736>, 15.04.2014.

<sup>50</sup> *“Svobodnye” Manevry* [“Freedom” Maneuvers], Delovaya Stolitsa 2011, October 16, <http://www.dsnews.ua/policy/art47515.html>, 15.04.2014.

tion. The latest conflict (December 2012 – June 2013) was triggered by appointment of the new City Council Executive Committee, in which “Freedom” faction laid claim to a majority of seats, and nearly ended in the Mayor’s impeachment. Experts consider that provided “Freedom” has not in the long run gained the majority in the City Council, taking into account high ambitions of this political power, Ivano-Frankivsk is sure to face next Mayor – Deputy Corps opposition in the near future<sup>51</sup>.

Thus, it is obvious that neither the Proportional, nor Majoritarian system succeeded in promoting an efficient model of local government in Ukraine. On the contrary, ‘overpartization’ (excessive partization) of local councils estranged deputies from voters even more and paved the way for constant conflicts both within the councils and between mayors and deputy majority.

Involvement of political parties in the work of local government did not enhance the level of credibility to both.

A Sociology survey conducted by The Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation and Razumkov Centre in May 2013 reveals that 47.3% of respondents do not trust local authorities and 69.2% do not trust political parties<sup>52</sup>.

In our opinion, elections held on the Majoritarian-Proportional basis with open preferential lists would be the best choice for Ukraine. Such a system will preserve the principle of political representation and at the same time maintain contact between voters and deputies of the local council. Such a system will not only encourage transparency of the party activity and effective party cadre but will make it possible for the voters to give their votes not for the candidates of a particular party but in favour of particular candidates on the list, electing them to local authorities.

We believe that restitution of the right for non-partisan candidates to run for mayor and local office as self-nominees and admission of political blocs to the elections, with electoral threshold being made level for them, will also enhance the efficiency of local government.

---

<sup>51</sup> “Svoboda” vs Mer. *Rakhunok 1:1* [“Freedom” vs Mayor. Score 1:1], Zbruc 2013, June 7, <http://zbruc.eu/node/8531>, 15.04.2014.

<sup>52</sup> *Riven Doviry Gromadyan do Sotsialnykh ta Derzhavnykh Instytutiv* [Level of Public Trust in Social and Government Institutions], InfoLight 2013, August 5, <http://infolight.org.ua/charts/riven-doviri-gromadyan-do-socialnih-ta-derzhavnih-institutiv>, 15.04.2014.

## ABSTRACT

The political system of Ukraine is currently undergoing social modernization and radical transformation. One of the most important problems facing the country is the development of an efficient system of local governance. Unfortunately, over 20 years of independence, Ukraine has failed to develop and adopt a model of local government that would be suitable for national conditions. During this time the structure of local governments, like the overall political structure in Ukraine, has been changed several times. Ukraine is struggling through a period where each election brings different election law and procedures. How have different electoral systems impacted Ukrainian local elections? What kind of electoral system on the local level would work in Ukraine better? This paper will treat these questions in greater details.

## Bibliography

- Verkhovna Rada Ukrainy, *Zakon Ukrainy Pro Vnesennya Zmin do Zakonu Ukrainy "Pro Status Deputativ Mistevykh Rad,"* [Law of Ukraine About Making Changes in the Law of Ukraine "On the Status of Deputies of Local Councils"], 2005, № 51, art.552, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>, 15.04.2014.
- O. Yatsunskya, *Will New Electoral System Lead to the Revolution of the Local Government in Ukraine?*, «Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe» 2006, №6, Vol.21.
- O. Yatsunskya, *Less Than They Promised: Unexpected Consequences of the Reform of Local Self-government in Ukraine*, «The Crossroads, The Journal for the Studies of East European Borderland» 2012, № 3–4.
- O. Yatsunskya, *Nikolaev ot Perestroyki k Nezavisimosti: Istoriko-Politicheckiy Analiz* [Nikolaev From Perestroyka to Independence: Historical and Political Analysis], Nikolaev VART, Shamray 2008.
- V. Melnichenko, *Prymysova Partyzatsiya Mistsevogo Samovryaduvannya: Sutnist, Prychyny, Naslidky* [Forced Partization of Local Government: The Nature, Causes, Consequences], «Ukrainskiy Sotsium. Naukovy Zhurnal» 2010, № 4, pp. 187–200.
- Partiyna Systema Ukrainy: Osoblyvosti Stanovlennya, Problemy Funktsionuvannya, Tendentsii Evolyutsii* [Party System of Ukraine: The Peculiarities of Formation, Functioning Problems, Trends of Evolution], «Natsionalna Bezpeka I Oborona» 2010, № 5, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category\\_journal/NSD116\\_ukr\\_1.pdf](http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/NSD116_ukr_1.pdf), 15.04.2014.

- Vybory – Partii – Politychni Rukhi* [Elections – Parties – Political Movements], «Laboratoriya Zakonodavchykh Initsiatyv», [http://parlament.org.ua/upload/docs/KD-7\(ALI\).pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/KD-7(ALI).pdf), 15.04.2014.
- Yu. Yakymenko, *Gromadska Dumka Yak Faktor Evolyutsii Partiinoi Systemy Ukrainy* [Public Opinion as a Factor of Evolution of the Party System of Ukraine], Tsentrazumkova 2010, July 16, [http://www.uceps.org/upload/yakymenko\\_parties\\_public\\_op.pdf](http://www.uceps.org/upload/yakymenko_parties_public_op.pdf), 15.04.2014.
- A. Kogut, K Sidash (eds.), *Mistsevi Vybory – 2010. Puls Krainy* [Local Elections – 2010. The Pulse of the Country], Kyiv, 2011.
- O. Konotopsev, *Imperatyvnyy Mandat v Mistsevykh Radakh: Polityko-Pravovyy Analiz ta Praktychni Aspekty Zastosuvannya* [The Imperative Mandate in Local Councils: Political and Law Analysis and Practical Aspects], «Derzhavne Budivnytstvo» 2009, № 1, <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/4/03.pdf>, 15.04.2014.
- Verkhovna Rada Ukrainy, *Zakon Ukrainy Pro Vnesennyya Zmin do Zakonu Ukrainy “Pro Status Deputativ Mistevykh Rad,”* [Law of Ukraine About Making Changes in the Law of Ukraine “On the Status of Deputies of Local Councils”], 2010, № 35–36, art.491, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>, 15.04.2014.
- Zakon Pro Mistsevi Vybory: Udar Po Mistsevomy Samovryaduvannyu chy Yogo Posylennya?* [Law of Ukraine on the Local Elections: Impact on Local Government or Strengthen it?], Glavkom 2010 August 2, <http://glavcom.ua/articles/1420.html>, 15.04.2014.
- Sche Try Mery Vstupyly do Partii Regioniv* [Three New Mayors Joined the Party of Regions], Zaxid.Net 2010, August 9, [http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?shhe\\_tri\\_meri\\_vstupili\\_do\\_lav\\_partiyi\\_regioniv&objectId=1108623](http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?shhe_tri_meri_vstupili_do_lav_partiyi_regioniv&objectId=1108623), 15.04.2014.
- Mer Lvova Otkazalsya Vstupat v Partiyu Regionov* [Mayor of Lvov Refused to Join the Party of Regions], Glavkom 2010, August 11, <http://glavcom.ua/news/18867.html>, 15.04.2014.
- Sergey Odarych: Levochkin Prosil Menya Sdelat Vse Dlya Pobedy Cheloveka Firtasha* [Sergey Odarych: Levochkin Asked Me to Help Firtash’s “The Protégé” to Win], Ukrainskaya Pravda 2013, May 29, <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2013/05/29/6990962/>, 15.04.2014.
- Chernovtsy Ostalis Bez Mera* [Chernovtsy Left Without Mayor], LB.ua. 2011, March 31, [http://lb.ua/news/2011/03/31/90696\\_chernovtsi\\_ostalis\\_bez\\_mera.html?utm\\_source=lbua&utm\\_medium=link&utm\\_campaign=more](http://lb.ua/news/2011/03/31/90696_chernovtsi_ostalis_bez_mera.html?utm_source=lbua&utm_medium=link&utm_campaign=more), 15.04.2014.
- “Batkivshchyna” Obedinilas s Partiyey Regionov, Chtoby Svergnut Mera Cherkass* [“Batkivshchyna” Merged With the Party of Regions to Overthrow the



Mayor of Cherkassy], Korrespondent.EU 2013, April 25, <http://korrespondent.eu/politika/politika/668736>, 15.04.2014.

“*Svobodnye*” *Manevry* [“Freedom” Maneuvers], *Delovaya Stolitsa* 2011, October 16, <http://www.dsnews.ua/policy/art47515.html>, 15.04.2014.

“*Svoboda*” vs *Mer. Rakhunok 1:1* [“Freedom” vs Mayor. Score 1:1], *Zbruc* 2013, June 7, <http://zbruc.eu/node/8531>, 15.04.2014.

*Riven Doviry Gromadyan do Sotsialnykh ta Derzhavnykh Instytutiv* [Level of Public Trust in Social and Government Institutions], *InfoLight* 2013, August 5, <http://infolight.org.ua/charts/riven-doviri-gromadyan-do-socialnih-ta-derzhavnih-institutiv>, 15.04.2014.

*Anahit Manasyan*

## **Development of the Constitutional Doctrine and the Stability of the Legal Positions of the Constitutional Court (on the example of the Republic of Armenia)**

**KEY WORDS:**

*Constitutional Court, legal positions, change of the legal positions, constitutional values, the principle of "expedient self-restraint"*

One of the most important features of the Constitutional Court legal positions is their binding nature. According to Article 61, Part 5 of the RA Law "On the Constitutional Court" the decisions of the Constitutional Court on the merits of the case are mandatory for all the state and local self-government bodies, their officials, as well as for the natural and legal persons in the whole territory of the Republic of Armenia. It is obvious that the mentioned legislative provision itself implies that it concerns the whole decision of the Constitutional Court, hence, the legal positions, expressed both in the operative and in the reasoning parts of the decision. It is not accidental, as on the contemporary stage of the development of constitutional law decisions of the Constitutional Court are no more perceived as a document just determining constitutionality or unconstitutionality of legal acts, but more emphasis is given to the circumstance that the latter are primary means for formation of a uniform constitutional doctrine and development of the Constitution. Therefore, the realization of the mentioned mission requires proper consideration not only to the conclusion on the issue of the constitutionality of the legal act, but also to other legal positions of the Constitutional Court. The last ones are primary means for ensuring the stability and development of the Constitution and in this sense are no less important than the above-mentioned conclusions. Moreover, from the aspect of legal consequences the legal positions are equivalent to them.

As it was mentioned in the decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC-943 of 25 February 2011 the legal positions expressed in

the Court decisions shall ensure more complete and uniform understanding of the RA Constitution and constitutional lawfulness in the law enforcement practice, and shall purposefully direct the law enforcement practice to the understanding and application of the normative acts in accordance with their constitutional legal content. Declaring the challenged act as in conformity with the Constitution, the Constitutional Court often reveals the constitutional legal content of disputed legal norms through their interpretation and in the operative part of the Decision, declares those norms as in conformity with the Constitution or as in conformity with the Constitution within the framework of certain legal positions or partially within the framework of certain legal regulation, thus indicating:

- the legal limits of understanding and application of the given norm;
- the legal limits beyond which the application or interpretation of the given norm shall lead to unconstitutional consequences;
- the constitutional legal criteria, based on which the competent authorities are obliged to provide additional legal regulations for the full application of the norm in question.

Therefore, it is not possible to fully implement the decision of the Constitutional Court without taking the above-mentioned legal positions into consideration, which, in its turn, presupposes that the legal positions expressed not only in the operative, but also in the reasoning part of the Constitutional Court decision are subject to mandatory implementation<sup>1</sup>.

In this context we would like to mention also the practice of the Lithuanian Constitutional Court, which stated that its rulings constitute a whole. The resolving part is based on the arguments of the reasoning part. The perception of constitutional provisions and other legal arguments, presented in the reasoning part of the Constitutional Court decision, are binding for bodies, adopting corresponding acts, i.e. for the Seimas, the President of the Republic, the Government in the course of adopting new acts or amending them. So, it is not the resolving part of the ruling of the Constitutional Court that legitimates and legalizes the part of reasoning, but on the contrary – the decision established in the resolving part is a logical and, for this reason, legally inevitable continuation and ending of the constitutional argumentation<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In the context of the presented analysis the regulation, prescribed in Article 61, Part 2.1 of the Law of the Republic of Armenia “On the Constitutional Court”, according to which the decisions and resolutions of the Constitutional Court shall be in conformity with the requirements of the principle of legal certainty, gains exceptional importance. We think that the formation of the proper system of the realization of the Constitutional Court legal positions requires necessary attention to the mentioned provision.

<sup>2</sup> See Decision of 12 January 2000, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2000/d000112.htm>, Ruling of 30 May 2003, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2003/r030530.htm>, Kūris E. (with others). *Constitutional justice in Lithuania*, Vilnius 2003, pp. 222–225.

The Constitutional Court of the Russian Federation has also turned to the binding force of legal positions several times, defining that the legal positions of the Constitutional Court are binding and apply directly. They are mandatory for all representative, executive and judicial, as well as law enforcement bodies. Moreover, the Court stated that it is impermissible for the legislator to overcome not only the Constitutional Court decisions, but also its legal positions. The norms, reproducing the provisions of normative acts challenged at the RF Constitutional Court, can be interpreted only on the basis of the legal positions formed by the Court<sup>3</sup>.

In this context the issue raises whether the Constitutional Court legal positions are binding also for the Court itself.

Undoubtedly, one of the main conclusions of the presented analysis is the following: the mentioned legal positions are mandatory for all the state and local self-government bodies, their officials, as well as for the natural and legal persons in the whole territory of the Republic of Armenia.

This circumstance leads most of the authors to a conclusion that the noted binding force concerns also the Constitutional Court itself<sup>4</sup>. However, there is also another viewpoint in legal literature, according to which the mentioned rule concerning the mandatory force has one exception in the sense of its scope of application, that is the Constitutional Court, as the latter is endowed with opportunity of changing the principles prescribed in its case-law<sup>5</sup>.

Regarding the situation in the Republic of Armenia concerning the discussed issue it should be mentioned that also in our perception the body, administering constitutional justice, is bound by its legal positions. Other situation can lead to the distortion of such values, underlying the state governed by rule of law, as the predictability of the Constitutional Court activities, the continuity of its practice, abidance by the principle of legal certainty, etc. This is the reason that in the course of its activities the RA Constitutional Court adheres to its previously expressed legal positions, regularly recalling them in the decisions<sup>6</sup>. But

<sup>3</sup> See В.А. Кряжков, О. Н. Кряжкова, *Правовые позиции Конституционного суда РФ в его интерпретации*, «Государство и право» 2005, № 11, p. 13.

<sup>4</sup> See М.Н. Марченко, *Источники права*, Москва 2008, p. 414, В. Кампо. *Правовые позиции Конституционного суда Украины как необходимый элемент обеспечения судебно-правовой реформы*, «Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии» 1(47) 2010, p. 27; E. Ku'ris *Constitutional Law as Jurisprudential Law – the Lithuanian Experience, with Special Reference to Human Rights*, «Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии» 1(51) 2011, p. 111.

<sup>5</sup> See D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London 1997, p. 54.

<sup>6</sup> See, for example, the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC-754 of 27 May 2008, DCC-852 of 19 January 2010, DCC-943 of 25 February 2011, DCC-1027 of 5 May 2012, etc.

the above-mentioned doesn't presuppose that the noted legal positions are, by essence, absolutely unchangeable.

It is obvious that the formation of the constitutional doctrine by the Constitutional Court is not a single-step process, but a process, being fulfilled permanently and gradually<sup>7</sup>. Therefore, the latter isn't a petrified phenomenon and can be changed along with the development of the social relations. Not by chance is the Constitutional Court endowed with such an opportunity in many states, such as, for instance, the Russian Federation, Germany, Lithuania, Hungary, etc.<sup>8</sup> The Lithuanian Constitutional Court even expressed legal position concerning the discussed issue, stating that another interpretation would imply inter alia the fact the Constitutional Court does not administer constitutional justice and guarantee the supremacy of the Constitution<sup>9</sup>.

It is just important for the Constitutional Court to use the mentioned opportunity, taking as a basis not the unlimited discretion of the discussed body, but a concrete constitutional necessity, that is the change in the corresponding constitutional norm or its perception. In other words, the main key for the effective solution of the discussed issue is finding balance between the continuity and predictability of the practice of the Constitutional Court and the values, underlying the development of the constitutional doctrine, in each concrete situation, accompanied with the observance of the principle of "expedient self-restraint" by the Constitutional Court.

In the mentioned context the regulation prescribed in Article 68, Part 14 of the RA Law "On the Constitutional Court" is worth mentioning, which defines a pos-

---

<sup>7</sup> In this sense the legal position of the Lithuanian Constitutional Court is worth mentioning, according to which the official constitutional doctrine is not formulated all «at once» on any issue of the constitutional legal regulation, but «case after case» (see Ruling No. 33/03 of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 28 March 2006, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060328.htm>). This is the reason that the viewpoint, according to which the stability of the legal positions of the Constitutional Court doesn't mean that they can't be concretized, clarified or changed along with the changes in the Constitution and the laws, as well as in the social and public life, is widespread in legal literature (see, for example, Н. Витрук, *Конституционное правосудие*, Москва 2005, р. 119; Н. Бондарь, *Судебный конституционализм в России*, Москва 2011, р. 130; В. Зорькин, *Современный мир, право и Конституция*, Москва 2010, р. 167).

<sup>8</sup> See В. Зорькин, *Принцип разделения властей в деятельности Конституционного суда Российской Федерации*, «Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии» Ереван, 2(40)–3(41) 2008, pp. 34–35; D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London 1997, p. 54; Ruling No. 33/03 of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 28 March 2006, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060328.htm>.

<sup>9</sup> See Ruling No. 33/03 of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 28 March 2006, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060328.htm>.

sibility for the Constitutional Court to review any of the decisions on the merits of the case mentioned in Part 1 of this Article within 7 years after the ruling of the noted decision if: a) the provision of the Constitution applied for the case is changed, b) a new understanding of the provision of the Constitution applied for the case has emerged, which may be a basis for a differing decision on the same case and if the issue has a principle constitutional legal significance.

Some authors consider that in this case one should concern the review of not the Constitutional Court decisions, but the legal positions of the latter, as the review of the Constitutional Court decision leads to a change in the legislative and law enforcement policy, formed on the basis of the previously made decision, while the review of the legal position of the Constitutional Court means that the Constitutional Court changes its previously formed position and, conditioned by essential changes in social life, reviews the perception of the constitutional norm in the new case. The change of the legal position of the Constitutional Court can't have a retrospective significance and leads to a change in the legislative and law enforcement policy, formed on the basis of the previously made decision<sup>10</sup>.

It is obvious that the formulation “review of the decision”, prescribed in the RA Law “On the Constitutional Court”, concerns also legal positions. At the same time we consider that the aim of the discussed provision is to define regulations concerning the review not of the legal positions of the Constitutional Court, but of the final conclusion regarding the constitutionality or unconstitutionality of the act, and it concerns legal positions so far as their change is necessary for the review of the discussed conclusion. This is testified also by the corresponding judicial practice of the states, where there is an opportunity to review the Constitutional Court decisions, as in the frames of the latter (according to such provisions) the final conclusion of the Court is reconsidered on the basis of the change of the previous legal position<sup>11</sup>.

While the international practice of constitutional justice shows that besides the above-mentioned, there may be situations, when the necessity of the change of the legal position rises not for the review of a previously made concrete decision and for the change of the final conclusion, but for making a decision in a new case. It is obvious that the latter, in comparison with the review of the previously

<sup>10</sup> See У. Ղամբարյան, *ՀՀ սահմանադրական դատարանի որոշումների վերանայման թույլատրելիությունը*, «Իրավագիտության հարցեր» N 1-2, Երևան 2009, p. 50.

<sup>11</sup> See, for example, the resolution N 3-56/97 of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 15 April 1997 on the review of the resolution of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 4 November 1996, <http://www.lawbelarus.com/repub2008/sub39/text39295.htm>, the decision № 7 of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan of 24 September 2008 on reconsideration of the decisions № 22/2 of 26 December 2000, № 16-17/3 of 13 December 2001, № 2 of 18 May 2006 of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=448>.

made final conclusion, concerns not the “destiny” of the already resolved case, but is necessary for the development of the constitutional doctrine and for making decisions in new cases, hence, has a principal constitutional-legal significance in any case<sup>12</sup>.

Therefore, in such situations the change of the legal position can't be conditioned on such preconditions, as the concrete type of the previous decision or the time frame of its adoption. While the regulation, prescribed in Article 68, Part 14 of the RA Law “On the Constitutional Court”, concerns only the cases, when at least 7 years have passed after the ruling of the decision on the merits of the case and the appeal doesn't refer to the legal acts (their certain provisions) that were found unconstitutional and invalid by the decision of the Constitutional Court.

Therefore, we consider that the main goal of the mentioned provision, prescribed in the RA Law “On the Constitutional Court”, is to define regulations concerning the review of the final conclusion regarding the constitutionality or unconstitutionality of the act and it doesn't concern the change of the legal positions of the Constitutional Court in the above-mentioned other situations, which don't have the mentioned goal orientation. The opposite approach will form a petrified system of the practice of the Constitutional Court and the constitutional doctrine, endangering the whole legal security of the state.

Summarizing the above-mentioned it should be noted that the legal positions of the Constitutional Court are mandatory for all the state and local self-government bodies, their officials, as well as for the natural and legal persons in the whole territory of the Republic of Armenia. Moreover, not only the noted subjects, but also the Constitutional Court itself is bound by them, though these legal positions can be changed in case of existence of corresponding bases. In any case, while making the mentioned changes one should take into account the main key for the effective solution of the discussed issue – finding balance between the continuity and predictability of the practice of the Constitutional Court and the values, underlying the development of the constitutional doctrine, in each concrete situation, accompanied with the observance of the principle of “expedient self-restraint” by the Constitutional Court.

---

<sup>12</sup> In this sense the viewpoint, expressed in legal literature, is worth mentioning, according to which the operative part of the Constitutional Court decision refers to the past. The function of the latter is to withdraw the act, contradicting the Constitution, from the legal turnover, while the reasoning part of the decision refers to the future and fulfills not only the function of justifying the adopted decision, but also a preventive function, a function of guiding the legislator to certain constitutional criteria, from which it can't deviate (see Э. Курис, *Конституционное правосудие. Вопросы теории и практики*, Ереван 2004, p. 37).

**ABSTRACT**

The article considers the issues concerning the binding nature of the legal positions of the Constitutional Court. The author concludes that the legal positions of the Constitutional Court are mandatory for all the state and local self-government bodies, their officials, as well as for the natural and legal persons in the whole territory of the Republic of Armenia. Moreover, not only the noted subjects, but also the Constitutional Court itself is bound by them, though these legal positions can be changed in case of existence of corresponding bases. In any case, while making the mentioned changes one should take into account the main key for the effective solution of the discussed issue – finding balance between the continuity and predictability of the practice of the Constitutional Court and the values, underlying the development of the constitutional doctrine, in each concrete situation, accompanied with the observance of the principle of “expedient self-restraint” by the Constitutional Court.

**Bibliography**

- Decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC-754 of 27 May 2008.
- Decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC-852 of 19 January 2010.
- Decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC-943 of 25 February 2011.
- Decision of the Constitutional Court of the Republic of Armenia DCC-1027 of 5 May 2012.
- Decision №7 of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan of 24 September 2008 on reconsideration of the decisions № 22/2 of 26 December 2000, № 16-17/3 of 13 December 2001, № 2 of 18 May 2006 of the Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, <http://www.constcouncil.kz/rus/resheniya/?cid=11&rid=448>.
- Decision of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 12 January 2000, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2000/d000112.htm>.
- E. Kūris, (with others), *Constitutional justice in Lithuania*, Vilnius 2003.
- E. Ku'ris, *Constitutional Law as Jurisprudential Law – the Lithuanian Experience, with Special Reference to Human Rights*, «Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии» 1(51) 2011.
- D.P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, Durham and London 1997.



- Law of the Republic of Armenia «On the Constitutional Court» 1 June 2006.
- Resolution N 3-56/97 of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 15 April 1997 on the review of the resolution of the Constitutional Court of the Republic of Belarus of 4 November 1996, <http://www.lawbelarus.com/repub2008/sub39/text39295.htm>.
- Ruling of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 30 May 2003, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2003/r030530.htm>
- Ruling No. 33/03 of the Constitutional Court of the Republic of Lithuania of 28 March 2006, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2006/r060328.htm>.
- Н. Бондарь, *Судебный конституционализм в России*, Москва 2011.
- Н. Витрук, *Конституционное правосудие*, Москва 2005.
- В. Зорькин, *Современный мир, право и Конституция*, Москва 2010.
- В. Зорькин, *Принцип разделения властей в деятельности Конституционного суда Российской Федерации*, «Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии», Ереван 2(40)–3(41) 2008.
- В. Кампо, *Правовые позиции Конституционного суда Украины как необходимый элемент обеспечения судебно-правовой реформы*, «Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии» 1(47) 2010.
- В.А. Кряжков, О.Н. Кряжкова, *Правовые позиции Конституционного суда РФ в его интерпретации*, «Государство и право» 2005, № 11.
- Э. Курис, *Конституционное правосудие. Вопросы теории и практики*, Ереван 2004.
- М.Н. Марченко, *Источники права*, Москва 2008.
- Ս. Ղափրադյան, ՀՀ սահմանադրական դատարանի որոշումների վերանայման թույլատրելիությունը, «Իրավագիտության հարցեր», N 1–2, Երևան, 2009.

*Sergey Yurevich Artemev, Hong Xiaonan, Liu Yigong*

## **The Sources of Election Law in the System of Sources of Constitutional Law in the Republic of Belarus**

**KEY WORDS:**

*sources of law, Belarus, election, constitution, constitutional order*

Belarus is a comparatively young country, which is situated in the geographical center of the European continent. However, the history of statehood on its territory has an eleven-century-long tradition. Although Belorussian lands were mainly a part of different monarchies during recorded history, but elections were quite an important part of its mediaeval bygone days, especially in XVI–XVIII centuries. Of course, these elections were of very narrow democratic nature due to a simple fact: a right to elect representatives belonged exclusively to the nobility class and rich dwellers of towns and cities. As well as, the elections were quite notorious for their corruption and bitter fighting.

After the partition of Rzeczpospolita, Belorussian lands became part of the Russian Empire. During that time, elections were used in order to form bodies of nobility self-governing system. Only after reforms held in Russian Empire in the 60ies of the nineteenth century, the system of local elected organs started to appear. However, on the territory of Belarus, this process was not as fast as on the territory of other parts of the Empire due to the high ratio of political opponents of the Empire (mainly the nobles of local origin, but who identified themselves as Poles and confessed Roman Catholic religion). After Nicolas the Second issued the October Manifest to his people in 1905, the elections as a way and method to form organs influencing internal and external policy of the Empire on the whole country scale became a much more important part of the public life.

Following the October Revolution, elections were also arranged in order to form new organs of state power, but it was just in 1936 when the principle of universal suffrage was finally accepted (before that, large section of the adult citizens was legally barred from any possibility to participate in any elections), and it was just in 1990 when the first alternative elections were held.

After Belarus, Russia and Ukraine created the Commonwealth of Independent States, there were many different elections held in the country: parliamentary elections were arranged in 1995, 2000, 2004, 2008, 2012; presidential elections were conducted in 1994, 2001, 2006, 2010; local elections (direct elections to form a three-tiered system of local councils (Soviets of deputies) were held in 1995, 1999, 2003, 2007, 2010 and 2014. It is necessary to mention also the three national referenda held in Belarus in 1995, 1996, 2004 because they dramatically influenced the electoral system of Belarus. So we may see that in 1994, 1995, 1996, 1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2010, 2012 and in 2014 Belarus was entering into periods of republican popular voting.

Although all these elections were conducted within the constitutional frameworks established by the acting 1994 Constitution but, due to many political (let's honestly say geopolitical) and economic causes, norms regulating election process were far from being stable. Practice of holding elections in Belarus together with practice of referenda have constituted important part of modern Belorussian praxis of constitutionalism with all its failures and success. Election law norms regulate election process, but at the same time are influenced by it. So it seems quite accomplishable to understand some specific features of Belorussian election system through the analysis of the system of sources of election law (both formal and problematic sources).

## **Theoretical and methodological background to the issue of sources of election law**

### **Belorussian election law in the context of discourse on an electoral system and constitutional order**

Before considering in details the quintessence of the election law, it seems essential to clarify some issues of terminology because of the two simple ideas that every academic discourse can exist only within certain language margins, and that it partially changes its quality when it is translated into another foreign language. In Belarussian legal science (which is mostly in Russian), some basic patterns of Soviet legal science are traditionally used and there is a distinc-

tion between objective election law “*izibiratelnoye pravo*” and subjective rights to vote and to be elected. Additionally, it should be pointed out that the word “*pravo*” in Russian language is quite polysemantic and means a right, objective law and correctness. Obviously, that leads to some degree of ambiguity in any legal academic discussion in Russian language. Another peculiarity of post-Soviet legal discourse in Russian language is that the term “*electoral system*” belongs to the group of problematic terminology, because it has two meanings: an extensive one and a narrow one. The broader interpretation came in the wide professional usage after the adoption of the new Soviet Constitution in 1936, which had a chapter titled “The electoral system.” This chapter regulated the whole election process. The Belorussian Constitution follows that tradition and includes a similarly named chapter.

The narrow meaning of the term “*electoral system*” is familiar to any constitutional scholar (basically it is either proportional system or plurality system). So we will mainly consider over the broad understanding of the term in question. In its broad meaning, the term “electoral system” describes the mechanism of organizing and holding elections as well as distributing the mandates between the candidates. So the electoral system of the Republic of Belarus is a part of a social reality that together with other elements constructs an existing social order in the Republic of Belarus in a given period of time. And under condition that this social order fully corresponds to the norms of the Constitution, a responsible and independent observer (a scholar, a judge, etc.) may draw a conclusion that there is a constitutional order existing in the country.

Based on this simple example, it is possible to notice that an electoral system interacts and interferes with the category of “*constitutional order*”, which is one of the most fundamental gnoseological categories of the Belorussian constitutional science. One should keep in mind that there are two basic understandings of that category. One is axiologically neutral, and it implies that, as far as there is a written constitution in a country, it is possible to discuss about its constitutional order. Another understanding is a value-oriented one, and, in its turn, means that the values guaranteed in a national constitution should follow the pattern of Anglo-Saxon (liberal, classical) constitutionalism. The first gnoseological approach let us evaluate and classify potentially endless types of constitutional orders. And provided that norms of a constitution reflect a particular ideology, we can say that a formal constitutional order of a country belongs to a specific type. The second approach implies an existence of some standards and as such formulates boundaries.

As far as the notion of an electoral system in any logical sense is a part of a corresponding notion of constitutional order, all mentioned above is true for the notion of electoral system. One may find out electoral systems, which are called

“electoral systems” but, due to influence of some other factors (not necessary malevolent), are on purpose designed not to reflect the will of people to a full possible degree. Such an understanding of electoral systems is part of axiologically neutral (or it is better to say super-variable) understanding of constitutional order. Some systems may theoretically be designed to a maximum representation of the people’s will and, in this case, such a view of an electoral system will be a part of a value-oriented understanding of the constitutional order.

One may say the value-oriented notion of an electoral system is a very good one, because it looks much more democratic. However, we believe that such a way of thinking is a bit radical and even naïve. Democracy is a much more complicated notion than simple notion of electoral democracy. The purpose of democracy is to organize human life in the society to the most possible degree of comfort. The electoral democracy does not exist for electoral democracy’s sake, but for the sake of a more broader phenomenon.

The problem of integrated understanding of an electoral system gets even more complicated if taking into consideration the particular fact that, at the very end, it is not the values and written norms that does matter. On contrary, the degree to which they are real does actual matter. That is to say, the existence of legal relations, which forms a constitutional order (and electoral system as its part); or, using other words, the practical realization of constitutional norms (electoral norms) does substantially matter.

Next question which can be naturally arisen is what legal and extra-legal elements prevent the realization of the electoral norms. So finally, we inevitably come to the discussion about sources of electoral law in its broadest (not formal legal sense). We believe that all these multifaceted understandings of factors should be taking into serious consideration while evaluating, creating, reforming an electoral system. However, for a legal expert, legal scholar, of course, the most interesting objects of research are such sources of election law, which are both formal and legal, that is to say, containing legal norms. Why is it like that? It is very simple: an electoral system may be called legal and even constitutional only if it follows the rules established in the national electoral legislation. In Belarus, different types of normative legal acts can be perceived as formal sources of electoral law, but a deeper analysis reveals that some other types of forms of law also can be discovered.

In this paper, we will demonstrate that the election law of Belarus should be seen de facto or possibly even called as “*election-referenda law*” and can be viewed as a set of rules created or supported by the Belorussian state (the latter implies that not mere legal normative acts are de facto the sources of election law in Belarus) regulating the holding of elections and referenda mechanism of realization of the objectively guaranteed subjective right to participate in govern-

ing the state affairs by the means of exercising a right to vote or (and) a right to be elected to the state offices in order to uphold the constitutional order in the Republic of Belarus.

### **Different aspects of the notion of the source of election law**

A problem of sources of election law is not less complicated than a more general problem of sources of law. It seems proper to state that the realistic approach to the problem is not to try to find the final solution which will be absolutely true. The most sober approach is to admit that, in this case, fruitful practical and theoretical discussion is more useful than any final solution. It has been already mentioned that in this paper we are to analyze the formal sources of election law, but the term “source of law” has many other meanings.

If to pay attention to the fact that Belarusian election law is a product of the state (and vice versa the state is the final source of election law) we may understand clearer that the election law serves the interest of the state. And even if we admit the principle that the state sovereignty is inferior to and is based on the popular sovereignty, but simultaneously these two sovereignties exist in a certain conflictual correlation in every country. It leads to the fact that forms of law always will protect and guarantee the individual rights to vote and to be elected only to the degree at which they do not threaten the existence of the state.

If we consider the material conditions of the Belorussian society, political system, peculiarities of the state regime as sources of Belorussian election law, we may get deeper understanding why the formal hierarchy of legal normative acts is sometimes fractured with some additional unexpected legal and political elements.

In Belarus, the triple concept of law is quite popular. From that point of view, law is the dynamic unity of objective written law, legal consciousness and legal relations. That factor may contribute to the additional complexity of the hierarchy of normative acts, because written laws and legal consciousness may be influenced by different external factors or (and) by the same factors but to a different degree.

### **The system of formal sources of election law**

Based on the theory of systems, we can suppose that the parts forming the whole exert influence on the whole system, but at the same time it is important to keep in mind that the system functions with its own vector and logic of development, influences its components and makes them to follow its needs. Such a relation is both dynamic and controversial. For the discourse’s sake, we assume that

all meanings of the term “source of election law” constitute one system and the formal sources of law are only a part of it. Apparently all other elements of the system exert influence on the formal sources of election law, but to some degree are influenced by them too. So, analyzing the formal sources of election law, we may understand how the idea of popular sovereignty finds its way in Belarus, how the Belorussian democracy works.

Traditionally, electoral legislation in Belarus is viewed as a part of constitutional legislation, and, correspondingly, election law is classified as a sub-branch of constitutional law (constitutional branch of law). In Russian language legal science, there are some views which argue that the election legislation should be classified as a separate branch of legislation. Another problem is how to understand which norms constitute the body of that sub-branch of law. If to examine the main formal sources of election law of the Republic of Belarus (the Constitution and the Electoral code) we may find out that the norms regulating the holding of elections are mainly put together with norms regulating the holding of referenda. So, technically, there is a reason to claim that Belorussian election law should be called Election-referenda law. We believe that such an approach is a quite positive one, because both referenda and elections have one strategic task to let citizens participate in managing the state through voting procedure.

Another specific problem of the interpretation of the systematization of the electoral legislation in the Republic of Belarus is the institution of deputy revocation. Some scholars claim that this legal body of norms is in contradiction with the idea of election and as such norms regulating the revocation procedure cannot constitute a part of election law. This brief account about the Belorussian academic discussion (and to some degree post-Soviet legal academic discussion) let us understand that election law in Belarus *de facto* represents the combination of constitutional normative institutes of election law, referendum law, revocation law. It is a *de-facto* election-referenda sub-branch of the constitutional law, and we even may say it is a legal sub-branch regulating direct mandatory democracy.

The system of traditionally accepted formal sources of constitutional law regulating the electoral system in Belarus, from the point of view of Belorussian legal terminology, can be divided into two large groups: acts of legislation (it includes the Constitution of the Republic of Belarus, all types of laws of the Republic of Belarus adopted by the national parliament and legal normative acts of the President of the Republic of Belarus) and a group of secondary legislation. This simple view is a bit problematic, considering that there is another body of legal instruments, which normatively exerts influence on the functioning of the electoral system and affects the realization of the right to vote (to elect) and to be elected.

## **Subsystem of traditionally accepted formal legal sources of election law in Belarus**

### **Constitution as the foundation of the electoral system in the Republic of Belarus**

The first chapter of the third section of the national Constitution specifically regulates the foundation of the electoral system in the Republic of Belarus. Some norms regulating specific relations can also be found in other parts of the Constitution.

Article 64 of the Constitution stipulates that elections of deputies and “other persons elected to state offices by the people” shall be general. Citizens of the Republic of Belarus over the age of 18 are entitled to vote. It also should be mentioned that presently in Belarus the term “other persons elected to state offices by the people” refers only to the position of the President of the Republic of Belarus. Currently just deputies of different level local Councils and Lower House of the National Parliament are elected by the people of the Republic. However, it should be mentioned that constitutional status of the Belorussian President includes his power to establish direct election of the heads of local governments if he/she wants so.

The second paragraph of the national Constitution stipulates the principles of the constitutional responsibility for the citizens of the Republic of Belarus with regard to participating in the electoral process. Two groups of Belorussian citizens are barred to participate in election in any capacity (or at least in capacity of voters and candidates): 1) citizens who are declared incapable by the court; 2) citizens who are kept in confinement in accordance with a court sentence. We can see very interesting phenomena when such a phrasing of the Constitution led to the situation when Criminal Code of Belarus de facto served as an act of interpretation of the Constitution. According to the Criminal Code of the Republic of Belarus “keeping in confinement” and “arrest” are two different types of punishment. And it led to the situation that people who are subject to arrest of this type are eligible to participate in elections. It is possible that it was not a real desire of the legislators and happened quite accidentally. The text of this norm appears in a logical contradiction with the next norm in the same paragraph which curtailed a right of “persons in respect of whom detention, as a measure of restraint, is selected under the procedure established by the criminal procedural legislation” to vote.

The Constitution of the Republic of Belarus stipulates that the right to be elected a deputy of the Lower House of the National Assembly belongs to citizens over 21 and the right to be elected to the office of the President of Belarus belongs to citizens over 35 years old.



Article 65 of the Constitution establishes a principle of free elections, and the Constitution explicitly clarifies that it means a voter shall decide personally whether to take part in elections and for whom to vote. One of the leading constitutional scholars of Belarus Professor Gregory V. Vasilevich even considers that this is of much broader meaning and refers to the organization of the whole electoral process. So Belarus belongs to the group of the countries which do not support mandatory participation in the election (in Europe there some countries, which introduce a principle of mandatory voting). Some observers consider that this principle with regard to a decision to participate in voting or not is very problematic and that some group of citizens are forced to participate in voting. Traditionally, in Soviet period elections were officially viewed as a socially advantageous and responsible type of behaviour. It is logical that holding election is a quite expensive thing and refusing to participate in voting can be seen as a not beneficial action for the society. In media, there were some alarming reports that students and citizens who worked for organizations financed from the state budget were forced to participate in voting. Here we see a classical example between social understanding of what is good for the society and the requirements of the Constitution that oblige any subject not to force citizens to participate in voting. It is worthy to explain that forcing the participation in voting is a crime according to the Belorussian legislation.

We think that a more fundamental factor, which contributes to the publication in newspapers about such a type of behaviour, is the legal requirement that some types of elections in Belarus can be valid only under the condition that more than a half of all possible electors participated in voting.

In the recent history of Belarus, there was a good example when, due to phenomena of electoral absenteeism, national election of the thirteenth Supreme Council (the Parliament before the constitutional reform of 1996) in 1995 de facto failed. It eventually caused the most serious constitutional crises in the history of Belarus in 1996.

One of the most fundamental principles stipulated by the Constitution is that the preparation and holding of elections shall be open and public. Usually Belorussian election commissions and observers from the countries CIS support the opinion that elections in Belarus are held on the basis of this principle, but representatives from the countries of the EU claim that they are not.

An interesting legal technique is used in the Belorussian Constitution when regulating the principle of equal elections. The Constitution only stipulates that voters must have an equal number of votes. So it is technically possible to adopt a law and entitle every citizen to two or more votes which he/she can use. However, it is only a possibility: now every citizen is entitled to one ballot.

The Constitution stipulates that candidates who want to be elected to state offices shall take part in elections on an equal basis. It is one of the most discussed

issues (mostly politically motivated). It is very difficult in practice to separate one person as a candidate to the state office and his other social roles. In the current situation, the normative principle guaranteeing the equality of the candidates regulates also the financing of the candidates and influences the norm of the Article 70: “expenditures for preparation and holding of elections shall be covered by the State within the limits of the funds assigned for this purpose. In instances determined by the law, expenditures for preparation and holding of elections may be covered at the expense of funds of public associations, enterprises, institutions, organisations and citizens.” Whether this norm should guarantee absolute financial equality of the candidates, or it should be applied only to their interactions with organ of the State is a matter of discussion.

Article 67 sets that elections of deputies shall be direct: deputies shall be elected by citizens directly. At the same time, the Constitution is neutral with regard to the type of the electoral system (plurality system or a proportional one). That question is regulated by the Electoral code.

Voting in elections shall be secret: control over expression of the will of voters during voting is prohibited.

One of the most peculiar norms of the Constitution of Belarus is the norm entitling different subjects to nomination of candidates to the position of deputies. Public associations, work collectives and citizens have the right to nominate candidates for deputies. Many observers believe that entitling work collectives to nominate candidates is a relic of the Soviet period. We believe that this norm is the reflection of political influence of the managers of the enterprises.

According to the Belorussian Constitution, electoral commissions are to ensure holding of elections.

Norms of other parts of the Constitution regulate the procedure of electoral process and entitle President of the Republic of Belarus under certain condition to call regular and extraordinary elections to the House of Representatives, the Council of the Republic and local representative bodies. Elections for a new composition of the Houses of the Parliament shall be called no later than four months and held no later than 30 days prior to the expiration of the powers of the current Houses. Extraordinary elections for the Houses of the Parliament shall be held within three months from the day of the premature termination of the powers of the Houses of Parliament.

Constitution also empowers the Lower House (the House of Representatives) to call presidential election. However, the regulation is rather tricky: Presidential elections shall be called by the House of Representatives no later than five months and shall be held no later than two months prior to the expiration of the term of office of the previous President. So, strictly speaking, there is an obvious contradiction between a five-year term of Belorussian presidency and a power

of the Lower House to call an election any time it wants without naming them as extraordinary. Once this norm was used, and the second presidential term of Mr. Lukashenko was several months shorter than he was originally entitled by the Constitution<sup>1</sup>.

So we may see, the Constitution of the Republic of Belarus enshrines all main principles and requirements to a modern electoral system and at the same time it uses some interesting legal mechanisms.

### **Laws of the Republic of Belarus as forms of election law**

The Constitution of the Republic of Belarus often specifies that many details of the electoral system must be regulated by the laws. Usually this term in the text of Constitution refers to the different types of laws of the Republic of Belarus. There are two basic types of laws of the Republic of Belarus (the third type is a programming law): the Codes of the Republic of Belarus and laws of the Republic of Belarus. In the case of collision, the norms of the Code usually take precedence over the norms of the laws of the Republic of Belarus. One of the peculiarities of the legislation system of Belarus is its relative instability with numerous laws adopted and amended every year. Another specific feature is the tendency to codification.

The pivotal element of the system of formal sources of election law of the Republic of Belarus is the Electoral Code of the Republic of Belarus adopted in February, 2000. Seventeen laws of the Republic of Belarus lost legal force after this Code took legal effect. The original wording of the Code was seriously altered with five amendments to the Code. The last amendment was adopted in 2011.

This Code systematically and entirely regulates relations arising when preparing and holding elections of the President of the Republic of Belarus, elections and recall of deputies of the House of Representatives of the National Assembly of the Republic of Belarus, of members of the Council of the Republic of the National Assembly of the Republic of Belarus, of deputies of local Councils of Deputies of the Republic of Belarus, as well as while preparing and holding a referendum (popular vote). It must be noted that theoretically it is possible to adopt a law of the Republic of Belarus, which is not incorporated in this Code, may act separately and has a superior legal force, but a legislator wisely prefers not to do it in order not to destroy the systematic regulation of the electoral relations.

The role of the Electoral code with regard to regulation of the parliamentary and local elections is more significant because the Constitution does not stipulate

---

<sup>1</sup> Constitution of the Republic of Belarus of 1994 (with changes and additions adopted at the republican referenda of November 24, 1996 and of October 17, 2004) [Digital resource], Mode of access: <http://president.gov.by/en/press19329.html#doc>, 20.06.2012.

any particular type of the electoral system. Before an election is held the country is divided into 110 election circuits according to the quantity of seats in the Lower House of the National Parliament. Simple majority vote principle is used in the first round. Voting is considered valid if over 50 per cent of eligible voters participated in the polls. Candidates who receive over 50 per cent of votes win. If none of the candidates get 50 per cent of votes, the second round of election between the two leading candidates is held. Run-off elections are valid if more than 25 per cent of voters on the electoral list participated. That is a fundamental difference between parliamentary and presidential elections. The constitutional requirement to the presidential election to be considered as valid in both first and second rounds is the participation of simple majority of all possible voters.

In the case of local elections since 2006, the Code has stipulated that the principle of relative majority shall be used in order to determine a winner<sup>2</sup>.

### **Normative legal acts of the President as sources of election law**

The legal acts of the head of the state in Belarus are very important in the hierarchy of legal acts, since Belarus in 1996 have chosen presidentialism instead of parliamentarism. The President of the Republic of Belarus issues orders (*ukaz*) to call elections to the House of Representatives and to local councils. However, also the President has a power to adopt special extraordinary decrees (*decret*). Practically, this type of legislation has a superior legal force even to the majority of codes of the Republic of Belarus. It should be mentioned that after the constitutional reform of 1996, the second type of presidential decrees played a very important role in the regulation of the electoral process. For example, the double-tiered mechanism of elections to the Council of the Republic (the Upper House) was originally regulated by means of a presidential decree. At the moment the factual role of the presidential acts in regulating the electoral process is relatively insignificant.

### **Normative legal acts of organs of central administration as sources of electoral law**

Among all organs of the central administration the central role belongs to the Central Commission on election and holding referenda. The Constitution also stipulates that a system of election commissions shall be created in Belarus. The Central Commission is formed by the Upper House of the Parliament and the

---

<sup>2</sup> Electoral Code of the Republic of Belarus February 11, 2000 No 370-Z [Amended as of January 4, 2010]. [Digital resource], Mode of access: <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=Hk0000370ee>, 20.06.2012.

President of the Republic of Belarus. It has a power to interpret the norms of the Electoral Code of the Republic of Belarus as well as issue some acts of secondary legislation. It also has a duty to resolve some types of electoral disputes. Its actions and acts may be challenged in the Supreme Court of the Republic of Belarus, and its normative legal acts may be reviewed in the Constitutional Court of the Republic of Belarus.

## **Problematic sources of election law**

### **The challenge of acts of organs of constitutional control**

The Constitutional Court of the Republic of Belarus is a national organ of specialized constitutional control in the Republic of Belarus. The activity of the Belorussian Constitutional Court influences seriously almost all stages of the law-making process in the Republic of Belarus. The Constitutional Court of the Republic of Belarus is authorized to issue different types of decisions. Even so, the only one type of decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus which is unanimously accepted as a formal source of law is the Conclusion of the Constitutional Court of the Republic of Belarus. This type of rulings of the Constitutional Court of the Republic of Belarus is only inferior to the Constitution of the Republic of Belarus in the system of hierarchy of legal acts. However, there are other important types of decisions made by the Constitutional Court of the Republic of Belarus: an annual address of the Constitutional Court to the President of the Republic and Parliament and decisions of the Constitutional Court, decisions (rulings) of the Constitutional Court of the Republic of Belarus made in the process of preliminary constitutional review.

As a rule following every election year, the Constitutional Court of the Republic of Belarus expresses its opinion about the election held in Belarus and points out to the importance of elections for the legitimacy of the state. The role of an annual address of the Constitutional Court of the Republic of Belarus has mainly informative, programming, ideological, analytical and doctrinal legal functions. As for the place of the decisions (rulings) of the Constitutional Court of the Republic of Belarus in the hierarchy of the legal acts of the Republic of Belarus, there is a serious academic and political discussion on the legal consequences of this type of decisions. Many Justices of the Constitutional Court consider that all decisions of the Constitutional court are obligatory, have legal force and must be executed. This claim is based on the provision of the 1994 Constitution which points out that the decisions of all courts of the Republic of Belarus are mandatory. Opponents consider that this norm is not applied to all types of decisions

of the Constitutional Court of the Republic of Belarus. If finally the supporters of the first point of view are correct so it means that this type of decisions (rulings) is a legal and normative one and has a very high place in the normative hierarchy. In the case that the second opinion is true, this type of decisions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus is a kind of doctrinal source of election law with no place in the normative hierarchy of the sources of election law of the Republic of Belarus.

Prior to the presidential election in 2001 there was an interesting case heard in the Constitutional Court of the Republic of Belarus with regard to the right of citizens of Belarus to be elected to the position of the President of the Republic of Belarus. Article 80 of the Constitution stipulates that any citizen of the Republic of Belarus by birth at least 35 years of age who is eligible to vote and has been resident in the Republic of Belarus for at least ten years to the elections may be elected as a President of the Republic of Belarus. An initiative group applied to the Central Commission on election and holding referenda to register Mr. Zenon Pozniak (chairman of the Belorussian Popular Front, one of 15 registered political parties in the Republic of Belarus, which is considered to be as a radical nationalistic conservative right party by many observers) as a possible candidate to the presidential office in Belarus. The Central Commission was well informed that after the constitutional referenda in 1996 Mr. Pozniak left the country and resided in the USA where he was granted political asylum. So de facto he was absent in the country for 5 years prior to the 2001 presidential election. The Constitutional Court of the Republic of Belarus decided that, due to the facts that Mr. Pozniak never expressed his wish to leave the country in order to stay permanently abroad, considered that he was forced to stay abroad and wished to participate in the political life of Belarus, he had to be considered eligible to be a presidential candidate in Belarus as the constitutional prohibition had to be applied only to citizens who explicitly expressed their will to live permanently abroad. The Central Commission on elections and holding referenda accepted this ruling of the Constitutional Court and registered Mr. Pozniak's initiative group<sup>3</sup>.

### **The challenge of custom**

There is an opinion that electoral process is very complicated and politicized so there is no good reason to tightly regulate it in details, and it should be kept

---

<sup>3</sup> Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus from the 15 of June, 2001 No D-120/2001 On legal position of the Constitutional Court concerning the notion "citizen of the Republic of Belarus who has been resident in the Republic of Belarus" which is used in Article 80 of the Constitution of the Republic of Belarus [Digital resource], Mode of access: <http://www.kc.gov.by/en/main.aspx?guid=4923>, 20.06.2012.

enough room for political customs. Furthermore, it should be taken into consideration that historically many norms firstly appeared in customs and only after that they were incorporated in the national electoral legislation. Political customs, political practice, customary interpretations of norms of election legislations are important factors, which influence the stability of the electoral system. However, here we would like to mainly concentrate on a quite interesting issue that let us assume there is at least one constitutional legitimate custom recognized by the Belorussian state. The question involves the complex of legal interaction connections between the national Constitution, some international treaties as well as the Electoral code of the Republic of Belarus.

According to the Constitution of the Republic of Belarus, only citizens of the Republic of Belarus are directly entitled to the right to vote. However, the Article 11 of the 1994 Constitution stipulates that foreign nationals and stateless persons in the territory of Belarus shall enjoy the rights and freedoms and execute duties on equal terms with citizens of the Republic of Belarus, unless otherwise specified by the Constitution, laws and treaties. Since the 1995 referendum, the Republic of Belarus conducts the policy of integration with Russian Federation. The Electoral code of the Republic of Belarus entitled citizens of the Russian Federation who permanently resided in the Republic of Belarus to take part in elections of deputies of local Councils of Deputies *in conformity with a treaty of the Republic of Belarus and the Russian Federation*. The article 18 of the Treaty establishing the Union of Russia and Belarus permitted citizens of the Union (the citizens of Russia and Belarus) to do that. So Russian citizens permanently residing in Belarus obtained the right to be elected as deputies of the local councils, as a part of their status as the citizens of Union of Russia and Belarus.

Following the fact that the Integration of Russian Federation and Belarus entered the new higher level, the New Union State of Russia and Belarus was created and a new treaty on creation of the Union State of Russia and Belarus (the 1999 Treaty) was adopted. The latter one cancelled the previous treaty on Union of Russia and Belarus (the 1997 Treaty), but for some unclear reasons the new treaty did not mention about the rights of citizens of the Union State of Russia and Belarus to participate in the local elections of the countries. However, Russian citizens did continue to participate in the local elections in Belarus and currently there are several deputies in different local councils of the Republic of Belarus who do not hold citizenship of Belarus. So we may conclude that, in spite of the fact that the formal source of the norm entitling Russian citizens to the right to take part in the local elections in Belarus (the 1997 Treaty) lost its validity (treaty was cancelled with another treaty established), but due to political factors and tradition, the norm has still been applied. And the Belorussian state apparently tolerates it, or, at least, it seems that the Central Commission on

elections and holding referenda tries to interpret obvious reference rule as a rule which has a direct effect.

The problem of authorizing foreigners to participate in local elections can be viewed from a more fundamental perspective. According to the theoretical approach, local Councils of Deputies are viewed as organs exercising the state power in the Republic of Belarus (from this point of view Belarus follows the Soviet pattern; it is the same also in China and all Local people's congresses are organs of state power). According to the Constitution "the people shall be the sole source of state power and the bearer of sovereignty in the Republic of Belarus." The word "people" here means all citizens. To permit foreigners to participate in the elections implies to violate this logical construction (we do not claim there is a violation of the Constitution as a legal document, we just say that we believe that there is a logical theoretical inconsistency in the text of the Constitution as it also serves as an ideological and academic document) as it practically means that state power originates not from "people of Belarus" in legal understanding of the term, but from the people in the sociological understanding of the term, that is to say, from the population of Belarus. It seems worthy to mention that this problem does not appear in Russia, because local councils in Russia are seen as organs of municipal power and different from the organs of state power<sup>4</sup>.

### **Decisions of referenda as sources of election law**

We do not have a task to make a review of the Belorussian legislation on referenda in this chapter. Instead, we want to focus on the analysis about how the republican referenda influenced the electoral system in the Republic of Belarus.

The issue of systematization of the election law in the Republic of Belarus with regard to the possibility and expediency of including the norms on holding referenda in the sub-branch of election law of the constitutional law branch of the Republic of Belarus was mentioned in the very beginning of the article. But at the same time, it is worthy to examine how the decisions of the referenda held in the Republic of Belarus can influence the practical realization of rights to elect and to be elected by the citizens of the Republic of Belarus. One of the most controversial and epochal moments in the recent history of the Republic of Belarus was a national referendum held in October 1996. The decisions of the referendum shaped the current political system of the Republic of Belarus.

The new wording of the Constitution was adopted by this referendum. This new wording led to the changes of the constitutional framework of the electoral

---

<sup>4</sup> Договор о Союзе Беларуси и России (подписан в г. Москве 02.04.1997) [Digital resource], Mode of access: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10441>, 20.06.2012.



system. And if to understand the term “source of law” in a broad sense we can draw a conclusion that the referendum is one of the most important sources of election law in Belarus. But the issue is to decide whether the decisions of the referendum are independent forms of the election law in Belarus or not. This problem occurs because of the mechanism of realization of the decisions adopted on the referendum and because of the dubious status of the decisions of referenda in the hierarchy of the normative legal acts.

The peculiarity of the 1996 Belorussian referendum was that the majority of citizens of the Republic of Belarus refused to vote in favour of the proposal to hold direct elections of the heads of organs of local government. As the result of this decision up to now the chairmen of executive committees of regions, districts and towns (they are often erroneously called “mayors” and “governors” in Belarus; it represents interesting phenomena of disrespect to the national legal terminology) are appointed by the President of the Republic of Belarus with the consent of the local Councils of Deputies. This particular decision of the 1996 nation-wide referendum was a consultative one, but it still influences the discussion of the possibility of holding direct elections in the Republic of Belarus. Also it revealed political immaturity of the electors and problems of functioning of institutes of direct and indirect democracy in the Republic of Belarus as well as not enough ability to rational self-organization. The latter is a fundamental principle of the democracy concept.

Other interesting consequences of the 1996 referendum were the decision to prolong de facto the term of the President with 5 more years and let him to form the new chamber of Parliament from the part of deputies elected to the previous parliament (the Supreme Soviet of the Republic of Belarus) without holding new elections. These decisions implied that the majority of Belorussian citizens did not see elections as a way to solve political disputes.

The third referendum hold in Belarus in 2004 was also concerned with electoral issues. The new amendment to the Constitution was adopted. According to it, the norm prohibiting for one citizen to be elected to the office of the President of the Republic more than two times was repealed.

It seems justified to state that the decision adopted by a referendum may influence the election law in two ways:

- 1) even consultative referendum should be taken into consideration as a regulative instrument at least until holding the next general elections (presidential or parliamentary). Otherwise referendum may lose any justification. The concept of democracy presumes that the nation has a theoretically possible ability to take reasonable decision concerning the governing the state affair. In the country, that claims to follow the principle of democratic state, the will of people formally expressed must be paramount. It is better to view any

consultative decision adopted on referendum as a provisional constitutional norm;

- 2) binding decision of the national referenda can be in fact viewed as a form of election law, because the mandatory decision implies the duty of another organ to make some necessary actions, for example to issue a corresponding normative legal act, which should be in absolute compliance with the decision of referenda.

## Conclusion

The elections held in the Republic of Belarus constitute the important part of its political system with the presidential election traditionally attracting attention of international observers and media.

Due to the fact that Belarus belongs to the Continental legal family (or it is better to say the East Slavonic legal family), different types of legal normative acts are the main formal sources of election legislation.

The two main formal sources are the Constitution of the Republic of Belarus and the Electoral Code of the Republic of Belarus. At the same time the normative regulative potential of the norms in the Electoral code can be decreased because the President of the Republic can issue special normative Decrees, which may regulate the electoral system of the Republic of Belarus. As well as he may issue documents of political nature (annual presidential address), and legal programming documents (directives of the President), which have a potential to influence the electoral system in Belarus. However, now the role of presidential normative acts in regulation of the electoral system is relatively low.

The interpretive and norm-creating powers of the Constitutional Court and Central Commission on election and holding national referenda can also influence the pyramid of legal normative acts.

## ABSTRACT

Constitutional law forms positive legal aspect of constitutionalism. Election law is often seen as a sub-branch of the constitutional law and, at the same time, embodies (to a different degree) ideas of democracy. Correlation between democracy and constitutionalism is one of the most debating questions in contemporary legal science. It seems worth examining how this controversy exerts influence on the system of sources of election law as a part of a bigger system of constitutional law in the case of the Republic of Belarus.

## **Bibliography**

Constitution of the Republic of Belarus of 1994 (with changes and additions adopted at the republican referenda of November 24, 1996 and of October 17, 2004) [Digital resource], Mode of access: <http://president.gov.by/en/press19329.html#doc>, 20.06.2012.

Electoral Code of the Republic of Belarus February 11, 2000 No 370-Z [Amended as of January 4, 2010]. [Digital resource], Mode of access: <http://law.by/main.aspx?guid=3871&p0=Hk0000370ee>, 20.06.2012.

Договор о Союзе Беларуси и России (подписан в г. Москве 02.04.1997) [Digital resource], Mode of access: <http://www.soyuz.by/ru/?guid=10441>, 20.06.2012.

Decision of the Constitutional Court of the Republic of Belarus from the 15 of June, 2001 No D-120/2001 On legal position of the Constitutional Court concerning the notion “citizen of the Republic of Belarus who has been resident in the Republic of Belarus” which is used in Article 80 of the Constitution of the Republic of Belarus [Digital resource], Mode of access: <http://www.kc.gov.by/en/main.aspx?guid=4923>, 20.06.2012.

## **Авторы**

**Ольга Сергеевна Антонова**, соискатель кафедры политологии Донецкого национального университета, Украина.

**Оксана Войтюк**, доктор, кафедра международной политики Институт истории и политических наук Белостокский университет, Польша.

**Мереке Габдуалиев**, директор Института развития конституционализма и демократии (г. Астана, Казахстан), профессор РАЕ, кандидат юридических наук (PhD of jurisprudence) ВАК России.

**Виталий Викторович Гончаров**, профессор кафедры конституционного и муниципального права, директор Института проблем глобализации, экономики и развития гражданского общества, Россия.

**Яцек Залесны**, доктор Института политических наук Варшавского университета, занимается изучением конституционного права. Печатается в журналах, напр. «Сравнительное конституционное обозрение», «Проблемы в российском законодательстве», «МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ғылыми-талдау журналы», «Journal of Constitutionalism & Human Rights», Польша.

**Игорь Васильевич Ищенко**, кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии, заместитель декана факультета общественных наук и международных отношений Днепрпетровского национального университета имени Олеса Гончара, Днепрпетровск, Украина.

**Юрий Алексеевич Коваль**, кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии Донецкого национального университета, Украина.

**Снежана Владимировна Матушкина**, соискатель кафедры политологии Донецкого национального университета, Украина.

**Руслан Салихович Мухаметов**, доцент кафедры теории и истории политической науки, Уральский федеральный университет, Россия.

**Марина Григорьевна Нумухаметова**, аспирантка кафедры политологии Донецкого национального университета, Украина.

**Игорь Юрьевич Остапович**, Горно-Алтайский государственный университет, доцент, кандидат юридических наук, Россия.

**Михаил Иванович Пастухов**, профессор Белорусского института правове-  
дения, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Респу-  
блики Беларусь, в прошлом – судья Конституционного суда Республики  
Беларусь.

**Николай Васильевич Примуш**, доктор политических наук, профессор,  
заведующий кафедры политологии Донецкого национального универси-  
тета, Украина.

**Виктория Анатольевна Юбко**, аспирант кафедры конституционного права  
юридического факультета Белорусского государственного университета,  
Беларусь.

**Sergey Yurevich Artemev**, lecturer of Belarusian State University (BSU), Belarus;  
Doctoral researcher in the Faculty of Humanities and Social Sciences, Dalian  
University of Technology (DUT), China.

**Anahit Manasyan**, Senior Adviser to the President of the Constitutional Court  
of the Republic of Armenia, PhD in Law, Armenia.

**Hong Xiaonan**, Doctor of Philosophy, Professor, Dean of the Faculty of  
Humanities and Liberal arts, Dalian University of Technology (DUT), China.

**Olena Yatsunska**, PhD (eq) in Political Science, Mykolayiv Regional Center of  
the Local Government Development, Mykolayiv, Ukraine.

**Liu Yigong**, Doctor of Jurisprudens, Professor in the Faculty of Humanities and  
Social Sciences, Dalian University of Technology (DUT), China.

## STUDIA POLITOLOGICZNE

### Wytyczne dla Autorów

Forma przekazania tekstu: e-mail'em, w edytorze Word na adres: jacekzalesny@o2.pl.

Do tekstu dołącza się oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że aktualnie nie uczestniczy ona w innym postępowaniu wydawniczym.

#### Redakcja tekstu

##### Układ analizy:

Autor  
Tytułu analizy w języku polskim  
Kluczowe słowa: 5 w języku polskim  
Tekst artykułu  
Streszczenie: w języku polskim do 600 znaków  
Tytułu analizy w języku angielskim  
Streszczenie: w języku angielskim do 600 znaków  
Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim  
Bibliografia

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy, adres do korespondencji).

**Czcionka:** Times New Roman, „13”

**Akapit:** wyrównanie do prawej i lewej, wcięcie: 1,25 cm pierwszy wiersz, 1,5 odstępu między wierszami.

**Przypisy polskie:** na dole strony, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

<sup>1</sup> Tamże, s. 27.

<sup>1</sup> M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

<sup>1</sup> S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

<sup>1</sup> T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

<sup>1</sup> M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artkuły/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

**Objętość:** 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

W celu przeciwdziałania „ghostwriting” i „guest authorship” Redakcja „Studiów Politologicznych” wprowadziła procedury związane z zaporą „ghostwriting”.

„Ghostwriting” oraz „guest authorship” są przejawem nierzetelności naukowej. Wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z Autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział Autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest Autorem/współautorem publikacji.

Autor publikacji jest zobligowany poinformować o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów („*financial disclosure*”).

Redakcja „Studiów Politologicznych” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Redakcja „Studiów Politologicznych” dokumentuje wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce.

Teksty przekazywane do opublikowania w „Studiach Politologicznych” podlegają postępowaniu recenzyjnemu. W ciągu 2 miesięcy od złożenia tekstu Autor jest informowany o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na uchybienia formalne. Następnie każda praca (po nadaniu jej anonimowości) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Studiów Politologicznych”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst jest przekazywany dwóm recenzentom zewnętrznym, tj. spoza członków Redakcji. W przypadku uzyskania recenzji negatywnej informacja o tym fakcie jest podawana Autorowi, a postępowanie publikacyjne ulega zakończeniu ze skutkiem dlań negatywnym. W przypadku recenzji negatywnej Autor otrzymuje recenzję nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzenta) oraz informację, że postępowanie publikacyjne uległo zakończeniu ze skutkiem negatywnym.

Redakcja nie zwraca tekstów niezamówionych oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

STUDIA POLITOLOGICZNE  
(„ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ”)

**Указания для авторов**

Форма предоставления текстов (на русском языке): по электронной почте, в редакторе Word на адрес: jacekzalesny@o2.pl.

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> М. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuły/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

**Объем:** 25–35 тыс. знаков с пробелами.

С целью противодействия «ghostwriting» и «guest authorship» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «ghostwriting».

«Ghostwriting» и «guest authorship» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление 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: jacekzalesny@o2.pl.

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.

