

STUDIA POLITOLOGICZNE

VOL. 33

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO

POLITICAL SCIENCE STUDIES

MECHANISMS OF GOVERNANCE IN EASTERN EUROPE

edited by Stanisław Sulowski and Jacek Zaleśny

WARSAW 2014

VOL. 33

UNIVERSITY OF WARSAW • INSTITUTE OF POLITICAL SCIENCE

STUDIA POLITOLOGICZNE

MECHANIZMY RZĄDZENIA W PAŃSTWACH EUROPY WSCHODNIEJ

pod redakcją Stanisława Sulowskiego i Jacka Zalesnego

WARSZAWA 2014

VOL. 33

INSTYTUT NAUK POLITYCZNYCH UNIwersYTETU WARSZAWSKIEGO

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

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

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

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

Redaktor techniczny: Marta Grabarczyk

Redaktor statystyczny: dr Viera Gafrikova

Рецензенты (recenzenci): Александр Вашкевич (Факультет международных отношений Белорусского
государственного университета, Беларусь)

Оксана Войтюк (Институт истории и политических наук Белостокского университета, Польша)

„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

© Copyright by Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego,
Warszawa 2014

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, www.elipsa.pl

Содержание

Введение	9
Вениамин Евгеньевич Чиркин Форма правления в современной России	12
Андрей Николаевич Медушевский Конституционная стабильность и институциональные изменения в российском политическом процессе	25
Ирина Анатольевна Алебастрова Проблемы реализации принципа разделения властей в государственном механизме Российской Федерации	45
Руслан Салихович Мухаметов Консервативные процессы в общественно-политической жизни России при Президенте Путине	62
Лидия Алексеевна Нудненко Принцип открытости и гласности в содержании и реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации	70
Людмила Аслановна Тхабисимова, Маргарита Геннадьевна Шукюрова Применение пропорциональной избирательной системы в России на выборах в субъектах Российской Федерации	89
Людмила Аслановна Тхабисимова, Хусейн Абдулович Тхабисимов Политические партии в избирательном процессе субъектов Российской Федерации	128
Андрей Викторович Серегин Политические перспективы конституционного развития форм правления славянских государств в XXI века	162
Ольга Владимировна Совгиря Организация и деятельность Правительства Украины: особенности на современном этапе	180
Юрий Шведа Партийная система Украины в исторической ретроспективе	194

Павел Молочко	
Особенности развития партийной системы Украины: от плюрализма к ограниченной конкуренции	209
Оксана Войтюк	
Политическое будущее Всеукраинского объединения «Свобода» с точки зрения зарубежных и отечественных обозревателей	228
Николай Васильевич Примуш	
Политическая оппозиция в европейской и постсоциалистической практике	245
Юрий Алексеевич Коваль	
Местное самоуправление как фактор стабилизации общества: теоретический аспект	263
Яцек Залесны	
Эволюция системы государственного управления независимого Азербайджана	280
Нарцисс Шукуралиева	
Национальные мифы и политическая практика в странах Центральной Азии	298
Tadeusz Bodio, Piotr Zuzankiewicz	
Etnokratyczno-klanowy wymiar reżimu politycznego Tatarstanu	313
Krzysztof Kozłowski	
Następstwa kolorowych rewolucji na obszarze poradzieckim	333
Adam R. Bartnicki	
Sukcesja władzy w warunkach pozorowanej demokracji państw postsowieckich	364
Michał Brzeziński	
Parlament wobec szczególnych zagrożeń – rozwiązania konstytucyjne wybranych państw obszaru byłego ZSRR	380
Jarosław Szymanek	
Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego	397
Elżbieta Kuźelewska	
Porównanie pozycji ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś	419
Jacek Wojnicki	
Rząd w systemie politycznym Republiki Białoruś	444
Grzegorz Kuca	
Pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji: stabilizator ustroju czy inspirator konfliktów?	460
Monika Giżyńska	
Ewolucja referendum ogólnokrajowego w Republice Łotewskiej	474
Авторы	486

Contents

Introduction	9
Veniamin Evgenevich Chirkin The form of government in modern Russia	12
Andrey Nikolayevich Medushevsky Constitutional Stability and Institutional Changes in the Russian Political Process	25
Irina Anatolevna Alebastrova The problems with separation of powers principle realization in the Russian Federation state mechanism	45
Ruslan Salikhovich Muchametov Conservative processes in socio-political life in Russia under President Vladimir Putin	62
Lidia Alekseyevna Nudnienko The principle of openness and publicity in the content and implementation of passive suffrage in the Russian Federation ...	70
Ludmila Aslanovna Tchabisimova, Margarita Gennadevna Shukiurova Application of a proportional electoral system in Russia on elections in subjects of the Russian Federation	89
Ludmila Aslanovna Tchabisimova, Huseyn Abdulovich Tchabisimov Political parties in electoral process in Russian Federation	128
Andrei Viktorovich Seregin Political perspectives of constitutional development forms of government Slavic states in the XXI Century	162
Olga Vladimirovna Sovgyrya The structure and functions of the government of Ukraine: spotlight on current issues	180
Yuriy Shveda Party system of Ukraine in historical retrospective	194
Pavel Molochko Peculiarities of the development of the party system of Ukraine: from pluralism to the limited competition	209

Oksana Voytyuk	
The political future of All-Ukrainian Union “Svoboda” from the foreign and domestic point of view	228
Nikolay Vasilevich Prymush	
Political opposition in european and post-socialist practice.	245
Yuriy Alekseyevich Koval	
Local government as factor of stabilization of society: theoretical aspect.	263
Jacek Zaleśny	
The evolution of the state leadership in the independent Azerbaijan	280
Narciss Shukuralieva	
National myths and political practice in Central Asia	298
Tadeusz Bodio, Piotr Zuzankiewicz	
Ethnocratic and clannish dimension of the political regime of Tatarstan	313
Krzysztof Kozłowski	
Consequences of color revolutions in the post-Soviet area	333
Adam R. Bartnicki	
Power succession in former Soviet states under the conditions of sham democracy.	364
Michał Brzeziński	
The parliament in the situations of extraordinary threats – constitutional solutions in selected countries of the former USSR . .	380
Jarosław Szymanek	
The origin and evolution of constitutionalism in Kazakhstan	397
Elżbieta Kuźelewska	
Comparison of political position of the president of the Russian Federation and the Republic of Belarus.	419
Jacek Wojnicki	
The government in the political system of the Republic of Belarus	444
Grzegorz Kuca	
The constitutional position of the President of Georgia: a factor stabilizing the system or conflicts initiator?	460
Monika Giżyńska	
Evolution of the nationwide referendum in the Republic of Latvia . . .	474
Authors	486

Введение

Лейтмотивом представленного тома «*Studiów Politologicznych*» («*Политологические исследования*») являются вопросы систем государственного управления в странах Восточной Европы. Данная тематика вызывает постоянный интерес как конституционалистов, теоретиков государства и права, так и политологов. Так происходит не без причины. С одной стороны, система управления является ключевым элементом функционирования конституционного строя государства, как таковая, вызывает интерес конституционалистов и теоретиков государства и права, с другой стороны – представляет собой основной элемент политической системы государства, поэтому привлекает внимание политологов.

Как демонстрируют авторы представленных текстов, система государственного управления, определяя отношения, существующие между органами законодательной и исполнительной власти, не является чем-то постоянным, раз и навсегда определенным в правовых актах и в последующем только воспроизводимым в действительности. Наоборот. Сама по себе она переменчива, не до конца сформулирована. На основании одних и тех же правовых регулирований может функционировать различным образом и соответственно – ее можно анализировать по-разному. Можно рассматривать сквозь призму только правовых регулирований и демонстрировать, как ее представлял себе автор конституции, как спроектировал правовую реальность. К системе управления можно также применить другой исследовательский подход. Систему управления можно рассматривать не только сквозь призму правовых регулирований, но также сосредоточить внимание на реальных механизмах деятельности и показать, насколько политическая реальность соответствует нормативным принципам, насколько конституция фактически определяет отношения, существующие между органами законодательной и исполнительной власти, и насколько является обычным конституционным орнаментом, чем-то, что действует формально, а фактически применяется совершенно по-разному. Причем, речь не идет только о нарушении конституционных положений. Возможно также не использование органами государственной власти переданных им компетенций. Например, связи между президентом и парламентом формируются двояко: когда президент

регулярно применяет законодательное вето и тем самым блокирует возможность создания закона; когда президент не вмешивается в законодательный процесс и отказывается от применения законодательного вето.

Авторы представленных текстов доказывают, что конституционно запланированная система управления, как правило, представляет собой абстрактную модель, улучшаемую на практике участниками политических отношений. Именно они придают системе правления конкретные рамки – гибкие временные границы, поскольку неодинаковы условия применения конституционных регулирований. Иначе функционирует система правления, если лидером государства является сильная харизматическая личность, имеющая представление о развитии государства и умеющая его реализовать, а внешние условия ей способствуют, иначе, когда государственное лидерство неустойчиво и само по себе вызывает политическое напряжение. Большое значение имеет также социальный, этнический или экономический контекст системы государственного управления. Другими словами, система управления не представляет собой что-то постоянное, неизменное. Напротив, ее основной чертой является переменчивость, открытость к ненормативным условиям.

Предлагаемый тридцать третий том «*Studiów Politologicznych*» является результатом научной деятельности исследователей различных зарубежных и польских научных центров. Присутствие на страницах «*Studiów Politologicznych*» исследователей зарубежных университетов является выражением перехода польской науки на международный уровень, открытости польской науки к непосредственному представлению отечественному читателю результатов исследовательских работ, реализованных во многих ведущих зарубежных научных центрах, а также к представлению зарубежным читателям исследований, проводимых выдающимися исследователями - представителями научных центров.

Авторы, представляющие свои статьи в тридцать третьем томе «*Studiów Politologicznych*», раскрывают проблемы, касающиеся систем государственного управления в отдельных странах Восточной Европы, а также проводят сравнительный анализ. В круг их интересов входят, порой, очень детальные вопросы. Следует, однако, подчеркнуть, что авторы основываются на различных теоретически-методологических принципах и используют отличные методы анализа. Мы надеемся, что размещенные в настоящем томе тексты, учитывая различные научно-исследовательские традиции и принятые теоретически-методологические нормы, широко представят многообразие существенных аспектов функционирования систем управления в государствах Восточной Европы.

Last but not least, на страницах «*Studiów Politologicznych*» печатаются исследователи лучших польских и зарубежных учебных и научно-исследовательских центров. Анализы публикуются на польском, русском и английском языках. Кроме печатной версии «*Studiów Politologicznych*» доступен также электронный вариант. Искренне приглашаем к сотрудничеству!

Станислав Суловски
Яцек Залесны

Вениамин Евгеньевич Чиркин

Форма правления в современной России

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*форма правления России, полупрезидентская,
президентско-парламентарная республика*

В каком-то виде вопрос об управлении государством и, следовательно, о форме правления с давних времен присутствовал в менталитете народов, древних памятниках, рассуждениях мыслителей (в Лейденском папирусе Египта в XIII до н.э., в уходящих вглубь тысячелетий индийской ведах, в поучениях Конфуция об управлении в Китае (VI в. до н.э.), в сочинениях античного автора Платона о законах и идеальном государстве (V в. до н.э.) и др.), но, видимо, первым, кто предложил классификацию форм правления в истории и для его времени был Аристотель (IV в. до н.э.). Он различал три правильные («для общего блага») формы правления – монархию, аристократию и полицию – ее он считал идеальной формой, и три неправильные формы (в интересах самих правящих): тиранию, олигархию и демократию. В этих классификациях переплетались разные явления: то, что потом было обозначено как форма государства в целом, политический режим и одна из сторон формы государства – форма правления. В дальнейшем подход Аристотеля с поправками, например, в отношении демократии, усвоили многие авторы различных стран. Хотя его терминология была пересмотрена, нередко и в наше время необходимой точности в названных понятиях нет. Вместе с тем, в государствоведении и науке конституционного права сложился более или менее общий подход, согласно которому форма правления (монархия, республика и др.) рассматривается разными авторами как элемент более

крупного фактического явления и правового понятия «форма государства» наряду со вторым элементом – формой государственно-территориального устройства (федерация, унитарное государство и др.) или двумя элементами (формой государственно-территориального устройства и формой государственного режима (у некоторых авторов – формой политического режима). В очень редких случаях применяется четырехсоставное понятие формы государства, добавляется «политическая динамика».

Форма правления (иногда говорят – государственного правления) в российской науке теории государства и права иногда рассматривается в широком и узком смысле (в науке конституционного права такой подход не используется). В широком смысле — это система организации, полномочий и взаимодействия всех органов государства, а также их управленческой деятельности внутри и вне системы. Форма правления в узком смысле это система организации, полномочий, порядка управленческой деятельности и взаимоотношений только высших органов государства – главы государства, парламента и правительства. В последней характеристике, видимо, можно было бы учесть и некоторые другие высшие органы, например, конституционный суд или иные органы конституционного контроля, а, возможно и некоторые другие органы.

Дискуссия по последнему вопросу выходит за узкие рамки проблематики данной статьи. Однако, на наш взгляд, в характеристике формы правления помимо системы и взаимосвязей определенных органов государства следовало бы учесть еще одну составляющую, которая имеет прямое отношение к форме правления России в связи с вопросом о юридическом и фактическом понятии формы правления. Это прямые и обратные связи управляющих (органов, институтов, должностных лиц и др.) и управляемых (прежде всего, населения страны). В некоторых странах связи монарха и возглавляемого им государственного аппарата с подданными на основе личной преданности (например, в ст. 6 Основного низама Саудовской Аравии 1999 г. с формулировкой для подданных: «слушаю означает повинуюсь»¹), имеют другой характер, чем в демократической республике с периодическими выборами и референдумами, с непосредственным общением президента с разными общественными объединениями, гражданами. Система «ввода –вывода» информации, принятия решений действует в таких условиях по-разному. Поэтому мы полагаем, что признак прямых и обратных связей управляющих (от имени государства, особенно высших и центральных органов государ-

¹ См. *The Basic Law of Government/Highlights of Development in Saudi Arabia*, Riyadh. Без года. с. 17. Далеко не во всех монархиях дело обстоит так. Есть монархии гораздо более демократичные, чем республики (сравним, например, Великобританию и КНДР). Мы специально взяли наиболее контрастирующие примеры.

ства) и управляемых является существенным при характеристике той или иной формы правления.

Традиционно различаются две основные формы правления – монархия и республика, другие градации проводятся внутри них (абсолютная, дуалистическая, парламентарная монархия, президентская, парламентарная и другие республики). Жизнь усложняет эти классификации. Существуют выборные монархии (Камбоджа, Малайзия, в последней монарх избирается по очереди на пять лет из числа девяти султанов штатов²). Были и есть республики с президентами, провозглашенными конституциями пожизненными (первым был Иосип Броз Тито в Югославии), затем пожизненные президенты были провозглашены в Тунисе, Кении, Гвинее, Малави, Туркменистане и других странах³, есть даже фактически наследственные президенты (Азербайджан, Сирия, Габон)⁴.

Все эти явления, однако, не отвергают необходимости знать и правильно применять соответствующую юридическую догматику, терминологию. Понятия республики и монархии, другие понятия различных форм правления не отбрасываются, а уточняются (об этом, в частности, свидетельствует рассматриваемый ниже пример президентско-парламентарной республики).

В России монархия была упразднена еще до Октябрьской революции в 1917 г. постановлением Временного правительства, которое провозгласило Россию республикой 1 сентября 1917 г. Название этой формы правления сохранилась при советской власти, но с принципиально иной сущностью и новыми характеристиками: советская республика, республика Советов, республика рабочих и крестьян. Это была совершенно иная республиканская форма правления. Действующая Конституция РФ отвергает терминологию и саму суть прежней республики. Ст. 1 Конституции РФ содержит другую терминологию. Она говорит о власти народа, а не класса и устанавливает, что наряду с характеристиками демократическое (ст. 1), социальное (ст. 7), светское (ст. 14), федеративное (ст. 1) государство Россия является государством «с республиканской формой правления», «наименования Российская Федерация и Россия равнозначны».

Монархия давно ушла из жизни и даже памяти людей. Однако в середине и конце 90-х начале 2000-х гг. на волнах демократических событий в стране появились немногочисленные группировки, в частности из среды потомков бывших дворян. Некоторые из них на свои немногочисленные собрания

² Всего штатов 13, но четыре возглавляют не султаны.

³ Очень немногие из них закончили жизнь с этим титулом.

⁴ В КНДР руководителями государства были сын первого президента Ким Ир Сена, теперь его внук, но они не имели и не имеют титула президента. Это звание навечно сохраняется у покойного Ким Ир Сена.

надевали царскую офицерскую форму, императорские ордена и говорили о желании видеть в России монархию. В Россию приезжали из-за границы члены бывшего императорского дома, но монархические взгляды не получили сколько-нибудь заметного влияния в обществе, а потомки императорской фамилии даже и не поднимали вопроса о восстановлении монархии. Республиканская форма правления утвердилась в менталитете российского народа как единственно возможная.

В мире существовали и существуют различные, в том числе искаженные республиканские формы правления (упомянутая республика с пожизненным президентом, военная республика, управляемая военным советом (иногда такая ситуация сохранялась около двух десятков лет), суперпрезидентская республика и др.), но основными классификационными единицами являются две – президентская и парламентская республики.

На наш взгляд, Россия не относится ни к той, ни к другой форме. В стране создана своеобразная республиканская форма правления, которую иногда, по примеру Франции, где первоначально при генерале де Голле, в 1958 г. возникла подобная форма, сначала называли полупрезидентской республикой (этот термин – *République semi-présidentielle* впервые ввел в оборот французский политолог и юрист-конституционалист Морис Дюверже в 1978 г. для характеристики Пятой республики во Франции)⁵. В дальнейшем его широко использовали, как признанный, в научной литературе многих стран⁶. В российской литературе тоже использовался этот термин по отношению к России и некоторым другим постсоветским государствам⁷. Его применял и автор данной статьи.

Однако дальнейшее изучение ситуации во Франции и России показало, что, несмотря на однородность формы правления в этих двух странах, в ней существуют определенные различия. Структура высших органов государ-

⁵ См. M. Duverger, *Échec au roi*, Paris 1978. См. также M. Duverger, *Les Régimes Semi-Présidentiels*, Paris, 1986. Этот термин широко используют американские политологи. См. обобщающий доклад T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: on the Hybridization of Constitutional Form*, Workshop on Measuring Law and Institutions: Analytical and Methodological Challenges. Pompeu Fabra University, Barcelona. October 2–3 2009, p. 1,7,9 etc.

⁶ В энциклопедическом электронном справочнике Википедия названо 31 государство «с полупрезидентской системой правления». Это преимущественно постсоветские государства и развивающиеся страны (Алжир, Гвинея-Бисау, Гаяна, Мадагаскар и др., среди них названы Палестина и Тайвань). Из числа европейских стран указаны Армения, Грузия, Португалия, Россия, Украина, Чехия).

⁷ См. М.А. Краснов, *Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса и полномочий (опыт сравнительно-правового анализа)*, «Государство и право» 2003, № 10, с. 16–20; О.И. Зазнаев, *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*, Казань 2006.

ства во Франции и России в принципе одинакова, но их положение в общей системе органов государства, отношения между президентом, парламентом и правительством в этих двух странах не совсем одинаковы. Достаточно сказать, что в Конституции Франции 1958 г. не говорится, о том что президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), а органы исполнительной власти во Франции формируются на партийной основе: юридически правительство назначается президентом, но фактически оно формируется партией большинства в парламенте. И трижды после принятия Конституции Франции 1958 г. (в 1986, 1993, 1997 гг.) сложилось так, что президент вынужден был назначать правительство из оппозиционной ему партии (блока оппозиционных партий), которые имели большинство в нижней палате парламента. В России дело обстоит не так, да и роль парламента иная.

Россия имеет свои особенности в форме правления. Поэтому, та терминология, которая подходит для Франции, не всегда уместна для России. Кроме того, термин «полупрезидентская республика» является довольно неопределенным. Половина названия взята от президентской республики, но неясно, что представляет собой оставшаяся половина, она не определена. Поэтому, возможно, что такая терминология не очень подходит и для других стран из-за своей неопределенности. Слово «полупрезидентская» может быть понято и как характеристика слабой власти президента. На деле, при такой форме правления ситуация является обратной.

Иногда говорят о смешанной форме правления в России. Действительно, анализируя положения конституции РФ, можно утверждать, что форма правления в России соединяет черты, признаки президентской и парламентарной республик (эти признаки мы рассмотрим ниже). Однако термин «смешанная республика» не характеризует элементы, участвующие в таком «смешении» (явления президенциализма и парламентаризма) и его результат. Смешение может быть механическим соединением, но в ситуациях России и Франции рождается не симбиоз, а гибрид, появляется новое качество. Поэтому словосочетание «смешанная республика», приемлемое в обыденной речи, не может служить классификационной единицей для науки.

Для характеристики формы правления в России в науке утверждается термин «президентско-парламентарная республика»⁸. Он показывает, что в данной форме правления есть элементы и президенциализма, и парламентаризма. Такая форма правления позволяет сочетать демократию парламентаризма и устойчивую, эффективную исполнительную власть. В последние

⁸ К некоторым другим странам (например, Украине) в науке иногда применяют определение «парламентарно-президентская республика»).

годы в разных модификациях данная форма правления или ее отдельные элементы находят все большее распространение в мире (некоторые страны, названные выше, Перу, в определенной мере Колумбия, Уругвай и др.). Она предусмотрена в новой Конституции Египта 2012 г.

Анализируя конституционные нормы и установленные ими отношения между высшими органами государства, конституционные полномочия Президента РФ, предоставленные ему не только Конституцией, но и другими законами, в том числе по отношению к главам субъектов РФ, представительным органам субъектов РФ, муниципальных образований (в частности, право их роспуска при определенных обстоятельствах и после решения суда), некоторые другие полномочия, предоставленные Президенту РФ законами или путем толкования Конституции РФ Конституционным Судом РФ (например, в отношении использования Вооруженных сил РФ за рубежом или издания временных актов, имеющих силу закона), можно заключить, что в российской форме президентско-парламентарной республики особое значение имеет ее первая часть. Это президентско-парламентарная республика с доминирующим положением президента в системе высших органов государственной власти.

Такой вывод, по нашему мнению, вытекает из анализа конституционных норм и развивающих их правовых актов. Вместе с тем, при изучении формы правления в России, как и любой стране, важно учитывать не только конституционные нормы по этому вопросу, но и сложившуюся практику. Например, рассматривая только некоторые конституционные нормы Великобритании, сложившиеся нередко в виде конституционного обычая (королевскую прерогативу), мы видим, что британский монарх юридически обладает большими полномочиями. Законы провозглашаются от его имени, он издает акт о назначении правительства. В жизни дело обстоит вовсе не так. Обычно это только подпись монарха. Монарх не имеет никаких реальных полномочий в сфере государственных дел, форма правления в Великобритании, вовсе не дуалистическая, а парламентарная монархия.

Подобное расхождение норм и сложившейся практики (по обычаю) можно заметить и в парламентарных республиках (например, в Италии, где президент на деле не осуществляет полномочия, принадлежащие ему по Конституции 1947 г.). В Конституции Индии 1949 г. полномочия президента сформулированы в значительной мере по образцу Конституции США, но президент Индии их осуществляет только по совету (фактически – указанию) правительства⁹. Индия не президентская, а парламентарная республика. Что

⁹ Это так называемая контрасигнатура – устное или письменное согласие правительства (премьер-министра) в парламентарной монархии или парламентарной республике на издание акта от имени главы государства. В монархиях обычно применяется уст-

же касается России, то выводы из практики для определения формы правления в нашей стране мы сделаем ниже, ссылаясь на высокоавторитетные характеристики, данные двумя российскими президентами В.В. Путиным и Д.А. Медведевым. В данном случае нам было важно лишь обратить внимание на значение государственной практики для характеристики формы правления. Президентско-парламентарные республики и по нормам конституций, и на практике тоже бывают разными.

Как говорилось, анализ конституционных норм свидетельствует не просто о смешении, а об органичном соединении, сращивании, переплетении в российской форме правления элементов президентской и парламентарной республик.

К элементам первого рода относятся:

1. Согласно ч. 2 ст. 80 Конституции Президент РФ «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства». В зарубежных конституциях таких положений нет (в Конституции Франции сказано, что президент обеспечивает своим арбитражем функционирование публичных властей). Обычно основы внутренней и внешней политики государства в парламентарной республике (например, в Германии) и парламентарной монархии (например, в Японии) на практике определяют парламент и правительство, в президентской республике – парламент и президент (США), монарх и в какой-то степени парламент и дуалистической монархии (Марокко). Правда, в ст. 80 Конституции РФ говорится, что Президент РФ определяет основные направления политики в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (т.е. актами парламента). Это ставит границы усмотрению Президента РФ, но определяет политику государства по Конституции все-таки он.

2. Согласно ч. 1 ст. 80 Президент РФ «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Эта формулировка в какой-то мере подобна положению французской Конституции 1958 г., но слов об арбитраже и публичных властях (а публичные власти это вообще-то и органы местного самоуправления, что видимо, не имелось в виду французской Конституцией) в ней нет. Вместо публичных властей

ное согласие, в республиках нередко требуется подпись премьер-министра, а иногда и другого министра на проекте акта президента. Без такой подписи акт президента недействителен. Хотя по конституции у главы государства большие полномочия, он осуществляет их на деле с согласия правительства, которое при данных формах правления формируется парламентом и отвечает за управление страной. В президентской и президентско-парламентарной республиках дело обстоит не так. Глава государства обладает и по конституции, и на практике большими полномочиями и самостоятельно осуществляет их.

говорится об органах государственной власти. Это тоже широкая формулировка, поскольку по Конституции РФ органами государственной власти считаются не только органы власти РФ, но и органы власти субъектов РФ (в пределах их полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами). Часть 3 ст. 5 говорит об «органах государственной власти Российской Федерации и органах государственной власти субъектов Российской Федерации». Статья 73 о «всей полноте государственной власти» субъектов РФ (вне пределов ведения РФ и совместных полномочий РФ и ее субъектов). Статья 77 о «системе органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов»¹⁰. Такое конституционное регулирование придает Президенту РФ важные полномочия по отношению к органам субъектов РФ. В Конституции детально об этом не говорится, но такие полномочия существуют в соответствии с законами, развивающими конституционные положения и толкованиями их Конституционным судом РФ. Слово «согласование» отнюдь не означает подчинения органов всех других ветвей государственной власти президенту (этого и не может быть в условиях данной демократической формы правления), но обеспечение согласования и взаимодействия дает определенные полномочия президенту.

3. Только Президент РФ выбирает и представляет парламенту (Государственной Думе) кандидата на должность председателя Правительства РФ (премьер-министра). Он делает это независимо от роли партий в парламенте. В новой России был опыт назначения главы Правительства РФ из состава доминирующей в Думе партии (В.С. Черномырдин), но в дальнейшем премьер-министрами назначались лица, формально являвшиеся беспартийными. Например, В.В. Путин, был председателем правящей партии «Единая Россия», а Д.А. Медведев¹¹, беспартийный (или уже вступивший в эту партию) является ее руководителем теперь. В тоже время В.В. Путин является руководителем, созданного в связи с выборами 2011 г., политического движения Российский отечественный фронт, первый съезд которого прошел в 2013 г.

¹⁰ В российской науке положения Конституции РФ о публичной власти субъектов РФ как власти государственной иногда считают неудачным. Государством является Российская Федерация и только ее органы осуществляют государственную власть. Власть субъектов федерации иногда рассматривается как государствовоподобная несuverенная публичная власть. Впрочем, в науке различных стран мира нет единого мнения по данному вопросу, да и анализом природы власти субъекта федерации наука конституционного права занималась мало.

¹¹ Д.А. Медведев говорил о желании вступить в партию «Единая Россия». См. «Российская газета», 10 апреля 2012 и др., и официально является ее председателем. Председателем этой партии был в свое время также Президент РФ В.В. Путин, не будучи ее членом.

Правда, требуется согласие Государственной Думы на назначение Президентом РФ Председателя Правительства (об этом – ниже), но все-таки эту кандидатуру может представить парламенту только президент, и это не зависит от того, является данная кандидатура лидером большинства в парламенте или нет и вообще членом какой-либо партии. Беспартийный премьер-министр и беспартийное правительство (беспартийные министры) бывают в наше время в парламентарных республиках, когда ни одной партии или блоку партий не удается сформировать правительство, которое получило бы доверие (утверждение) парламента. Это так называемое служебное (деловое, чиновничье) правительство из специалистов, создаваемое на краткий – срок – до новых выборов в парламент (предполагается, что тогда расстановка партий в парламенте изменится, и правительство создать удастся). Такая ситуация в последние годы имела место в Болгарии, Турции. В России совсем иная концепция беспартийного правительства, характеризующая особенности формы правления в данной стране.

4. Президент РФ назначает единолично, (согласие парламента не требуется) федеральных министров, руководителей других важнейших ведомств (не имеющих ранга министерств), руководство которыми он непосредственно осуществляет, а также иных ведомств, руководство которыми осуществляют Правительство РФ и его председатель¹². Партийная принадлежность кандидатур на эти должности (министры могут быть членами партии) не обязательно должна учитываться. В зарубежных классических президентских республиках президент назначает лиц из своей партии, но обычно требуется согласие верхней палаты, которое часто имеет формальный характер¹³. В парламентарной республике президент назначает лиц из партии большинства или блока партий, имеющих большинство в парламенте. В противном случае правительству грозит немедленная отставка в результате вотума недоверия (резолуции порицания и др.) в парламенте. Правда, кандидатуры на должность министров (руководителей других важнейших федеральных ведомств) в России Президенту РФ представляет назначенный им (после получения согласия Думы) председатель Правительства РФ, но такие советы для президента не обязательны, решения принимает он. Тем более, это относится к пяти министрам (так называемым «силовым») – обороны, внутренних дел и других, и к министру иностранных дел, а также руководителям тех федеральных служб и агентств, которые подчинены непосредственно Президенту

¹² Об особенностях формирования правительства во Франции сказано выше, в России такая ситуация, по крайней мере, в настоящее время, невозможна.

¹³ Но, например, в 2013 г. Сенат США отклонил кандидатуру на должность главы военного ведомства, представленную Президентом США, утвердив ее со второй попытки. Были и факты окончательного неутверждения Сенатом президентской кандидатуры.

РФ (Федеральная служба безопасности, Федеральная служба внешней разведки, Управление делами Президента РФ – федеральное агентство и др.).

Освобождает министров от должности тоже только президент, иногда по представлению председателя Правительства РФ, иногда без этого (например, освобождение от должности министра финансов А.Л. Кудрина в 2011 г., хотя, как было заявлено в то время председателем Правительства РФ В.В. Путиным, А.Л. Кудрин входит в состав его «команды»). В 2013 г. был уволен министр обороны. Дисциплинарные взыскания налагает на министров только президент.

5. Некоторые (особенно «силовые») министры (обороны, внутренних дел, МЧС, юстиции), а также министр иностранных дел, руководители важнейших ведомств (например, Федеральной службы безопасности) подчинены непосредственно только Президенту, решения Правительства РФ этих руководителей обязывать не могут, в соответствии с такими решениями они лишь координируют свою деятельность с другими министрами.

6. Президент вправе по своему усмотрению увольнять премьер-министра (хотя он был утвержден парламентом), а, следовательно, и весь состав Правительства РФ. Конституция РФ предусматривает согласие парламента только на назначение Председателя Правительства, а для увольнения этого не требуется, что вряд ли верно, поскольку он был назначен с участием парламента. Президент РФ Б.Н. Ельцин таким правом пользовался широко, сменив, в свое время за полтора года пять премьер-министров. Вместе с увольнением премьер-министра в отставку юридически уходит и все правительство. На практике его состав обычно сохранялся.

7. На практике Президент РФ непосредственно, помимо премьер-министра, по своему желанию руководит не только министрами, подчиненными лишь ему, но и другими министрами, руководителями служб, агентств. Президент вызывает их, дает задания и указания, критикует (в том числе публично, на заседаниях) за недостатки в работе.

Были и такие акты Президента РФ, которые выходят за пределы типичных классификаций. Так, в соответствии с указами президента от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 67, от 25 июля 2003 г. в ст. 65 Конституции вносились частичные изменения названий субъектов Федерации – четырех республик в составе РФ – Ингушетии, Калмыкии, Северной Осетии – Алании. Чувашской Республики – Чувашии и Ханты-Мансийского автономного округа – Угра¹⁴. Названия субъектов РФ они определяют сами. Внесение новых, уточняющих названий в ст. 65, по

¹⁴ См. примечания к ст.65 в изданиях Конституции РФ, опубликованных после внесения в нее поправок в декабре 2008 г.

существо, техническое действие, но все-таки это изменение текста Конституции РФ. И вряд ли правильно было делать это указами Президента РФ. С 2005 г. такие изменения, в том числе при объединении субъектов РФ, осуществляются конституционными законами.

Признаками парламентаризма в форме правления России являются следующие:

1. Хотя главу правительства (Председателя Правительства РФ) выбирает среди других лиц и назначает Президент, он может сделать это только после получения согласия парламента. Такое согласие выражается путем голосования в Государственной думе. Имели место факты утверждения с первого представления президентом кандидатуры (так чаще всего), но было и утверждение кандидатуры, представленной в третий раз (С.В. Кириенко)¹⁵. В 2012 г. главой правительства был назначен действующий премьер-министр Д.А. Медведев, получивший в Думе большинство голосов – 299, против – около 150. Частичное участие парламента в формировании правительства (согласие на кандидатуру, представленную президентом) – неполный признак парламентарной республики (как говорилось, в назначении всего состава правительства парламента не участвует).

2. Парламент (Государственная Дума) вправе выразить недоверие правительству, что типично для парламентарной республики (в классических президентских республиках такого права нет, как нет и самого понятия коллегии правительства, отдельной должности премьер-министра). Правда, при выражении недоверия правительству в России Президент вправе не отправлять правительство в отставку, а распустить Государственную Думу (нижнюю палату парламента) с обязательным назначением даты новых выборов (такой порядок существует и в зарубежных парламентарных республиках). Однако Президент в РФ обязан реагировать на вотум недоверия только в случае второго вотума недоверия, который действителен, если будет выражен не позже, чем через три месяца после первого. Это своего рода ущербный вотум недоверия, который можно истолковать как подозрение в несерьезности действий парламентариев при первом вотуме недоверия: пусть подумают хорошо еще раз. Такой порядок зарубежным парламентарным республикам неизвестен.

3. Президент вправе распустить Государственную Думу при единичном отказе в доверии, когда вопрос о доверии ставят не парламентарии, а само правительство. Это типичный институт парламентарной республики.

4. Ежегодные отчеты правительства перед парламентом, введенные поправками к Конституции в 2008 г. Правда, решений Думы по отчетам не

¹⁵ Конституционный суд РФ постановил, что можно одну и ту же кандидатуру представлять трижды, но не более.

принимается, что более напоминает информирование парламента о деятельности правительства.

Реальная жизнь изменяет реализацию конституционных отношений. На первый план в них выдвигаются президентские признаки и фактическая роль президента. Практика деятельности органов российского государства усиливает позиции президента РФ. Президент становится центром всей государственной жизни, это легко заметить, наблюдая даже только лишь сообщения по телевидению. Поэтому совершенно обосновано президенты РФ В.В. Путин и Д.А. Медведев характеризовали Россию как президентскую республику¹⁶.

Форма правления в России находится в движении, развивается. Она остается прежней по своей классификации, но ее отдельные стороны изменяются. Она совершенствуется с одной стороны, например, поправками к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ¹⁷, которые предусматривают ежегодные отчеты Правительства в Государственной думе, введение своеобразных форм непосредственной демократии (сбор 100 тысяч подписей граждан по Интернету для обращения к правительству и затем в парламент с законодательными инициативами), новое законодательство о партиях, выборах губернаторов, начало реальной борьбы с коррупцией и др.

С другой стороны, она может приобретать некоторые негативные черты (принятие в 2012 г. законов о некоторых общественных объединениях как иностранных агентах, законов, которые дают президенту исключительные кадровые полномочия при предложении единственной кандидатуры парламенту на некоторые высшие должности, расширение полномочий президента законами, ужесточение законами правил проведения публичных мероприятий и др.). Выше мы не случайно говорили не только о юридической, но и фактической характеристике формы правления.

В этом переплетении неоднозначных явлений, поворотах и зигзагах главной тенденцией развития формы правления российского государства является все же, хотя и непоследовательная, ее демократизация.

¹⁶ См. «Российская газета» 25 декабря 2003; 11 декабря 2007; 2 июня 2008.

¹⁷ Это сделано в форме федеральных конституционных законов, хотя Конституционный Суд РФ говорил о поправках к Конституции РФ как об особом виде федерального закона см.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 № 250-0. В настоящее время готовятся новые поправки, предусматривающие в частности объединение Верховного и Высшего арбитражного судов в единый высший судебный орган.

РЕЗЮМЕ

Применение к России (и к другим государствам) термина «полупрезидентская республика» неудачно. В соответствии с конституционными установлениями Россия это гибридная, президентско-парламентарная республика с доминирующим положением Президента РФ в системе государственной власти, а на практике в силу реального соотношения ветвей государственной власти, высших органов государства, прямых и обратных связей органов государства с населением Россия является президентской республикой. В статье указаны признаки президентализма и парламентаризма в данной форме.

Veniamin Evgenevich Chirkin

THE FORM OF GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

Application to Russia (and other states), the term “half presidential (semi-présidentielle) republic”) failed. In accordance with the constitutional regulations of Russia it is hybrid, presidential-parliamentary republic with presidential dominance in the system of state power, but in practice according to the real balance of powers of the state, the supreme bodies of state, backward and forward linkages of organs of a state with the population of Russia it is a presidential republic.

Key words: *the form of government in Russia, half presidential, presidential-parliamentary republic*

Библиография

- О.И. Зазнаев, *Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты*, Казань 2006.
- М.А. Краснов, *Россия как полупрезидентская республика: проблемы баланса и полномочий (опыт сравнительно-правового анализа)*, «Государство и право» 2003, № 10.
- The Basic Law of Government/Highlights of Development in Saudi Arabia*, Riyadh. Без года.
- М. Duverger, *Échec au roi*, Paris 1978.
- М. Duverger, *Les Régimes Semi-Présidentiels*, Paris, 1986.
- T. Ginsburg, J.A. Cheibub, Z. Elkins, *Beyond Presidentialism and Parliamentarism: on the Hybridization of Constitutional Form*, Workshop on Measuring Law and Institutions: Analytical and Methodological Challenges. Pompea Fabra University, Barselona. October 2–3 2009.

Андрей Николаевич Медушевский

Конституционная стабильность и институциональные изменения в российском политическом процессе

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Конституция России 1993 года, конституционные принципы, конституционные отклонения, формальные и неформальные правовые практики, конституционный мониторинг

STUDIA I ANALIZY

Правовая стабильность и политические изменения как исследовательская проблема

В связи с ускорением динамики переходных процессов в глобализирующемся мире, проблема соотношения конституционной стабильности и институциональных изменений стала одной из центральных в современной юридической и политической науке¹. Теория демократического транзита, доминировавшая в сравнительной политологии конца XX-начала XXI вв., обобщавшая значительный эмпирический материал, вызванный к жизни волнами демократизации, последовательно охватившими в 70–80 гг. Южную Европу, затем в 90 гг. Восточную Европу, Азию и Латинскую Америку, отчасти страны Африки, выступала одновременно научной концепцией и легитимирующей основой этих процессов. В настоящее время, однако, стали ясны ее ограничения и слабые стороны: во-первых, европоцентристская ориентация, абсолютизирующая западный опыт перехода к демократии и предполагающая возможность механического перенесения полученных формул на другие регионы мира (что ведет к неоправданной схематизации их опыта

¹ *Философия права и конституционализм*, Москва 2010, с. 455–458; *Конституционализм, Российский либерализм середины XVIII-XX вв. Энциклопедия*, Москва 2010; A. Medushevsky, *Russian Constitutionalism. Historical and Contemporary Development*, London–New York, Routledge 2006.

в соответствии с эталонными моделями); во-вторых, общее представление о линейном характере переходных процессов, ведущее к игнорированию реставрационных тенденций – различных промежуточных, гибридных вариантов, которые, используя демократическую легитимность, сохраняют в силе все основные атрибуты авторитарной системы; в-третьих, телеологизм представлений о результатах переходных процессов: как выяснилось, переход может осуществляться как от авторитаризма к демократии, так и наоборот, от демократии к авторитаризму, причем в традиционных и новых формах². В связи с этим важным направлением современных исследований становится необходимость выяснения роли и места конституционализма как основы демократической консолидации, раскрытие его составляющих (норм, институтов и практик реализации), выяснение причин разрыва его символического и инструментального измерений. Определяющее значение приобретает анализ динамики конфликта позитивного права и представлений общества о социальной справедливости – феномена конституционной цикличности. Механизм конституционной цикличности выражает эту логику и прослеживается в смене трех фаз – отказа от старого Основного закона (деконституционализация); принятия нового (конституционализация); и изменения новой конституции и законодательства под воздействием изменившейся социальной реальности (реконституционализация). На этом пути выясняется возможность воспроизведения сходных форм конституционного регулирования на разных фазах вплоть до полного возврата к исходной точке – начальной фазе конституционных изменений, связанной с преодолением авторитаризма (номинального или мнимого конституционализма)³. С этих позиций ключевое значение приобретает междисциплинарный политико-правовой подход к анализу конституционных изменений. В теории права, со времен классических трудов Г. Еллинека, принято различать два основных понятия, обозначающих трансформацию конституции – «изменение» и «преобразование» конституций⁴. *Изменение конституций* представляет собой юридический пересмотр их текста – т.е. внесение поправок в действующий Основной закон в результате конституционного переворота (политического, а не правового решения) или на основании тех положений и процедур, которые зафиксированы в нем самом. *Преобразование конституций* – более

² Конституционное развитие России. Задачи институционального проектирования, Москва 2007; Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы, Т. 1–2, Санкт-Петербург 2009.

³ А.Н. Медушевский, Теория конституционных циклов, Москва 2005; Он же: Конституция как символ и инструмент консолидации гражданского общества, „Общественные науки и современность” 2013, № 3, с. 44–56.

⁴ Г. Еллинек, *Общее учение о государстве*, Санкт-Петербург 2004, с. 511–517.

сложное явление, требующее политологического анализа: оно означает фактический пересмотр смысла конституционных норм без изменения их текстуального (формально-юридического) выражения. Эта трансформация конституционных принципов (на семантическом уровне) может происходить плавно и незаметно – путем принятия нового конституционного и обычного законодательства, подзаконных актов, сменой приоритетов политики права, судебным толкованием норм, фактическим изменением обстоятельств жизни.

Данное различие направлений конституционной ревизии актуально в отношении постсоветского конституционализма и, особенно, современной российской Конституции 1993 г., которая является жесткой и в этом смысле трудно реформируемой, однако, может быть преобразована постепенно, в результате, так сказать, «невидимых маневров» – изменения политического режима и связанных с этим особенностей толкования норм, их семантического наполнения. Логика и типология переходных процессов в постсоветском регионе неизбежно отталкивается от российской модели 1993 г. (выступавшей как отправная точка и исходный ориентир для большинства стран региона), но предполагает различное отношение к ней: поиск альтернатив ей в рамках так называемых «цветных революций» или государственных переворотов (Молдавия, Украина, Грузия, Киргизия); модификации модели в рамках авторитарной модернизации (Казахстан, Беларусь, Азербайджан, Армения); практический отказ от реформ в интересах сохранения стабильности политической системы в Средней Азии (Туркмения, Таджикистан, Узбекистан), ведущий к ретрадиционализации политических режимов⁵. В данной статье автор ищет ответ на вопросы: в какой мере юридическая стабильность российской Конституции гарантирует преемственность демократической трансформации; насколько ее ценности, принципы и нормы оказались подвержены изменениям за истекший со времени ее принятия период; каковы формы, результаты и общий вектор этих изменений. Эмпирической основой являются данные коллективного исследовательского проекта Института права и публичной политики по теме «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России», осуществлявшегося в 2011–2013 гг.⁶ В задачу проекта, в осуществлении которого активное участие принимал автор, входило представить научный анализ итогов конституционного развития страны за двадцать лет, развития конституционных принципов, дать доказательную оценку степени конституционных

⁵ А.Н. Медушевский, *От революции к реставрации: олигархические тенденции постсоветских политических режимов*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2010, № 4, с. 155–178.

⁶ Проект осуществлялся Институтом права и публичной политики в два этапа при финансовой поддержке Фонда «Открытое общество».

отклонений и деформаций, наметить с этих позиций пути преобразований конституционно-правовой системы.

Предмет и метод исследования

В ходе реализации проекта решалось три взаимосвязанные группы задач – определение объекта, предмета и метода исследования; разработка концепции конституционного мониторинга, проверка методики эмпирического исследования. *Объектом исследования* выступили основные правовые принципы, конституционное закрепление которых заложило основы современной российской политико-правовой системы. Была показана эволюция 10 основных конституционных принципов – справедливость и равенство (в контексте принципа соразмерности), правовое государство и демократия, собственность и рыночная экономика, светское государство, разделение властей, федерализм и местное самоуправление. Эта задача решена в первой части проекта⁷ и выпущенной по ее результатам коллективной монографии – «Основы конституционного строя России: двадцать лет развития»⁸. *Метод исследования* определяется как *когнитивный конституционализм* – выяснение психологических мотивов содержательного конструирования тех или иных норм, их фиксации в законодательстве и интерпретации в правоприменительной деятельности⁹. С этих позиций было предложено решение ключевых методологических вопросов: соотношение конституционных принципов и их реализации; создание единой системы индикаторов (показателей), отражающих степень реализации конституционных принципов и поддающихся математическому (статистическому) выражению; методика перевода каче-

⁷ Группа реализации первой части Проекта: О.Б. Сидорович, директор, С.С. Заикин, координатор, А.Н. Медушевский – руководитель экспертной группы. Данная часть Проекта осуществлялась в 2011–2012 гг.

⁸ См. А.Н. Медушевский (ред.), *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*, Москва 2013. Книга включает разделы по основным конституционным принципам, написанные аналитиками- участниками проекта: принцип справедливости и равенства как соразмерности (А.Н. Медушевский); правового государства (В.А. Виноградов); демократии (С.В. Васильева); разделения властей (А.К. Соболева); федерализма (А.А. Троицкая); социального государства К.Н. Коротеев); светского государства (Е.Н. Маркова); рыночной экономики (Т.М. Храмова); местного самоуправления (А.А. Джгарян); заключительные рекомендации по итогам проекта (А.Н. Медушевский).

⁹ Подробнее об основах метода см. А.Н. Медушевский, *Когнитивная теория права и юридическое конструирование реальности*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2011, № 5 (84), с. 30–42; А.Н. Медушевский, *Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2013, № 1 (92), с. 30–44.

ственных (и неизбежно эмоционально окрашенных) понятий юридической науки, характеризующих каждый из конституционных принципов в количественные параметры, открывающие перспективы ценностно-нейтрального анализа, квантификации и статистического обобщения данных; соотношение социальных процессов и их отражение в представлениях экспертного сообщества; возможность определения степени соответствия реализации принципа на практике смыслу закрепляющих его конституционных норм; соотношение формальных и неформальных практик; достоверность полученных данных для характеристики процессов, происходящих в конституционном развитии страны¹⁰.

Суть *методики* эмпирического исследования состоит в измерении степени реализации конституционных принципов путем экспертного опроса. Разработка методики, поэтому, включала создание понятий трех типов – юридических, отражающих содержание самих принципов, социологических (отражающих позиции экспертного сообщества по проблеме) и аналитических (представляющих оценку сводных данных с точки зрения целей проекта). Была разработана Анкета, характеризующая реализацию пяти ключевых принципов (плюрализма, разделения властей, федерализма, независимости судебной власти и гарантий политических прав и свобод) и содержащая вопросник для проведения экспертного опроса и Тезаурус ключевых понятий. В Анкете представлены вопросы двух типов – отражающие оценку реализации содержательных параметров конституционного принципа (субпринципов) и характеристику степени его реализации по четырем основным зонам конституционного регулирования – в законодательстве, судебных решениях, деятельности органов власти и неформальных практиках, которые включают широкий спектр отношений, возникающих за пределами формальных конституционных норм и процедур. Итоги экспертного опроса и обобщение его результатов представлены во второй части проекта¹¹ и коллективной книге – «Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 г.». В приложениях к данной книге подробно раскрыты методика исследования, его эмпирическая база, исследовательские инструменты и полученные результаты¹². Результатом экспертного опроса, проведенного весной 2013 г.,

¹⁰ *Мониторинг конституционных процессов в России*, «Аналитический бюллетень» 2011–2012, № 1–4.

¹¹ Группа реализации второй части Проекта: О.Б. Сидорович (директор), А.Н. Медушевский – руководитель аналитической группы, С.С. Заикин и А.А. Слащилин – координаторы Проекта. Данная часть проекта осуществлялась в 2012–2013 гг.

¹² А.Н. Медушевский (ред.), *Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 г.*, Москва 2014. Книга включает разделы, посвященные анализу реализации основных принципов по данным

стала математически репрезентативная совокупность ответов респондентов на вопросы о степени фактической реализации юридических понятий и норм. Обобщенные статистически выраженные результаты применения методики отражены в двух основных документах – Таблицах распределений частот выбора ответов на вопросы анкеты и Таблицах коэффициентов отклонения конституционной практики от положений Конституции, которые стали основой работы группы аналитиков по содержательному комментированию тенденций конституционного развития. Дифференциация подходов экспертов отражена в таблицах распределений частот выбора ответов на вопросы анкеты, а также в углубленном содержательном анализе тех вопросов, по которым был зафиксирован наивысший уровень контрастности позиции экспертов.

В результате применения статистических методов удалось получить ответ на главный интересующий нас вопрос – о том, как эксперты оценивают степень конституционных отклонений по всем принципам и зонам конституционной практики (т.е. таких отклонений от правовой нормы, которые позволяют измерить степень конституционной дисфункции в различных областях конституционного регулирования и практики). Методика анализа ответов респондентов на вопросы анкеты позволяет дать каждой проблеме конституционной практики величину F – отклонение конституционной практики от Конституции. Эта величина меняется в пределах от 0 до 1, чем выше степень отклонения, тем больше значение величины F . Величина отклонения F может приписываться разным аспектам конституционной практики. Исходя из этого, можно провести группировку поставленных в опросе проблем, разделив их на две больших группы – с наименьшим (F менее 0,2) и наибольшим (F более 0,8) уровнем отклонений. Достоверность проверялась тремя способами: во-первых, статистически (установлением коэффициента корреляции между общим ранжированием и позицией отдельных экспертов при рассмотрении различных сфер конституционного регулирования и зон конституционной практики); во-вторых, проведением углубленных исследований по качественным параметрам – дополнительных круглых столов (фокус-групп) по ключевым вопросам (плюрализм, разделение властей, многопартийность и др.); в-третьих, сопоставлением полученных результатов

экспертного опроса, написанные аналитиками – участниками проекта: принцип плюрализма (А.Н. Медушевский); разделения властей (М.А. Краснов); федерализма (И.А. Умнова); независимости и самостоятельности судебной власти (Л.О. Иванов и Т.Г. Морщакова); реализации политических прав и свобод (И.Г. Шаблинский), обоснование методики и инструментов анализа данных экспертного опроса (Ю.Н. Благовещенский, Г.А. Сатаров), заключительные рекомендации (А.Н. Медушевский). В книгу включены также Анкета, сводные таблицы результатов опроса и тезаурус ключевых понятий.

с оценками аналитиков (как тех, которые готовили итоговые аналитические записки, так и тех российских и иностранных ученых, которые привлекались для консультаций по отдельным проблемным вопросам).

Сравнительная реализация конституционных принципов

По уровню отклонений конституционной практики от норм Конституции РФ рассмотренные сферы конституционного регулирования располагаются в следующей последовательности: политическое, идеологическое, духовное, культурное и иное многообразие (плюрализм) (0,39); принцип разделения властей (0,39); федерализм (0,53); независимость и самостоятельность судебной власти (0,53); политические права и свободы (0,62). Таким образом, исследование позволило дифференцировать три области конституционного регулирования – сравнительного благополучия (принцип плюрализма и разделения властей), сравнительного неблагополучия (принципы федерализма и судебной власти) и полного неблагополучия (принцип обеспечения политических прав и свобод).

Два принципа, попавшие в область сравнительного благополучия – плюрализма и разделения властей (отклонения ниже 50%) – характеризуются в целом большей абстрактностью и нормативной стабильностью – их законодательное регулирование меньше поддается манипулированию. Это не значит, однако, что регулирование данных принципов не претерпевает существенных диспропорций и эрозии смысла. Просто эта эрозия, как показано в исследовании, идет не прямо, а через реализацию других (менее абстрактных) принципов и соответствующую правоприменительную практику. Эти общие тенденции более четко раскрываются при анализе диспропорций в реализации отдельных конституционных принципов. Так, принцип плюрализма при общей стабильности законодательного регулирования, претерпевает эрозию, когда регулирующие его нормы вступают во взаимодействие с положениями других важнейших принципов – гарантий политических прав и свобод и независимости судебной власти. Принцип разделения властей, реализация которого на общем законодательном уровне оценивается в принципе позитивно, оказывается заблокированным на уровне воздействия президентской власти на законодательную и судебную в критически важной области формирования институтов парламентаризма, принятия политических решений и судебного контроля за их конституционностью.

Сравнение реализации этих принципов по зонам конституционной практики позволяет конкретизировать сбой конституционализма. Принцип плюрализма в его основных элементах получил реализацию по всем представ-

ленным зонам конституционной практики – в законодательстве, судебных решениях, деятельности органов власти и неформальных практиках. Однако степень этой реализации различна с точки зрения величины конституционных отклонений: если на уровне законодательных и судебных практик они признаются сравнительно небольшими, то на уровне институциональных практик – высокими. В законодательстве и судебной практике сфера плюрализма получила наибольшую конституционную защиту и оказалась в зоне минимальных конституционных отклонений. В группе проблем с малыми отклонениями половину занимают именно те, которые связаны со сферой плюрализма: обеспечение *посредством законодательства* конституционного принципа свободы научной и культурной деятельности; конституционной нормы, запрещающей цензуру; конституционного принципа свободы совести; принципа плюрализма в отношении различных религиозных объединений; конституционной нормы, гарантирующей свободу массовой информации; свободы научной и культурной деятельности. В этой группе фигурируют далее проблемы, связанные с обеспечением *посредством судебных решений* конституционного принципа свободы совести; конституционного запрета на установление одной идеологии. Зоной максимальных конституционных рисков или отклонений в сфере плюрализма признается система институциональных и неформальных практик его реализации.

Сходная картина представлена по принципу разделения властей, наибольший уровень отклонений по которому зафиксирован не в зонах законодательной и судебной практики, но деятельности исполнительной власти и неформальных практиках. Проведенное исследование позволило конкретизировать характер этих отклонений – они связаны с выходящим за рамки конституционности воздействием Президента (и его Администрации) на выборы Государственной Думы, формирование Совета Федерации, их законодательную деятельность, а также на судебную власть в тех пределах, в которых принимаемые решения затрагивают сферу политических интересов правящей группы.

Два принципа, попавших в область сравнительного неблагополучия – федерализма и независимости судебной власти (отклонения выше 50%) сталкиваются с проблемой конституционной дисфункции уже на уровне законодательного регулирования. Хотя большинство экспертов оценивают реализацию данных двух принципов в сфере законодательных практик скорее позитивно, аналитики в своих заключениях не склонны доверять столь оптимистической картине. Принцип федерализма, достаточно неопределенно урегулированный в Конституции (допускающей в силу этого различные стратегии его интерпретации) начинает сворачиваться уже на уровне законодательства, ставящего под вопрос адекватность реализации самого

конституционного принципа. Противоречия в законодательном регулировании, отсутствие независимого судебного контроля и тенденции современной политической практики в регионах позволяют говорить о деконституционализации федерализма и преобладании унитаристского вектора его интерпретации. На этом фоне чрезвычайно противоречивой оказывается позиция судебной власти: с одной стороны, за истекшие годы благодаря усилиям конституционалистов и судей, в стране была создана законодательная база для существования независимого и беспристрастного правосудия; с другой стороны, в ходе последующих законодательных изменений (судебной реформы) и особенно практики расширения формального и неформального контроля за судами их независимость и роль в контроле конституционности законов и правоприменительной практики оказалась существенно ограниченной.

Сравнение двух принципов (сфер конституционного регулирования) по зонам практики выявляет схожие тенденции нарастания отклонений по мере перехода к институциональным и административным аспектам регулирования. Принцип федерализма подвергся эрозии в направлении как законодательного, так и фактического пересмотра статуса субъектов федерации. В результате этих изменений конституционная модель разграничения полномочий по предметам совместного ведения практически утратила черты, свойственные кооперативному федерализму, чрезмерно расширив прерогативы федерального центра в области законодательного, административного и финансового регулирования. Преобладающими стали методы не конституционного, а административного реформирования системы. Отмечается, в частности, снижение роли и противоречивость позиций Конституционного суда РФ по вопросам контроля конституционности законов в сфере федерализма. Как для горизонтального, так и вертикального разделения властей рост конституционных отклонений и значения неформальных практик возрастает по мере перехода с центрального на региональный уровень.

С тенденциями в области разделения властей корреспондирует вывод по реализации принципа независимости правосудия: самые значительные отклонения от положений Конституции имеют здесь место при реализации судами их контрольных функций, а также принципов состязательности и равноправия сторон, презумпции невиновности и права на справедливое правосудие, в сфере уголовного и административного судопроизводства, т.е., в тех видах судопроизводства, где одной из сторон является публичная власть. Высокая степень отклонения зафиксирована также при оценке сложившихся практик взаимодействия руководителей судов с представителями иных властных структур, а также руководителей судов с судьями. Уровень отклонений по этим направлениям оказывается существенно выше среднего

в сфере независимости и самостоятельности судебной власти. Результатом становится констатируемое аналитиками общее падение доверия населения к судам как институтам независимого и состязательного правосудия. Обращает на себя внимание вывод об ограничении контрольных функций судов на региональном уровне, связанный как с общей тенденцией ослабления принципа разделения властей, так и с тенденцией к монополизации власти региональными элитами.

Представленные тенденции в реализации основных конституционных принципов получают концентрированное выражение в сфере конституционных гарантий политических прав и свобод личности, которая оказывается в области абсолютного неблагополучия (отклонение более 60%). Общая ситуация и перспективы в этой области получают однозначно негативную оценку с учетом явного разрыва между оценками законодательства, конкретизирующего нормы Конституции (оцениваемым скорее как удовлетворительное) и оценками практической деятельности государственных органов, в том числе в связи с различными неформальными практиками (оцениваемыми скорее как неудовлетворительные). Конституционная девиация (позволяющая говорить об антиконституционных практиках) достигает здесь наивысшего уровня также в зонах институциональных и неформальных практик, осуществляемых посредством различных способов регулирования политической и партийной деятельности, направленного рекрутирования политической элиты, практики органов исполнительной власти, использования различных инструментов влияния (в значительной части неконституционных). Под вопросом оказывается ключевой элемент принципа политического плюрализма – равенства политических партий и общественных объединений и нейтральности государства в отношении них. Политическая система утрачивает обратные связи с обществом, оказывается вне действенного социального контроля и становится все менее реформируемой.

Таким образом, дисфункции конституционализма представлены по всем пяти принципам, охватывают все зоны конституционной практики, но наивысшего уровня достигают в институциональных и неформальных практиках. Пересечение направлений конституционных отклонений по основным принципам и зонам практики позволяет говорить об их кумулятивном эффекте.

Правовые нормы и институты: неформальные практики как основной источник конституционных дисфункций

По всем конституционным принципам наивысший уровень отклонений зафиксирован в сферах деятельности государственных органов (т.е. прежде всего, органов исполнительной власти), а также сфере так называемых «неформальных практик». Можно, следовательно, с уверенностью утверждать, что основным источником эрозии пяти рассмотренных конституционных принципов являются не столько законодательные и судебные решения, сколько политика права и правоприменительная деятельность. Этот вывод вытекает из данных экспертного опроса и поддерживается группой аналитиков.

Обращает на себя внимание тот факт, что именно неформальные практики оказываются объектом наиболее контрастных оценок респондентов – экспертов проведенного опроса. Группировка ответов по уровню контрастности оценок является чрезвычайно информативным показателем расхождения мнений внутри самого экспертного сообщества, выявляет присутствие альтернативных позиций и оценок, нуждается, поэтому, в пристальном внимании. Наиболее высокий уровень контрастности присутствует в оценке неформальных практик двух сфер конституционного регулирования – области сравнительного благополучия (принцип плюрализма) и абсолютного неблагополучия (гарантий основных прав и свобод), что не позволяет объяснить расхождение мнений степенью реализации самих конституционных принципов. Речь идет скорее об эмпирически выявленной полярности оценок неформальных практик как общего феномена российского конституционализма. Действительно, в рамках принципа плюрализма наибольшая контрастность представлена при оценке таких неформальных практик, которые ставят под вопрос реализацию всех конституционных принципов – конституционного запрета на установление одной идеологии, права граждан на создание независимых партий и общественных объединений, принципа светского государства и, что особенно важно – конституционного запрета присвоения власти.

Констатация данной контрастности может объясняться тремя причинами: во-первых, неопределенностью самого понятия неформальных практик (открывающей различные направления их интерпретации), во-вторых, профессиональной дифференциацией респондентов, связанных с их социальным профилем (традиционалистов и модернистов), стимулирующей их к определенной трактовке данных практик (соотношение теоретиков и практиков); в-третьих, существованием идеологического раскола внутри экспертного сообщества (на оптимистов и пессимистов), возможно, отражающего растущую политическую поляризацию общества в целом.

Общий антиконституционный эффект неформальных практик, безусловно, оказывается выше там, где конституционные отклонения имеют системный характер, политическая власть выведена из-под реального социального и судебного контроля. Так называемые «политиканские маневры» различных ветвей власти, включающие различные способы неформального принятия решений, есть, конечно, во всех странах и являются неотъемлемой частью феномена политики как такового. Однако их деструктивная роль существенно различна в плюралистических режимах и режимах ограниченного плюрализма: в первом случае она ограничивается функционирующей системой многопартийности и разделения властей; во втором – наоборот, ведет к гипертрофированному представительству интересов одной ветви власти или политической группы. Отсюда – совершенно различный вес устных (и недокументированных) переговоров и указаний главы государства (известный феномен звонков из Администрации Президента) в системах реального и мнимого конституционализма.

Таким образом, контрастность в оценке экспертами роли неформальных практик имеет сложную природу – определяется, с одной стороны, методологическими трудностями их выявления и юридического определения, с другой – различным идеологическим и профессиональным представлением об их вкладе в реализацию конституционных принципов. В целом, роль неформальных практик оценивается негативно – именно они, по мнению экспертов, вносят наибольший вклад в измеряемую величину конституционных отклонений по всем конституционным принципам. Из этого следует, что в структуре неформальных практик высшая доля отводится именно антиконституционным практикам. Анализ общей структуры отклонений выявляет тенденцию к их росту по мере приближения к практической реализации конституционных норм. Параметрами отклонений выступают не столько общие формальные институты и практики, сколько менее институционализированные и нормативно урегулированные практики, причем доминирующую роль играют именно неформальные практики. Сбои системы в реализации конституционных принципов резко возрастают по мере перехода от двух первых зон практики (законодательства и судов) к двум последующим – деятельности других органов власти (прежде всего исполнительной) и особенно неформальным практикам. Это позволяет сформулировать проблему *конституционного параллелизма* – соотношения формальной и неформальной конституций, растущий разрыв между которыми наглядно демонстрируется таблицами данных по конституционным отклонениям.

Механизмы и параметры конституционных дисфункций

Важным результатом анализа данных экспертного опроса стали выводы о характере реализации конституционных принципов, кумулятивном эффекте взаимодействия конституционных трансформаций, а также вкладе антиконституционных практик в трансформацию российского конституционного порядка. Основной причиной сбоев по всем пяти принципам признается неэффективность механизма разделения властей – по линии политической конкуренции, взаимодействия вертикального и горизонтального разделения властей, независимости судебной власти и защиты прав и свобод. При сохранении внешней стабильности конституционной системы разделения властей, по всем основным принципам в нее оказались встроены особые (и не предусмотренные Конституцией) «корректировочные» институты, нарушающие баланс системы сдержек и противовесов. Важным достижением данного исследования является, на наш взгляд, во-первых, выявление и реконструкция этих промежуточных институтов, представляющих собой известное сочетание формальных норм и неформальных (но достаточно устойчивых) норм и практик; во-вторых, описание их влияния на функционирование соответствующих принципов и, в-третьих, попытка измерить их вклад в общую структуру конституционных отклонений.

В результате исследования было показано, каким образом эти встроенные «амортизаторы» блокируют действие каждого из пяти принципов на институциональном уровне: принцип плюрализма деформируется системой двойных стандартов, существование которых опирается на особые «зарезервированные зоны», в которых исполнительная власть имеет значительную свободу усмотрения при определении как смысла соответствующих норм, так и их применения на практике; реализация принципа разделения властей блокируется в результате сверхконцентрации президентских полномочий, дающих главе государства не только конституционные, но и мета-конституционные прерогативы по вмешательству в деятельность всех трех ветвей власти, более того – фактического предопределения результатов их деятельности путем неформального влияния на их формирование и текущей «корректировки» деятельности по значимым политическим вопросам. В рамках принципа федерализма те же функции выполняет выстроенная система вертикали исполнительной власти, «нейтрализующая» конституционные основы федерализма и реально ограничивающая самостоятельность субъектов федерации. В области судебной власти роль такого «встроенного механизма» выполняет институт назначаемых председателей судов, существование которого существенно снижает уровень независимости и самостоятельности правосудия в угоду исполнительной власти. Наконец, в области

соблюдения гарантий основных политических прав и свобод данный корректировочный механизм был найден в расширении административного контроля и усмотрения, опирающегося на неопределенность конституционных норм (отсутствие закрытого списка административных полномочий главы государства и президентской Администрации). Использование формальных (законодательство и подзаконные акты), но особенно неформальных рычагов влияния на проявления гражданской активности.

В целом величина конституционных отклонений оказывается выше всего именно на пересечении взаимодействия различных конституционных принципов или там, где элементы одного принципа блокируются несовершенством реализации другого принципа. Так, ключевые элементы принципа плюрализма (идеологическое многообразие, многопартийность, светское государство, свобода совести, гражданское неповиновение, государственная идеология, свобода общественных объединений, равенство партий перед законом) при кажущейся незыблемости – блокируются на уровне законодательных и особенно неформальных практик соблюдения политических прав (выстраивание идеологических приоритетов, запрет общественных объединений и партий государством, неформальная цензура, жесткий контроль над оппозиционной деятельностью, разрешительная система митингов, шествий и демонстраций). Принцип разделения властей, формально не ставящийся под сомнение, оказывается деформированным через избирательное законодательство, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов РФ, порядок формирования органов власти субъектов Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, через решения Конституционного Суда РФ, деятельность государства в бюджетной и налоговой сферах в контексте федеративных отношений, управление собственностью, находящейся на территориях субъектов Федерации. В свою очередь деформации прав человека и функционирования баланса властей не удается преодолеть по линии судебного контроля за содержанием законов в силу фактической встроенности судов в общую систему административной вертикали, эрозии таких ключевых положений как независимость и самостоятельность судебной власти, беспристрастность, состязательность и равноправие сторон в судебном процессе, достижение которых требует выполнения принципов независимости, несменяемости и неприкосновенности судей.

В выявленной структуре конституционных отклонений основной их процент приходится на долю деятельности органов исполнительной власти и неформальные практики. Динамика конституционных отклонений выглядит следующим образом: во-первых, констатируется их рост с течением времени (в основном – последнее десятилетие); во-вторых, нарастание по

мере перехода от более общих конституционных положений – к конкретным элементам (субпринципам) каждого из рассмотренных принципов (в результате общая формулировка принципа остается неизменной, но его структура и смысл претерпевают значительные модификации); в-третьих, нарастание по мере перехода от более формализованных видов практики (законодательной и судебной) к менее формализованным – институциональным и неформальным; в-четвертых, резкое увеличение объема конституционных девиаций с переходом от общефедерального уровня законодательства к правовому регулированию и особенно правоприменительной практике на уровне субъектов федерации, на региональном и локальном уровне (где констатируется явление монополизации всех видов власти и контроля региональными элитами).

Существование неконституционных практик констатируется во всех основных сферах конституционного регулирования, но их формирование происходит преимущественно на уровне практической реализации конституционных норм и процедур их применения, которые объективно меньше подвержены нормативному контролю. Преобладающим направлением дисфункций на всех уровнях власти становятся неформальные конституционные практики. Наиболее весомый вклад этих практик в конституционные отклонения подтверждает предположение о преобладании в их структуре неформальных практик внеконституционного и антиконституционного характера. По результатам исследования пяти принципов удастся выявить ряд факторов, способствующих направленному использованию неформальных норм в антиконституционных целях: использование неопределенности (или противоречивости) конституционных норм для их интерпретации в пользу исполнительной власти; использование одних конституционных прав для ограничения других или политизированная трактовка этих прав; расширительная трактовка понятия «безопасности» и компетенции силовых структур, избирательное применение ограничительных конституционных норм; размывание границ конституционного и административного права, открывающее путь широкой трактовке делегированных полномочий администрации, ослабление судебной власти путем ее бюрократизации; селективное применение уголовной репрессии (и соответствующая трактовка уголовно-процессуальных норм), наконец, использование рассмотренных неформальных практик как для «корректировки» соответствующих законодательных норм, так и их фактического пересмотра на уровне правоприменительной деятельности. Эти факторы и использующие их технологии не только искажают функциональную реализацию конституционных принципов, но и содержат опасность постепенной подмены (и ограничения на семантическом уровне) смысла соответствующих принципов и норм – отказа от духа Конституции во имя буквы действующего закона.

Направления конституционных преобразований

По итогам исследования участниками проекта был выдвинут ряд первоочередных задач конституционных преобразований, осуществление которых признается необходимым и возможным в краткосрочной перспективе. Они могут быть разделены на три группы, охватывающие политику права, механизмы разделения властей и функционирование институтов.

По первому направлению предлагается, во-первых, осмыслить конституционные сбои не как совокупность частных явлений, но как системную проблему российского конституционализма. В рамках сферы публичного права важно преодолеть все более укореняющуюся логику двойных стандартов понимания конституционного принципа плюрализма – приоритетов исполнительной власти, отменив негласное существование особых зон, свободных от конституционного контроля. Добиться этого предполагается путем трансформации публично-правовой этики, расширения независимости судебной власти – прежде всего контроля конституционности принимаемых законов и практики их применения. Во-вторых, изменить политику права в направлении аутентичного обеспечения действия конституционных принципов. Это значит вернуть конкурентную среду в политике, реализовать систему сдержек и противовесов на уровне реализации разделения властей, отменить законодательные ограничения и бюрократические наросты последнего времени. Вернуть действенность конституционным принципам предлагается путем законодательных реформ, отмены нововведений контрреформ новейшего времени, изменения институтов и административных процедур. В-третьих, преодолеть растущий разрыв формальных и неформальных практик, особенно с учетом роли последних в величине конституционных отклонений по всем принципам. Дифференцировать сами неформальные практики, устранив, прежде всего, их опасный антиконституционный субстрат. Это возможно сделать путем направленного законодательного регулирования, институциональных преобразований, повышения независимости судебной власти, юридического определения и ограничения границ делегированных полномочий администрации, создания административной юстиции.

По второму направлению предлагается, во-первых, пересмотреть доминирующую трактовку принципа разделения властей, которая увязывает их функционирование с деятельностью суперарбитра – президентской власти. Ключевое значение имеют: ликвидация условий, позволяющих президентской власти оказывать неконституционное влияние особенно при выборах в Государственную Думу, и принятии законов в Думе и Совете Федерации, оказывать воздействие на судебную власть по делам, в которых присутствует заинтересованность политических властей, добиваясь проведения угодных

решений судами¹³. Во-вторых, радикально пересмотреть сложившуюся трактовку принципа федерализма, которая фактически привела к торжеству унитаристских тенденций. Для этого пересмотреть нормы федерального законодательства, фактически заменившие Конституцию РФ и конституции, уставы в части определения статуса субъектов Российской Федерации, разграничения полномочий по предметам совместного ведения; преодолеть чрезмерную бюрократизацию и административную централизацию в субъектах Федерации по линии региональных бюджетных полномочий, институтов и их функций, добиться расширения на региональном уровне действия принципов политического плюрализма, многопартийности и непосредственной демократии, поднять авторитет Совета Федерации как палаты регионов российского парламента. Подчеркивается необходимость преодоления чрезмерного отклонения от принципа разделения властей в регионах. Это особенно важно в регулировании неформальных практик и работе органов исполнительной власти. В настоящее время власть глав субъектов РФ такова, что позволяет (в силу слабости гражданского контроля, в том числе со стороны СМИ) подчинять своему влиянию местные парламенты и суды, хотя последние формально являются федеральными, за исключением мировых судей и конституционных (уставных) судов. В-третьих, дебюрократизировать судебную систему, исключив законодательные нормы и институциональные условия, способствующие формированию особой судебной бюрократии (назначаемых председателей судов), фактически монополизировавших принятие решений в судебском сообществе. Для укрепления конституционных основ независимого правосудия представляется актуальным осуществление системы мер, направленных на модификацию статуса председателей судов и укрепление независимости органов судебского сообщества; повышение эффективности процессуального контроля за качеством судебных решений; институциональное и функциональное обеспечение эффективного судебного контроля за следствием в уголовном судопроизводстве, а также организацию по экстерриториальному принципу судебных территорий, не совпадающих с административно-государственным делением.

По третьему направлению выдвигается задача предпринять законодательные реформы, способные стимулировать реальную многопартийность и соблюдение прав и свобод граждан. Целью этих реформ должна стать полноценная реализация конституционных норм, гарантирующих свободу СМИ и недопущение неформальной цензуры, нормы о праве собраний, митингов и демонстраций. Сохраняет актуальное значение реализация избиратель-

¹³ Вопросы разделения властей и ответственного правительства, поставленные в материалах проекта, уже стали предметом дискуссии в российской печати. См. «Полития» 2013, № 3–4.

ного законодательства и независимый контроль демократической практики выборов, обеспечение равенства общественных объединений перед законом и гарантий деятельности политической оппозиции. Существенное значение могло бы иметь осуществление проекта создания независимого общественного телевидения.

Таким образом, в данном исследовании раскрыто соотношение конституционной стабильности и институциональных изменений в российском политическом процессе: закладываются основы программы *конституционного мониторинга* – систематического изучения и измерения конституционных процессов на российском материале, а в дальнейшем (поскольку методика является универсальной и позволяет сделать это) – на материале региональных и глобальных конституционно-правовых процессов. Оригинальность методики экспертного опроса определяется возможностью получения измеримых показателей (индикаторов) реализации конституционных принципов, определения степени и соотношения конституционных отклонений по разным принципам, а также появлением возможности в дальнейшем (при использовании сопоставимых показателей) изучать на этой основе тенденции и динамику конституционных процессов.

РЕЗЮМЕ

Автор представляет созданный в Институте права и публичной политики (Москва) исследовательский коллектив, работающий над изучением основных принципов российской конституции и результатов их внедрения в жизнь (имплементации) в течение последних 20 лет. Применяя когнитивную методологию и социологический подход, реконструирует реальное значение таких конституционных принципов, как плюрализм, разделение власти, федерализм, независимость судебной власти, гарантии политических прав и свобод. Автор указывает на возможность оценки уровня конституционных отклонений каждого из перечисленных принципов, применительно к таким сферам конституционной практики, как законодательство, судебная практика, работа администрации и неформальная деятельность. В данных исследованиях равновесие между конституционной стабильностью и институциональными изменениями определяется как эмпирическая проблема конституционного контроля.

Andrey N. Medushevsky

CONSTITUTIONAL STABILITY AND INSTITUTIONAL CHANGES IN THE RUSSIAN POLITICAL PROCESS

The author represents the research project of the Institute of Law and Public Policy (Moscow) concerning the main Russian constitutional principles and the results of their implementation in the past 20 years. On the basis of cognitive methodology and sociological approach he reconstructs the authentic meaning of such principles as pluralism, separation of powers, federalism, the independence of judicial power and guarantees of political rights and freedoms. He demonstrates the possibility to measure the level of constitutional deviances in each of them regarding such areas of constitutional practices as legislation, judicial decisions, administrative influence and the role of informal practices. The balance between constitutional stability and institutional changes is conceptualized as an empirical problem of the constitutional monitoring.

Key words: *The Russian Constitution of 1993, constitutional principles, constitutional deviances, formal and informal legal practices, constitutional monitoring*

Библиография

- Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации российской правовой системы*, Т. 1–2, Санкт-Петербург 2009.
- Г. Еллинек, *Общее учение о государстве*, Санкт-Петербург 2004.
- Конституционализм, Российский либерализм середины XVIII–XX вв. Энциклопедия*, Москва 2010.
- Конституционное развитие России. Задачи институционального проектирования*, Москва 2007.
- А.Н. Медушевский, *Когнитивная теория права и юридическое конструирование реальности*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2011, № 5 (84).
- А.Н. Медушевский, *Конституция как символ и инструмент консолидации гражданского общества*, «Общественные науки и современность» 2013, № 3.
- А.Н. Медушевский, *Конституционные принципы 1993 года: формирование, итоги и перспективы реализации*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2013, № 1 (92).

- А.Н. Медушевский, *От революции к реставрации: олигархические тенденции постсоветских политических режимов*, «Сравнительное конституционное обозрение» 2010, № 4.
- А.Н. Медушевский, *Теория конституционных циклов*, Москва 2005.
- А.Н. Медушевский (ред.), *Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 г.*, Москва 2014.
- А.Н. Медушевский (ред.), *Основы конституционного строя России: двадцать лет развития*, Москва 2013.
- Мониторинг конституционных процессов в России*, «Аналитический бюллетень» 2011–2012, № 1–4.
- Философия права и конституционализм*, Москва 2010.
- A. Medushevsky, *Russian Constitutionalism. Historical and Contemporary Development*, London–New York, Routledge 2006.

Ирина Анатольевна Алебастрова

Проблемы реализации принципа разделения властей в государственном механизме Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

разделение властей, парламентский контроль, система сдержек и противовесов, государственное устройство, постсоциалистические страны

Принцип разделения властей стал символом идеи эффективного предотвращения концентрации власти в одних руках. Значение данного принципа для недопущения узурпации власти во многом подтверждается в мировой политической практике от противного – тем обстоятельством, что недемократические государства, как правило, под благовидными предложениями от данного принципа отказываются. Это, например, социалистические государства, которые, несмотря на сохранение трех ветвей власти провозглашают вместо него в своих конституциях принцип полномочия представительных органов (советов), обосновываемый социалистической концепцией демократии тем, что данные органы наиболее тесно связаны с народом. Так, статья 2 Конституции СССР 1977 года гласила: «народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

В конституциях государств, которые пережили тоталитарные и авторитарные режимы и связывающих с утверждением принципа разделения властей, как и других классических принципов конституционализма, надежды на быстрейшее укоренение в жизни постулатов правового демократического государства, принцип разделения властей, как правило, получает непосредственное вербальное оформление (в отличие от конституций «старых

демократий», где он чаще всего подразумевается). Например, действующая польская Конституция 1997 года устанавливает, что «устройство Республики Польша основывается на разделении и равновесии законодательной власти, исполнительной власти и судебной власти» (ст. 11). В Конституции РФ, явившейся результатом компромисса и принятой в условиях сохранявшегося значительного влияния социалистической идеологии, принцип разделения властей сформулирован менее категорично: «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10).

Следует отметить, что несмотря на всеобщее признание колоссальной важности принципа разделения властей для реализации ценностей правового демократического государства, данный принцип в его классическом понимании, выработанном на заре конституционализма, ни в одном государстве воплощен не был: механизм организации государственной власти во всех странах характеризуется переплетением функций и наличием многочисленных форм взаимодействия всех ее ветвей. Особенно характерно указанное замечание для парламентарных стран: еще в XIX веке У. Беджот отмечал, что главной особенностью и достоинством английской конституции является не разделение, а, наоборот, слияние, объединение всех трех ветвей власти¹.

Нарушение чистоты принципа разделения властей имеет множество проявлений. Например, в ряде стран одни и те же люди в той или иной мере участвуют в работе и законодательных, и исполнительных, а то и судебных органов (так, в парламентарных странах правительства состоят по большей части из парламентариев, а монархи формально возглавляют все три ветви власти). Другое отклонение от буквального понимания принципа разделения властей заключается в том, что многие законодательные, исполнительные и судебные полномочия реализуются не только носителями соответствующих ветвей власти, но и иными государственными органами или с их участием. Так, принятие законов во многих странах осуществляется при наличии у исполнительной власти права законодательной инициативы, а также ряда иных полномочий по влиянию на прохождение и содержание законопроекта, а у главы государства – права подписания и связанного с ним права вето, промудгации или обнародования закона. При этом программу законодательных мероприятий на предстоящий год разрабатывают глава государства или (и) правительства, озвучивая ее в ежегодных посланиях монархов и президентов парламентам. Исполнительная власть повсеместно активно занимается в различных формах (делегированное законодательство,

¹ W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), Oxford 2001, p. 11.

регламентарная власть, правотворчество на основании и во исполнение закона) нормотворчеством. Конкуренцию нормотворческой деятельности представительных органов все более активно составляют суды. Судебная практика формально или фактически во всех странах служит источником права для правоприменителей (прежде всего – самих судов), что выражается в концепции «судебного активизма», а судебная власть все чаще выступает элементом государственного механизма, «направляющим развитие законодательства, исходя из выявленных именно в судебной практике проблемных правоотношений в различных областях»².

С другой же стороны, законодательная власть согласно конституциям вправе принимать важнейшие индивидуальные правовые акты, например – об учреждении судов, объявлении войны и мира, амнистии, о назначениях наиболее значимых должностных лиц и т.п.

Невозможность реализации принципа разделения властей в его классическом, тем более буквальном, понимании объясняется рядом причин, среди которых – дополнение принципа разделения властей идеей сдержек и противовесов, то есть взаимоконтроля ветвей власти, который отнюдь не препятствует достижению цели разделения властей, а, наоборот, способствует ей; корректировка принципа разделения властей принципом верховенства парламента; необходимость обеспечения согласованной работы всех элементов государственного механизма, предполагающей их сотрудничество, и т.д. Итак, принцип разделения властей зародился как система предотвращения узурпации государственной власти путем разделения ее на три ветви. Однако со временем стало ясно, что, с одной стороны, абсолютное разделение, разъединение властей невозможно. С другой же стороны, наличие в государстве законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти само по себе не может служить гарантией против узурпации власти. Последнее обстоятельство со всей очевидностью доказал опыт тоталитарных государств: ветви власти в них имеются, а принцип разделения властей как механизм предотвращения концентрации власти в одних руках отсутствует.

В демократических государствах реальный механизм сдержек и противовесов переместился на практике из области попыток разведения и разъединения ветвей власти в совсем иную сферу: в область межпартийной борьбы, то есть противоборства между правящей и оппозиционной (оппозиционными) партиями (блоками), в ходе которого они периодически меняются местами. Иными словами, в практике реальной демократии главной гарантией против концентрации власти в одних руках, противодействие которой симво-

² В.Д. Зорькин, *Взаимодействие национального и наднационального правосудия: новые вызовы и перспективы* (Доклад на II Международном юридическом форуме. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 года), Интернет-портал <http://www.ksrf.ru>

лизирует принцип разделения властей, оказалось совсем не столько персоналистическое, функциональное и организационное обособление ветвей государственной власти, сколько наличие политической оппозиции, которая гарантирует силу парламента, а косвенно – и судов – как противовесов самой мощной в государстве исполнительной власти.

Именно существование оппозиции выступает в настоящее время самой важной институциональной гарантией принципа разделения властей – причем в рамках любой формы правления, допускающей политическую конкуренцию. Действительно, оппозиция является субъектом, стремящимся овладеть механизмами политической власти, а значит – объективно настроенным на критику правящей партии, выявление ее ошибок и злоупотреблений, благодаря чему правящая партия и сама вынуждена с целью сохранения своей власти воздерживаться от нарушений закона и тщательно продумывать предпринимаемые меры, что бережет ее от многих ошибок.

Поэтому, сегодня можно с полной уверенностью утверждать: если есть противоборство между правящей и оппозиционной партиями, есть и разделение властей (то есть сила, влияние, самостоятельность и независимость законодательной и судебной ветвей власти от самой сильной исполнительной власти) и, наоборот, без стабильного существования организованной (а значит – партийной) оппозиции принцип разделения властей и его главная цель – предотвращение узурпации власти в государстве – не могут быть реальностью. Носителями, организационными формами существования и сохранения оппозиции выступают сегодня политические партии. Поэтому смыслом существования партий следует считать конкуренцию в политической борьбе за овладение механизмом публичной власти. В условиях, когда главный приз – право сформировать правительство – отсутствует, основная идея политических партий как института, предназначенного служить важным элементом правового демократического государства, утрачивается, во всяком случае, она не реализована, в таких условиях можно говорить лишь об абстрактном демократическом потенциале института политических партий в соответствующей стране.

Представляется, что современная политическая ситуация в России характеризуется крайней слабостью политической оппозиции, а значит – института политических партий в принципе, а также – неразвитостью демократической конкуренции, в том числе – на выборах. Причин тому множество, самые важные из них находятся за пределами юридической и даже собственно политической сфер социальной действительности. Отсутствие сколь-нибудь сильных партий, реально претендующих на власть и пользующихся серьезной поддержкой непосредственно у населения, позволяет утверждать, что главной гарантии против концентрации власти, а в более привычной тер-

минологии – гарантии реализации принципа разделения властей – в России пока не существует.

Данная система координат российской политической действительности сдерживает эффективность и усугубляет неэффективность прочих, в том числе юридических – организационных, компетенционных, процедурных – гарантий реализации принципа разделения властей как механизма предотвращения узурпации власти. Действительно, без жизнеспособной оппозиции парламент не может быть самостоятельным, а значит и влиятельным игроком на политической сцене, в частности – ощутимо влиять на содержание законов, обеспечить контроль за главой государства и исполнительной властью, в том числе – в сферах формирования судебной власти и взаимоотношений с ней. Да и прочие элементы механизма взаимного сдерживания законодательной и исполнительной ветвей власти в государстве имеют немного смысла, поскольку нет сильных и прямо заинтересованных в таком сдерживании субъектов. Разумеется, существуют и иные факторы юридического, политического, организационного и иного характера, затрудняющие укоренение принципа разделение властей в российском государственном механизме. Это, прежде всего, смешанная президентско-парламентарная форма правления, учрежденная в большинстве постсоциалистических стран и имеющая весьма ограниченный демократический потенциал; недостаточная юридическая проработанность механизмов парламентского контроля; не вполне продуманная конституционная концепция разграничения правотворческих полномочий между парламентом, Президентом Правительством РФ и т.п. И все-таки главным препятствием укоренению принципа разделения властей в функционировании российского государственного механизма, усугубляющим отрицательное действие всех прочих перечисленных факторов, является дефицит партийной состязательности.

Так, напрямую зависят от партийной системы эффективность и даже реальность конституционных и законодательных механизмов парламентского контроля и парламентской ответственности правительства, которые в целом предназначены именно для обеспечения верховенства парламента в государственном механизме и подконтрольности ему правительства. Однако в них присутствует и конкурентное начало, поскольку они могут быть использованы правительством для оказания давления на парламент. Так, в рамках процедуры ответов на вопросы парламентариев нередко парламент рассматривается членами правительства как трибуна для пропаганды и разъяснения своей политики и критики самого парламента, а вотумы недоверия и особенно – доверия, бывает, инициируются самим правительством – также с целью оказания давления на парламент или его роспуска в удобное для правящей партии время. Например, все три случая роспуска Бундестага

в 1972, 1982, 2005 годах были результатом отказа Бундестагом Федеральному правительству в доверии. При этом все три случая отказа в доверии были инициированы правящей партией, а депутаты, ее члены, голосовали за отказ.

Представляется, что в условиях реальной партийной состязательности на выборах такая инспирация роспуска парламента или давление на него не представляют серьезной угрозы для демократии: правящая партия, используя свое преимущество, все равно в таких условиях идет на риск, неминуемо обрекая себя на суд избирателей. Иное дело – использование аналогичных институтов парламентской ответственности правительства и роспуска парламента (нижней палаты) при отсутствии или слабости политической оппозиции и как следствие – альтернативности выборов. При таких условиях право главы государства распустить парламента (нижнюю палату) приобретают форму постоянной угрозы парламентариям со стороны политического лидера государства как субъекта, от которого (а также от его окружения) всецело зависит их политическое будущее. Именно поэтому политическая парламентская ответственность правительства при недемократических режимах не может быть эффективным институтом сдерживания исполнительной власти, превращаясь, по сути, в свою противоположность. То есть ни верховенства парламента, ни даже конкуренции законодательной и исполнительной ветвей государственной власти в условиях отсутствия институционализированной и гласной политической конкуренции институты, предназначенные для реализации политической ответственности правительства перед парламентом, не обеспечивают.

Именно таким образом обстоит дело с институтами политической парламентской ответственности Правительства в России: данный институт не востребован (единственная попытка выразить Правительству РФ недоверие была предпринята Государственной Думой в 1995 г.). Такая невостребованность имеет совершенно иные причины, чем, например, в английской политической практике, где резолюция порицания фактически ушла в прошлое, то есть в настоящее время, как и в России, не применяется. В Соединенном Королевстве верхушка правящей партии, образующая Правительство, не только стремится уменьшить поводы для критики оппозиции, но и ответственна перед членами своей партии осознанием совместного участия в следующих альтернативных выборах. Поэтому Правительство вынуждено постоянно заботиться о том, чтобы проводимая им политика позволяла ему сохранить поддерживающее его большинство в Палате общин. Это и обусловило превращение резолюций порицания в спящую прерогативу парламента.

Парламентская ответственность правительства чаще всего является результатом парламентского контроля. Данный институт выступает важным

и общепризнанным в демократических странах элементом системы сдержек и противовесов. Слабость парламентского контроля в России традиционно является мишенью критики в научной литературе, хотя в последние годы некоторые меры по правовому обеспечению его активизации предпринимаются.

В 2005 году был принят Федеральный закон от 28.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»³. 30 декабря 2008 года в ст. 103 и 114 Конституции РФ были внесены поправки, обязывающие Правительство РФ представлять Государственной Думе для заслушивания ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. За свою недостаточную эффективность соответствующие нормы неоднократно справедливо критиковались в конституционно-правовой литературе, Упомянутый Федеральный закон – за то, что из сферы контроля палат российского парламента выведен Президент РФ, а парламентское расследование может проводиться только по жестко установленному законом перечню обстоятельств⁴. Конституционные поправки – за то, что они не предусматривают какой-либо формы оценки правительственных отчетов Государственной Думой⁵.

Некоторым шагом вперед на пути утверждения парламентского контроля явилось также принятие в 2013 году Федерального закона о нем⁶. Среди прочего закон предусматривает, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации в порядке, определяемом их регламентами, осуществляют контроль за обеспечением соблюдения Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами, а также за полнотой регулирования соответствующих правоотношений в целях выявления пробелов. При этом Правительство ежеквартально направляет в палаты Федерального Собрания информацию о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами. За исключением данной обязанности никаких спе-

³ Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 1, ст. 7; 2011, № 1, ст. 16; 2013, № 19, ст. 2315.

⁴ См. Г.Д. Садовникова, *Представительная демократия: от идеи к реализации*, Москва 2008, с. 163–164.

⁵ См. Г.Д. Садовникова, *Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. диссертация доктора юридических наук*, Москва 2013, с. 258–259.

⁶ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», Официальный Интернет-портал правовой информации, 8 мая 2013 г.

циальных форм контроля палат за нормотворчеством Правительства (тем более Президента) РФ авторы Закона не предусмотрели, сочтя, очевидно, что обычных форм (отчеты Правительства, вопросы, парламентские и депутатские запросы, парламентские расследования и т.д.) вполне достаточно. Представляется, что контроль за президентским и правительственным нормотворчеством нуждается в специфических формах контроля. Формой такого контроля могла бы для начала стать – если использовать английскую терминологию – последующая негативная форма одобрения их актов палатами Федерального Собрания. Разумеется, ее установление требует внесения соответствующих поправок в ст. 90 и 115 Конституции РФ.

Недостаточно проработанным – и концептуально, и процедурно – представляется и ряд иных аспектов института парламентского контроля. Так, статья 7 ФЗ «О парламентском контроле», регламентируя заслушивание ответов членов Правительства Российской Федерации и иных должностных лиц на вопросы членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы в качестве одной из форм парламентского контроля, не устанавливает ни обязанности соответствующих должностных лиц являться на заседания палат для ответов на вопросы парламентариев, ни периодичности таких заслушиваний.

Но, разумеется, самое главное условие эффективности парламентского контроля – это реальная многопартийность, создающая среду политической конкуренции, то есть открытой и мирной борьбы за овладение механизмами публичной власти. Только в такой среде может возникнуть сильная мотивация критики правительства и контроля за его деятельностью.

Система сдержек и противовесов предполагает некоторое вторжение каждой из ветвей власти в сферы деятельности, приоритетные для других ее ветвей⁷. Задача науки, законодательства и политической практики заключается в том, чтобы не допустить перегиба в таком вторжении, его дисфункции, то есть превращения контроля в подмену соответствующего органа иными элементами государственного механизма или их диктат. Одной из сфер, в которой наблюдается переплетение деятельности всех органов государственной власти несмотря на декларируемый и обоснованный приоритет в ней представительных органов, является нормотворчество. В его главной составной части – законодательном процессе – механизмы влияния правительства и главы государства на парламент с целью повышения качества законов и недопущения злоупотреблений законодательного органа включают их право законодательной инициативы, необходимость заключений прави-

⁷ См. H.B. Shaffer, *Separation of Powers*, «Editorial Research Report», Washington 1973, Vol. 2, № 10. p. 701.

тельства на некоторые законопроекты, приоритетный порядок рассмотрения парламентом правительственных законопроектов и поправок к ним, право правительства или президента объявлять закон срочным, право относительного законодательного вето главы государства и т.п. Все перечисленные меры являются вполне оправданными средствами, направленными на улучшение качества законов⁸.

Правда, мировой практике известны и перегибы, которые влияние исполнительной власти и главы государства на законодательный процесс неоправданно преувеличивают, вызывая опасность упомянутой дисфункции. Это, например, «карманное вето» Президента США, представляющее собой по-сути, абсолютное вето⁹; право Президента Франции распускать Национальное собрание по своему усмотрению и т.п. В России к числу «освященных» Конституцией механизмов ослабления законотворческой функции парламента в пользу Президента и Правительства РФ относятся, как представляется, отсутствие последствий неподписания закона Президентом в установленный Конституцией срок при его невозвращении в палаты Федерального Собрания (ч. 2 ст. 107), что, по сути, может быть использовано как абсолютное вето (Президент Б.Н. Ельцин несколько раз данной возможностью воспользовался); а также предоставление Президенту и Правительству РФ права осуществления нормотворчества без его непосредственной подконтрольности парламента.

Первый из названных перекосов можно устранить посредством внесения в ч. 2 ст. 107 Конституции РФ дополняющей поправки о том, что если Президент в течение 14 дней после получения не подпишет федеральный закон и не направит его обратно в палаты со своими возражениями, данный закон подписывается и обнародуется Председателем Государственной Думы. Аналогичный подход применяется, например, Конституцией США (раздел 7 ст. 1)¹⁰.

Как уже было отмечено, участие различных государственных органов в нормотворчестве заключается не только во влиянии главы государства и правительства на законодательный процесс, но и в осуществлении ими, а также судебной властью собственного непосредственного нормотворчества, причем с течением времени – во все более широких масштабах¹¹. При

⁸ См. В.Е. Чиркин, *Государствоведение*, Москва 1999, с. 296.

⁹ См. Ф.Чудаков, *Конституционное право США. Основные институты*, Минск 1999, с. 39.

¹⁰ См. С.В. Боботов, И.Ю. Жигачев, *Введение в правовую систему США*, Москва 1997, с. 88–93.

¹¹ См. А.Д. Керимов, *Современное государство. Вопросы теории*, Москва 2008, с. 106; В.В. Лазарев (ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001, с. 474–475.

этом и исполнительная, и судебная ветви власти постепенно получают для осуществления нормотворчества все больше юридических оснований. Причина такой тенденции вполне понятна: это стремление к повышению оперативности и качества нормотворчества. Однако правотворчество исполнительных органов и судов подвергает опасности принцип разделения властей, а также систему сдержек и противовесов, вытесняя парламент из главной, по сути, сферы его деятельности. При этом в данном случае существует угроза подрыва самой сущности разделения властей, осуществления главного предназначения данного принципа: нормотворчество исполнительной власти способно значительно ее усилить, спровоцировать ее злоупотребления, сведя к минимуму роль парламента.

Следует отметить, что масштабы таких угроз неодинаковы в рамках различных форм нормотворчества исполнительной власти, известных мировой практике. Анализ действующих конституций различных государств позволяет выявить следующие формы юридического нормотворчества исполнительной власти и главы государства (применяемые в разных странах в неодинаковом объеме и сочетании).

1. Делегированное законодательство. Возникнув в XIX веке, оно активизировалось и получило конституционное признание в период между двумя мировыми войнами. Адресатом делегирования является в большинстве стран правительство или президент. Делегированное законодательство характеризуется, во-первых, наличием делегирующего закона, в котором определяется предмет и срок делегирования; во-вторых, необходимостью одобрения акта, принятого в порядке делегирующего законодательства, парламентом, без чего акт утрачивает юридическую силу или вообще не вступает в действие; в-третьих, приобретением актом делегированного законодательства после его одобрения парламентом юридической силы, равной силе закона. Делегированное законодательство является самой распространенной в мире формой нормотворчества исполнительной власти.

2. Подзаконное нормотворчество правительства (а в некоторых странах также министерств и иных органов исполнительной власти специальной компетенции) на основании и во исполнение закона. Оно отличается от делегированного законодательства двумя чертами. Во-первых, тем, что соответствующие акты не нуждаются в одобрении парламента. Во-вторых, подзаконным характером. Вторая особенность призвана отчасти компенсировать недемократичность первой, т.е. уменьшить возможности злоупотреблений правительства при осуществлении им правотворчества, т.к. если такое злоупотребление произошло, акт правительства можно обжаловать в суде по мотивам его противоречия закону. Однако указанная компенсация представляется явно недостаточной. Поэтому в целом демократический потенциал

данной формы значительно более низок, чем у института делегированного законодательства, т.к. сам процесс правотворчества правительства выведен из-под контроля парламента. По причине недостаточной демократичности данный институт используется в мировой практике несопоставимо реже, чем делегированное законодательство. Примеры его использования содержат, например, Основной закон ФРГ 1949 года (п. 1 ст. 80), Конституция Чешской Республики 1992 года (п. 3 ст. 79). Именно такая форма нормотворчества Правительства РФ предусмотрена Конституцией РФ 1993 года (ст. 115): «На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения».

3. Подзаконное нормотворчество исполнительной власти на основании и во исполнение закона при необходимости последующего одобрения акта парламентом. Данная форма нормотворчества исполнительной власти является большой редкостью – и как правовой институт, и в смысле практической реализации. Например, Основной закон ФРГ (п. 2 ст. 80) требует одобрения Бундесратом актов федерального правительства или федерального министра по вопросам о принципах и тарифах при использовании почты и коммуникаций, об основных положениях об оплате за пользование железными дорогами Федерации, о строительстве и эксплуатации железных дорог, а также постановлений, принимаемых на основе таких федеральных законов, которые нуждаются в одобрении Бундесрата.

4. Правотворчество по собственному праву, нуждающееся в последующем одобрении парламента. Оно осуществляется, как правило, президентом и правительством в чрезвычайных ситуациях. Его предусматривает, например, ст. 77 Конституции Италии: «Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные положения, имеющие силу закона, оно должно в тот же день представить их для утверждения в палаты». Если одобрение не состоится в течение 60 дней, акт утрачивает силу. Аналогичные нормы, адресованные Президенту, содержатся в Конституции Индии 1949 года (ст. 123), в Конституции Румынии 1991 года (ч. 4 ст. 114), допускающей указанное правотворчество Правительства и т.д.

5. Правотворчество по собственному праву, осуществляемое без необходимости одобрения соответствующих актов исполнительной власти парламентом. Данная форма имеет две модели. Во-первых, это правотворчество, осуществляемое в рамках регламентарной власти, т.е. в пределах, не входящих в область законодательной компетенции парламента и сочетающееся с абсолютно определенной (ограниченной) законодательной компетенцией парламента. Во-вторых, это правотворчество на основе конкурирующей ком-

петенции законодательной и исполнительной ветвей власти. Первая модель характерна для Франции, вторая – для России. Институт регламентарной власти правительства выступает одним из проявлений концепции рационализированного парламентаризма как идейной базы Конституции пятой Французской республики. При всем его скромном демократическом потенциале необходимо иметь в виду, что область законодательной власти, к которой отнесены наиболее важные вопросы правового регулирования, власть регламентарная не затрагивает. Поэтому данная модель правотворчества исполнительной власти по праву представляется более демократичной, чем ее правотворчество на основе конкурирующих с парламентом полномочий издавать нормативные правовые акты, допускаемая Конституцией РФ 1993 года. Действительно, формула подзаконности актов Президента, установленная Конституцией РФ, требует, чтобы акты Президента РФ не противоречили Конституции РФ и федеральным законам (ст. 90). Данная формула не исключает право первичного нормотворчества Президента и делает Федеральное Собрание РФ и Президента РФ настоящими конкурентами в сфере федерального нормотворчества, не давая парламенту никакой возможности контролировать процесс издания указов и их содержание, то есть выводит Президента в сфере его возможной правотворческой деятельности из сферы парламентского контроля. Представляется, что это недопустимо, поскольку способно превратить реального руководителя исполнительной власти также и в законодателя. При этом президентское нормотворчество опасно для демократии тем, что оно сосредоточивается у лица, выведенного из сферы политического парламентского контроля в принципе¹².

Следует отметить, что право Президента РФ осуществлять первичное нормотворчество было подтверждено Конституционным Судом РФ. В Постановлении от 30 апреля 1996 года на основании того, что «Президент является гарантом Конституции и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», был сделан вывод, что «не противоречит Конституции Российской Федерации издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия

¹² См. С.А. Авакьян, *Конституция России: природа, эволюция, современность*, 2-е изд, Москва 2000, с. 217; *Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Выпуск 5*, Фонд развития политического центразма, Москва 2004, с. 109; Г.Д. Садовникова, *Представительная демократия: от идеи к реализации*, Москва, 2008, с. 161–162.

соответствующих законодательных актов»¹³. В другом Постановлении Конституционный Суд указал, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (ст. 71 Конституции) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного или федерального закона»¹⁴.

Представляется, однако, что признание за главой государства права первичного нормотворчества, причем, в отличие от Франции, в очень широких масштабах, создает опасность снижения роли нормотворчества парламентского, законодательного¹⁵, что, в свою очередь, чревато произволом и бесконтрольностью и несовместимо с достижением главной цели принципа разделения властей. В реальности такое уменьшение роли парламента и принимаемых им законов в правовом регулировании – при одновременном увеличении числа нормативных указов Президента РФ – наблюдалось в 90-х годах XX века, получив в публицистике и доктрине наименование «указного права»¹⁶. Данное явление было распространено в нашей стране в условиях жесткой конкуренции между парламентом и Президентом при отсутствии правовой базы обновляемого общества. По данным справочника «Нормативные акты первого Президента России 1991–1999» первый Президент РФ Б.Н. Ельцин издал 1798 нормативных указов¹⁷, регулировавших чрезвычайно широкий круг вопросов – от утверждения уставов девяти войсковых казачьих обществ до организации национальной системы кинологической деятельности и собаководства в России; от правил проведения оперативно-розыскных мероприятий с использованием технических средств до гарантирования прав граждан на предоставление услуг по погребению умерших.

¹³ См. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации» от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 «Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом», Собрание законодательства РФ, 06.05.1996, № 19. Ст. 2320.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации», Собрание законодательства РФ. 1999, № 6. Ст. 866.

¹⁵ См. В.В. Лазарев (ред.), *Научно-практический комментарий...*, с. 474–475.

¹⁶ Термин впервые был использован профессором В.О. Лучиным. См.: В.О. Лучин, *Указное право в России*, Москва 1996.

¹⁷ См. *Нормативные акты первого Президента России. 1991–1999*, Москва 2000.

В настоящее время отмеченная проблема не является актуальной: «указное право» практически ушло в прошлое. Однако это, к сожалению, отнюдь не служит показателем демократизации российского государственного механизма и утверждения в нем принципов разделения властей и парламентского верховенства. Напротив, Президенту давно уже нет нужды использовать «указное право» вследствие отсутствия разногласий с парламентом по причине утраты последним самостоятельности. С учетом данного обстоятельства проблема соотношения масштабов правотворчества законодательной и исполнительной ветвей власти, казалось бы, не имеет для России большого практического значения.

События недавнего времени, связанные с реакцией населения на злоупотребления при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 2011 года, дают некоторую надежду на то, что в России зарождается гражданское общество, что в обозримом будущем в российской политической системе прорастут ростки оппозиции и что они придадут нашему парламенту смелости и самостоятельности. В таких гипотетических условиях расхождения между парламентом и Президентом РФ в видении подходов к регулированию тех или иных проблем вновь станут неизбежными. Поэтому опасность возрождения «указного права» в новых условиях очевидна. Конституционная допустимость «указного права» способна послужить серьезным препятствием для укрепления позиций Федерального Собрания и укоренения в российском государственном механизме принципа разделения властей.

Кроме того, подобного рода конкуренция в сфере нормотворчества способна привести к усилению нестабильности правовой системы. Действительно, акты Президента как органа единоличного и вследствие этого более оперативного, но с меньшими возможностями учета и представительства интересов населения в их соотношении и многообразии, скорее всего, будут нередко подвергаться корректировке со стороны парламента. Если же практики такой корректировки не будет, парламент так и останется органом, чья правотворческая функция, да и роль в целом, сводится к преимущественно декоративной.

Для того чтобы всего этого избежать, целесообразно было бы в ст. 90 Конституции РФ внести поправку, дополнив формулу подзаконности актов Президента РФ указанием о том, что они принимаются на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, то есть сделать ее аналогичной той, которая предусмотрена Конституцией для актов Правительства РФ в ч. 1 ст. 115 – с тем, чтобы если не полностью правотворческая деятельность, то хотя бы ее основы и контроль над ее осуществлением исполнительной властью (принятие нормативных актов)

актов только по поручению, содержащемуся в законе, использование форм парламентского контроля и парламентской ответственности Правительства) были сконцентрированы у Федерального Собрания. Это будет способствовать улучшению качества нормотворчества, и служить реальной гарантией против концентрации власти в одних руках. Предлагаемая редакция ст. 90 Конституции позволит также устранить существующее в настоящее время противоречие между ней и ч. 1, 2 ст. 76 действующей Конституции РФ. Действительно, указанные положения ст. 76 Конституции РФ утверждают, что по предметам ведения РФ, а также совместного ведения РФ и субъектов Федерации осуществляется лишь законодательное регулирование. Формула же подзаконности актов Президента РФ, предусмотренная ст. 90, не исключает нормотворчества Президента РФ по этим вопросам.

Итак, Конституция Российской Федерации предусматривает две формы нормотворческой деятельности Президента и Правительства. Обе они на фоне мирового опыта использования аналогичных институтов представляются недостаточно продуманными с точки зрения гарантий обеспечения за парламентом позиций ведущего правотворческого органа, как того требуют принципы правового демократического государства, в частности – как это предполагается принципом разделения властей. Первым шагом на пути исправления данного дефекта Конституции РФ могло бы стать предлагаемое выше дополнение ст. 90. В дальнейшем же, когда российский парламент освоится с ролью главного творца федеральных правовых норм, целесообразно будет и изменение формулы нормотворчества Правительства РФ в направлении приближения ее к модели делегированного законодательства.

Таким образом, при оценке степени практической реализации принципа разделения властей в функционировании государственного механизма конкретной страны следует исходить прежде всего из того, насколько реально работают механизмы предотвращения концентрации власти в одних руках. В настоящее время основным из таких механизмов является утверждение в политической системе страны сильной институционализировавшейся в качестве политической партии (партий) политической оппозиции, а вспомогательными – институциональная и процедурная разработанность механизмов взаимоконтроля органов государственной власти, прежде всего – контроля над исполнительной ветвью государственной власти со стороны двух других ее ветвей. Следует признать, что в России оба вида гарантий реализации главной идеи – разделения властей – нуждаются в укреплении.

РЕЗЮМЕ

В статье исследуются проблемы реализации принципа разделения властей в современной России. Автор считает, что главной гарантией данного принципа вопреки воззрениям его разработчиков стало наличие сильной институционализированной политической оппозиции, обеспечивающей политическую конкуренцию. Ее отсутствие – главное препятствие на пути утверждения принципа разделения властей в России, то есть укрепления парламента и судебной власти в качестве противовесов власти исполнительной. Проанализировав различные аспекты взаимоотношений между элементами государственного механизма, автор приходит к выводу о том, что систему сдержек и противовесов в России пока нельзя считать реальностью. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Irina Anatolevna Alebastrova

THE PROBLEMS WITH SEPARATION OF POWERS PRINCIPLE REALIZATION IN THE RUSSIAN FEDERATION STATE MECHANISM

The article is about special aspects and difficulties with realization of separation of powers principal in modern Russia. The author believes that the main guarantee of this principal is the strong and permanent political opposition and competing. Their absence in Russia is the main reason of the checks and balances system inefficiency. The author is analyzing different aspects of three power branches cooperation, and is proposing some solutions to improve the legislation in this sphere.

Key words: *separation of powers, parliament control, checks and balances system, state organization, postsocialist countries*

Библиография

- С.А. Авакьян, *Конституция России: природа, эволюция, современность*. 2-е изд., Москва 2000.
- С.В. Боботов, И.Ю. Жигачев, *Введение в правовую систему США*, Москва 1997.
- В.Д. Зорькин, *Взаимодействие национального и наднационального правосудия: новые вызовы и перспективы (Доклад на II Международном юридическом форуме. Санкт-Петербург, 17 мая 2012 года)*, Интернет-портал <http://www.ksrf.ru/>

- А.Д. Керимов, *Современное государство. Вопросы теории*, Москва 2008.
- В.В. Лазарев (ред.), *Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации*, Москва 2001.
- В.О. Лучин, *Указное право в России*, Москва 1996.
- Нормативные акты первого Президента России. 1991–1999*, Москва 2000.
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 «Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом», *Собрание законодательства РФ*, 06.05.1996, № 19. Ст. 2320.
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации», *Собрание законодательства РФ*. 1999, № 6. Ст. 866.
- Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Выпуск 5*, Фонд развития политического центразма, Москва 2004.
- Г.Д. Садовникова, *Представительная демократия: от идеи к реализации*, Москва 2008.
- Г.Д. Садовникова, *Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития. Диссертация доктора юридических наук*, Москва 2013.
- Федеральный закон от 28.12.2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2006, № 1, ст. 7; 2011, № 1, ст. 16; 2013, № 19, ст. 2315.
- Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», *Официальный Интернет-портал правовой информации*, 8 мая 2013 г.
- В.Е. Чиркин, *Государствоведение*, Москва 1999.
- Ф.Чудаков, *Конституционное право США. Основные институты*, Минск 1999.
- W. Bagehot, *The English Constitution (1867)*, Oxford 2001.
- H.B. Shaffer, *Separation of Powers*, “Editorial Research Report”, Washington 1973, Vol. 2, № 10.

Руслан Салихович Мухаметов

Консервативные процессы в общественно-политической жизни России при Президенте Путине

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*«Другая Россия», Путин, внутренняя политика России,
протестное движение*

Развитие России в последнее время характеризуется преобладанием консервативных процессов в общественно-политической сфере. В 2012–2013 гг. в российской внутренней политике можно наблюдать консервативные тенденции. Это проявляется в следующем.

Во-первых, судебный процесс и приговор участницам панк-группы Pussy Riot. 21 февраля 2012 г. пять девушек пришли в храм Христа Спасителя в Москве и, надев маски, провели так называемый «панк-молебен» «Богородица, Путина прогони». Хамовнический суд Москвы приговорил трех участниц акции к двум годам лишения свободы в колонии общего режима, признав их виновными в хулиганстве. Русская Православная Церковь рассматривает данную акцию как акт вандализма и кощунства.

Во-вторых, принятие закона о защите чувств верующих. Данный закон предусматривает наказание до трех лет лишения свободы за публичные действия, которые оскорбляют религиозные чувства верующих, в том числе в местах религиозного почитания, богослужения и проведения других религиозных обрядов. Также установлены санкции в виде штрафов до 500 тысяч рублей, обязательных и исправительных работ. Одним из главных поводов для принятия подобного закона стало дело участниц Pussy Riot.

В-третьих, принятие закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹. Документ налагает запрет на популяризацию нетрадиционных форм сексуальных отношений среди несовершеннолетних. В частности, за такую пропаганду грозит штраф в размере от 4 тысяч до одного миллиона рублей. Кроме того, с 1 ноября 2012 г. в рамках вышеназванного закона заработал так называемый «черный список сайтов». Интернет-ресурсы могут попасть в этот список за распространение детской порнографии, пропаганду наркотиков, самоубийств.

В-четвертых, принятие закона, направленного на защиту детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данный закон вводит запрет на усыновление (взятие по опеку или попечительство) детей лицами, состоящими в союзе, заключённом между лицами одного пола².

В-пятых, 21 июля 2012 г. Владимир Путин подписал закон, который обязывает некоммерческие организации (НКО), получающие деньги из-за рубежа и осуществляющие политическую деятельность на территории России, регистрироваться в качестве иностранных агентов³.

В-шестых, в сентябре 2012 г. власти России потребовали от США прекратить деятельность в Российской Федерации Агентства США по международному развитию (USAID), которое поддерживало многие некоммерческие организации в стране.

Наконец, Владимир Путин 8 июня 2012 г. подписал закон, который усиливает ответственность за нарушение правил при организации и проведении митингов. Согласно новым правилам, максимальный размер административного штрафа для граждан составляет до 300 тысяч рублей, для юридических лиц – до одного миллиона рублей. Закон предполагает проведение митингов в специально отведенном месте и запрет на ношение масок и пр.⁴.

Таким образом, при поддержке «Единой России» Государственной думой был утвержден ряд законопроектов, воспринятых в либеральной среде, как «реакция» и «закручивание гаек».

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

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148988/

² <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1645431>

³ <http://www.rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html>

⁴ <http://www.rg.ru/2012/06/09/mitingi-dok.html>

половины респондентов (56%) выбирают «охранительное» объяснение принятия данных законов: стабилизация общественно-политической ситуации, пресечение и профилактика нарушений общественного порядка, защита традиционных, консервативных ценностей⁵.

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

Принятие вышеназванных законов, как нам представляется, является ответом Кремля на протестную волну конца 2011 и начала 2012 годов. Это серии протестных акций, которые прошли в период с декабря 2011 года по июнь 2012 года. В частности, 5 декабря 2011 года, т.е. на следующий день после выборов в Госдуму, в Москве на Чистых прудах состоялся митинг «За честные выборы!», организованный оппозиционным движением «Солидарность». 10 декабря состоялся митинг на Болотной площади. Заявление о проведении митинга подали представители «Левого фронта» и «Солидарности». Среди выступавших были такие представители либеральной части российского общества, как: Борис Акунин, Дмитрий Быков, Геннадий Гудков, Михаил Делягин, Михаил Касьянов, Сергей Митрохин, Борис Немцов, Дмитрий Орешкин, Леонид Парфёнов, Владимир Рыжков, Евгения Чирикова, Григорий Явлинский и другие. Основными лозунгами, которые там звучали, были «Путин – лыжи – Магадан» и «Россия без Путина». 24 декабря прошел митинг на проспекте Академика Сахарова. В мероприятии приняли участие такие оппозиционные власти общественно-политические организации, как движение «Белая лента», Московская Хельсинская группа, «Мемориал», «За права человека», Движение в защиту Химкинского леса, «Левый фронт», «Солидарность», ПАРНАС, «Демократический выбор». В числе требований протестующих – отмена итогов выборов Госдумы и проведение новых выборов, отставка Центризбиркома во главе с Владимиром Чуровым, регистрация всех незарегистрированных партий и освобождение людей, которых оппозиционеры и правозащитники называют политзаключенными. 4 февраля 2012 г. в Москве на Болотной площади состоялся очередной митинг «За честные выборы». С трибуны к собравшимся обратились политики Илья Яшин («Солидарность»), Сергей Удальцов («Левый фронт»), Геннадий Гудков («Справедливая Россия»), представитель националистов Александр Белов, либеральные журналисты Леонид Парфенов и Ольга Романова. В завершении митинга Юрий Шевчук исполнил свою знаменитую песню «Родина». По данным социологических опросов, наибольшей поддержкой

⁵ Россияне о репрессивных законах, <http://www.levada.ru/25-11-2013/rossiyane-o-repressivnykh-zakonakh>, 1.12.2013.

участников среди лозунгов, озвученных на митинге, пользовались «Долой Путина, Россия без Путина» (47%). На втором месте – «За честные, справедливые выборы» (16%)⁶. 26 февраля в Москве на Садовом кольце состоялась акция «Большой белый круг». Мероприятие проходило в форме флешмоба, в рамках которого гражданские активисты вышли на Садовое кольцо, встали на тротуаре по внутренней стороне кольца и взяли друг друга за руки. Кроме того, в этот же день на площади революции прошла акция «Проводы путинской политической зимы». Наконец, 6 мая, накануне президентской инаугурации Владимира Путина, в Москве прошел Народный Марш (или как его называют неофициально – «Марш миллионов») «За честную и легитимную власть!». Основными требованиями участников Марша являлись комплексная политическая реформа, реформа законодательства о выборах и проведение досрочных парламентских (до конца 2012 г.) и президентских выборов (весной 2013 г.). Согласованный с властями «Марш миллионов» вылился в беспорядки и столкновения с полицией. Пострадали десятки человек, более 400 демонстрантов были задержаны. Следственный комитет Москве возбудил уголовные дела («Болотное дело») по фактам призывов к массовым беспорядкам на митинге оппозиции на Болотной площади, а также в связи с оказанием сопротивления и причинением телесных повреждений полицейским. В результате массовых беспорядков пострадали 75 сотрудников правоохранительных органов, а общий ущерб превысил 28 миллионов рублей.

Таким образом, участники данных акций заявляли, что выборы депутатов Государственной думы, состоявшиеся 4 декабря 2011 г., сопровождались нарушениями законодательства и массовыми фальсификациями, и выступали против застоя и закрытости политической системы. Рассматриваемые мероприятия носили антипутинскую направленность.

Рассмотрим портрет участников указанных митингов. По данным социологов, преобладающей группой на акциях были те, кто считал, что «может позволить себе дорогие вещи, но покупка автомобиля вызывает затруднение». Около четверти протестующих были в состоянии купить автомобиль. В сумме эти две группы, по мнению социологов, составляли две трети участников митингов. На вышеназванных акциях преобладали те, кто придерживался либеральных или демократических взглядов. Главным источником информации о мероприятиях для протестующих был Интернет. Большинство участников рассматриваемых митингов имеют высшее или неполное высшее образование. Иными словами, участники акций – наиболее образованная часть российского общества. Помимо этого необходимо отметить,

⁶ Митинг 4 февраля на Болотной площади: результаты опроса участников, <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112492>, 6.12.2013.

что в большинстве своем пришедшие на митинг – это люди, зависящие от рыночной системы. Об этом свидетельствует высокий процент занятых в коммерческой сфере, а также относительно большое число «фрилансеров» – людей, не имеющих социальных гарантий⁷.

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. Представленные данные, подтвержденные другими опросами альтернативных социологических служб, позволяют сделать вывод, что на митинги пришел именно средний класс.

Митинговая активность определила ход президентской избирательной кампании. По этой причине оно было выбрано штабом Путина в качестве главного соперника на этих выборах. Участники митингов преподносились как бездельники, которые целыми днями сидят в твиттерах и фейсбуках. «Злые языки» называли их такими уничижительными характеристиками, как «сетевые хомячки» и «бандерлоги». В СМИ продвигался месседж, что все протесты проплачены вашингтонским обкомом, проводятся на деньги западных посольств с целью раскачать лодку и ввергнуть страну в хаос. Им противостоит рабочий класс, человек труда. Предвыборный штаб Путина сознательно пошел на эскалацию противостояния. Антипутинским митингам Кремль ответил митингами сторонников Владимира Путина:

- 12 декабря 2011 г. в Москве на Манежной площади прошел митинг в поддержку премьер-министра Владимира Путина и президента Дмитрия Медведева под лозунгом «Слава России!», посвященный Дню Конституции. В нем приняли участие члены партии, представители Общероссийского народного фронта, участники молодежных движений «Сталь», «Молодая Гвардия», «Наши», «Местные», «Россия Молодая». Участники митинга держали плакаты с изображением премьер-министра РФ и выкрикивали лозунги в поддержку властей. На площади звучали лозунги «Россия!», «Путин – наш кандидат!», «Россия, вперед!», «Россия! Конституция! Путин!». В финале акции Иосиф Кобзон поздравил собравшихся с праздником и исполнил Гимн России.

⁷ Д. Волков, *Протестное движение в России в конце 2011–2012 гг.: истоки, динамика, результаты: запрос на модернизацию политических институтов*, «Вестник общественного мнения» 2012, № 2, с. 73–86, № 3–4, с. 141–185; Д.Г. Зайцев, Е.Г. Карастелев, *Протестное движение в России 2011–2012 годов: проблема субъектности*, <http://www.hse.ru>, 3.12.2013; А. Соколова, М. Головина, Е. Семирханова, «Бандерлоги» на проспекте Сахарова: социологический портрет, Антропологический форум № 16 on-line, http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/016online/sokolova_golovina_semirkhanova2.pdf, 2.12.2013.

- 15 декабря 2012 г. во время «прямой линии» с премьер-министром Владимиром Путиным начальник цеха Уралвагонзавода (Нижний Тагил) Игорь Холманских предложил приехать «с мужиками» в Москву и разогнать митинги оппозиции, не согласной с результатами выборов в Госдуму.
- 4 февраля 2012 г. на Поклонной горе состоялся «Антиоранжевый митинг» под лозунгом «Нам есть что терять». Организаторами митинга выступают представители патриотических и ветеранских организаций (Союз ветеранов Афганистана, Союз пенсионеров России, Конгресс русских общин и партия «Патриоты России»). На мероприятии выступили такие представители консервативного крыла, как писатель Александр Проханов, журналист Михаил Леонтьев, политический консультант Анатолий Вассерман, писатель Николай Стариков, журналист Максим Шевченко, публицист Егор Холмогоров, политолог и телеведущий Сергей Кургинян.
- 23 февраля 2012 г. прошло шествие сторонников Путина по Фрунзенской набережной, которое закончилось митингом-концертом в Лужниках «Защитим страну!».
- 4 и 5 марта 2012 года в Москве на Манежной площади прошел митинг в поддержку и в честь победы Владимира Путина на президентских выборах.
- 22 апреля прошло молитвенное стояние у храма Христа Спасителя в поддержку церкви и патриарха, подвергшихся «гонениям». В самом храме состоялся молебен «В защиту веры, поруганных святынь, Церкви и ее доброго имени».

Преобладающей группой на этих акциях были люди, как правило, из соседних с Москвой регионов. Главная приманка для участников митинга – выходной день в Москве. Иными словами, участие в митингах «За Путина» было не добровольным и не бесплатным. Подавляющее большинство пропутинских митингов были заняты в бюджетной сфере, госструктурах. Основная цель акций – телевизионная картинка. Люди в данном случае выступали в качестве массовки. Главная целевая аудитория этой телевизионной картинки – жители провинции, которым таким образом сообщают, что Москва тоже за Путина.

Таким образом, Штаб Владимира Путина противопоставил периферию (консервативный электорат, который заинтересован в эволюционном пути развития страны) недовольному населению больших городов.

С нашей точки зрения, можно было наблюдать разделение на два лагеря (противники Путина и его сторонники), которые представляли собой две цивилизации: одна базируется в Москве и Петербурге, другая – во всей остальной стране. Другими словами, в конце 2011 и начале 2012 годов классическое размежевание «город-село», дихотомия «центр-провинция» было на лицо (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Сравнение митингов противников Путина и его сторонники

Критерии	Протестные митинги	Прокремлевские митинги
Идеология	либерализм	консерватизм
Ценности	Индивидуализм	коллективизм
Сфера занятости	работа в коммерческих структурах, фриланс	Госструктуры, бюджетная сфера
Музыка	Рок	Поп-музыка
Общение	Интернет	Иерархические системы (административные, партийные, профсоюзные и проч.)
Освещение в СМИ	Интернет	ТВ
Участие в акциях	добровольное	принуждение
Раскол	Город, Центр	Село, провинция

Источник: составлено автором.

Таким образом, во время зимнего противостояния 2011–2012 г. произошла глубокая поляризация общества, возникли «две России» – городская, либеральная, ориентированная на западные политические ценности, и консервативная, архаичная, ориентированная на традиционалистские политические ценности. Из гаранта элитного и идеологического баланса В. Путин превратился в лидера одной, пусть на данный момент и самой влиятельной и многочисленной, группировки.

РЕЗЮМЕ

В статье говорится о том, что развитие России в последнее время характеризуется преобладанием консервативных процессов в общественно-политической сфере. Автор подчеркивает мысль о том, что консервативная волна, которая наблюдается в России, имеет общественную поддержку. Много внимания уделено причине этого процесса. Автор полагает, что консервативная волна есть ответ Кремля на протестное движение в России 2011–2012 годов. В заключении говорится, что результатом явилась глубокая поляризация общества, возникли «две России» – городская, либеральная, и консервативная, традиционалистская.

Ruslan Salichovich Muchametov

**CONSERVATIVE PROCESSES IN SOCIO-POLITICAL LIFE IN RUSSIA
UNDER PRESIDENT VLADIMIR PUTIN**

The article deals with the development of Russia which has been recently characterized by predominance of conservative processes in the socio-political sphere. The author emphasizes the idea that the conservative wave which is observed in Russia has public support. Much attention is paid to the underlying conditions of this process. The author believes that the conservative wave is a response of the Kremlin to the Russian protest movement of 2011–2012. In conclusion the text points out that the result was deep polarization of the society having “two Russias” – urban, liberal and conservative, traditionalist.

Key words: *«Other Russia», Putin, Russia's domestic policy, protest movement*

Библиография

- Д. Волков, *Протестное движение в России в конце 2011–2012 гг.: истоки, динамика, результаты: запрос на модернизацию политических институтов*, «Вестник общественного мнения» 2012, № 2.
- Д.Г. Зайцев, Е.Г. Карастелев, *Протестное движение в России 2011–2012 годов: проблема субъектности*, <http://www.hse.ru>, 03.12.2013.
- Митинг 4 февраля на Болотной площади: результаты опроса участников, <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=112492>, 6.12.2013.
- Россияне о репрессивных законах, <http://www.levada.ru/25-11-2013/rossiyane-o-repressivnykh-zakonakh>, 1.12.2013.
- А. Соколова, М. Головина, Е. Семирханова, *«Бандерлоги» на проспекте Сахарова: социологический портрет*, Антропологический форум № 16 on-line, http://anthropologie.kunstkamera.ru/files/pdf/016online/sokolova_golovina_semirkhanova2.pdf, 2.12.2013.

Лидия Алексеевна Худненко

Принцип открытости и гласности в содержании и реализации пассивного избирательного права в Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*пассивное избирательное право, выборы, депутаты, выборные
должностные лица, избирательные комиссии, открытость,
гласность, доверенные лица, наблюдатели, журналисты,
члены избирательных комиссий*

В качестве нового принципа реализации пассивного избирательного права представляется возможным выделить принцип открытости и гласности. Неоднозначность выделения такого принципа вытекает из отсутствия в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 07 мая 2013 г.)¹ статьи, в которой он был бы прямо закреплен. Вместе с тем, принцип открытости и гласности реализации пассивного избирательного права можно вывести из содержания статей Федерального закона, закрепляющих ряд гарантий, обеспечивающих надлежащее информирование как кандидатов в депутаты, так и избирателей о ходе выборов в России.

В пользу выделения открытости и гласности как принципа проведения выборов свидетельствует наличие в Федеральном Законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ статьи 9, которая гласит, что подготовка и проведение выборов депутатов Государственной Думы осуществляются

¹ См. Собрание законодательства РФ, 2002, № 24, ст. 2253; Консультант плюс.

открыто и гласно². Аналогичная норма имеется в статье 10 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 г. №19-ФЗ³.

Кроме того, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества независимых государств предусматривает, что организация избирательного процесса обеспечивается беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением (п. «д» п.2 статьи 10).

Чем обусловлено использование для обозначения сути обсуждаемого принципа двух слов: «гласность» и «открытость»? Обратимся к словарю русского языка. С.И. Ожегов раскрывает содержание слова «гласный» как доступный для ознакомления и обсуждения⁴, «открытый» – доступный для всех желающих, явный, не скрываемый⁵. Таким образом, видим, что совместное употребление в законодательстве слов «открыто и гласно» не случайно, а обусловлено однозначностью их содержания, их сути.

Открытость и гласность в реализации пассивного избирательного права позволяет устранять возможные ошибки и недочеты, ограничивать возможность фальсификации и подлога, укреплять доверие граждан к результатам выборов.

Анализ действующего законодательства позволяет выделить следующие условия, определяющие возможность реализации пассивного избирательного права открыто и гласно. Это деятельность:

- органов государственной власти, органов местного самоуправления и избирательных комиссий по информированию избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов;
- членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса;
- доверенных лиц кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности;
- наблюдателей в день голосования на избирательных участках;
- журналистов и средств массовой информации.

Прежде всего, следует отметить установление законодательством обязанности государства в целом обеспечить информирование избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и о результатах выборов.

² См. Собрание законодательства РФ, 2005, № 21, ст. 1919.

³ Собрание законодательства РФ, 2003, № 2, ст. 171; Консультант плюс.

⁴ С.И. Ожегов, *Словарь русского языка*, Москва 1978, с. 122.

⁵ См. там же, с. 432.

С этой целью нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов депутатов, выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, обеспечения избирательных прав граждан, официально опубликовываются в государственных и муниципальных периодических печатных изданиях.

Другие решения названных органов, решения иных избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, публикуются в указанных периодических печатных изданиях либо доводятся до всеобщего сведения иным путем. Нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, касающиеся подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, размещаются на ее сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение пяти дней со дня принятия.

В. Кривцов, оценивая первоначальный этап развития законодательства об информационной открытости государственных органов, отмечает, что проблемы федерального регулирования в рассматриваемой сфере были характерны для органов власти в целом. Что же касается избирательных комиссий, деятельность которых в значительной степени регулируется избирательным законодательством, то они в плане информационной открытости опередили свое время.

Первые стандарты открытости были установлены еще в 1994 году Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» №56-ФЗ⁶. С каждой последующей редакцией указанного закона гарантии прав граждан на получение информации все более расширились и детализировались.

Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ расширил круг лиц, имеющих право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, а также перечень их прав, был закреплен ряд обязанностей избирательных комиссий в этой сфере. Так, с конца 2003 года в соответствии с Постановлением Центральной избирательной комиссии России (ЦИК) от 12 сентября 2003 года № 25/176-4 «О порядке размещения данных Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» в сети Интернет», все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации имеют собственные сайты в интернет-портале ЦИК России. С того же времени в Интернете доступна информация об итогах голосования по каждому избирательному

⁶ См. Собрание законодательства РФ, 1994, № 33, ст. 3406.

участку на всех федеральных и региональных выборах, а также на значительной части муниципальных⁷.

Начиная с президентских выборов 2012 года, на всех избирательных участках организовано видеонаблюдение. Средства видеонаблюдения устанавливаются таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования и отсутствовала возможность контроля за волеизъявлением избирателей. Трансляция полученного изображения осуществлялась в сети «Интернет» из помещения для голосования в режиме реального времени с момента включения средств видеонаблюдения и трансляции изображения. Заключалась трансляция после завершения всех действий участковой избирательной комиссии, связанных с установлением итогов голосования, включая проведение итогового заседания участковой избирательной комиссии, подписание, оглашение и демонстрацию в видеокамеру протокола об итогах голосования, выдачу копий протокола об итогах голосования⁸.

Открытости голосования также способствуют новые избирательные технологии. В числе таковых КОИБ – комплекс обработки избирательных бюллетеней, используемый для автоматизированного подсчета голосов избирателей, сохранения данных и печати протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования. Он представляет собой оптический сканер бюллетеней, расположенный над урной для голосования («накопителем бюллетеней») и интегрированный с компьютером. Избиратели обычным образом заполняют бюллетени, которые затем считываются сканером и попадают в урну для голосования. При голосовании с помощью КОИБ важно не сминать и не складывать бюллетени, а также опускать их в приемник бюллетеней по одному.

Применение КОИБ повышает объективность подсчета голосов за счет снижения влияния человеческого фактора, исключает возможность ошибок и подлогов при подсчете избирательных бюллетеней и фальсификацию итогов голосования на избирательных участках. На выборах 4 декабря 2011 года в 76 субъектах Российской Федерации применялось 5154 КОИБ⁹. Экспериментальное применение КОИБ на выборах в ряде регионов – Тульской, Рязанской областях, Ставропольском крае, показало перспективность их использования, надежность и целесообразность дальнейшего применения.

⁷ В. Кривцов, *Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий*, «Журнал о выборах» 2011, № 3, с. 30–33.

⁸ В.В. Балучева, *Прозрачность и гласность – главные факторы доверия выборам*, газета «Наш Белгород» 25.12. 2012, № 76.

⁹ Информационный центр ЦИК РФ «Выборы – 2011», «Журнал о выборах» 2012, № 1, с. 16–17.

Избирательное законодательство ряда зарубежных стран допускает возможность электронного голосования, которое, однако, во многом пока носит экспериментальный характер. Практика применения электронного голосования выявила ряд недостатков, нарушающих принцип открытости и тайности голосования. Это, прежде всего: проблематичность обеспечения наблюдения и контроля над процедурой дистанционного электронного голосования со стороны, как участников избирательной кампании, так и общественности; необходимость вмешательства в системы обработки голосов избирателей, поданных при помощи дистанционных электронных способов голосования, и связанная с этим необходимость обеспечения неизменности информации о волеизъявлении.

В юридической литературе предложена следующая схема использования дистанционного электронного голосования в России. Если избиратель в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, ему предоставляется право, получив средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования, проголосовать дистанционно путем электронного голосования. Средство доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования данный избиратель может получить исключительно в территориальной избирательной комиссии, которые имеют возможность доступа к средствам ГАС РФ «Выборы», которые используются для подведения итогов электронного голосования вне помещения для голосования¹⁰.

Полагаем, что в приведенной схеме необходимо продумать такой механизм голосования, который, во-первых, исключил возможность неоднократного голосования одного избирателя: во-вторых, установил учет избирателей, проголосовавших с использованием средства доступа к электронному голосованию вне помещения для голосования.

Отмечая достоинства новых технических средств в проведении выборов в России, следует заметить, что их не следует переоценивать. Правы авторы, полагающие, что они должны применяться наряду с обычными процедурами, то есть использоваться параллельно, а при расхождении результатов выборов, полученных электронными средствами и с помощью традиционной системы, результаты должны быть перепроверены. То есть должно существовать не только электронное, но и материальное подтверждение того, что победитель выборов определен верно¹¹.

¹⁰ К.М. Белицкая, *Перспективы электронного голосования в Российской Федерации*, [в:] *Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность*, Самара 2012, с. 201.

¹¹ Е.О. Кудряшов, *Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств*, Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва 2010, с. 30.

Открытости и гласности работы избирательных комиссий для участников избирательной кампании, стремящихся реализовать пассивное избирательное право, способствует возможность последних назначить в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов и в нижестоящие избирательные комиссии члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Субъектами этого права являются кандидат, избирательное объединение, выдвинувшие кандидатов, список кандидатов. Право на назначение члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса возникает со дня представления документов для регистрации в избирательную комиссию.

Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены:

- лица, не имеющие гражданства Российской Федерации, а также граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;
- граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет; судьи, прокуроры; граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными;
- члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- работники аппаратов комиссий;
- доверенные лица кандидатов, избирательных объединений, а также лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях (ст. 29 Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан). Это же правило действует и в отношении членов избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Начиная с 2013 года участковые избирательные комиссии будут действовать на постоянной основе сроком на пять лет. До этого они собирались накануне избирательной кампании и распускались по ее окончании. Почти половина (48,9%) желающих стать членами участковых избирательных комиссий была предложена политическими партиями, причем не только парламентскими. В процессе приняли участие 44 из 62 зарегистрированных политических партий, 7,3% выдвинуты общественными объединениями, 3,8% – органами муниципальных образований, еще 40% – собраниями избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы¹².

¹² К. Новиков, *Завершается формирование участковых комиссий. Миллион комиссаров*, «Российская газета» 28 марта 2013 г.

Норму о формировании участковых избирательных комиссий на постоянной основе нельзя оценить однозначно позитивно. С одной стороны, это позволит иметь подготовленные кадры для участия в избирательной кампании, проводить с ними лекции, семинары, практические занятия по вопросам организации избирательного процесса. С другой стороны, полагаем, что самостоятельность и независимость членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса уменьшится.

Перечислив субъекты избирательного процесса, имеющих право предлагать кандидатуры членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, следует отметить, что назначение таких членов осуществляют две ветви власти: законодательная (представительная) и исполнительная. А.А. Белкин в 2003 году писал, что «если следовать пресловутому разделению властей, то данный новый порядок формирования избирательных комиссий кажется вполне логичным. Но это логика административной власти, предохраняющей самое себя. В ракурсе иной логики, – логики народовластия, – избирательные комиссии должны находиться за пределами государственных и муниципальных структур, как по своему составу, так и по правовому положению»¹³.

Полагаем, что избирательные комиссии должны быть органами общественности. Именно такое положение дел с формированием избирательных комиссий имело место в советский период истории России. Избирательные комиссии составлялись из представителей трудовых коллективов, общественных организаций, органов общественной самодеятельности, коллективов учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям. Такие представители общественности слабо зависимы от государственных и муниципальных органов, что является предпосылкой их самостоятельности и независимости.

В юридической литературе неоднократно высказывалось сомнение в беспристрастности избирательных комиссий и их членов, так как граждане, входящие в состав избирательных органов, нередко непосредственно связаны с той или иной политической партией, представляют, прежде всего, ее интересы. Таким образом, установленный современным избирательным законодательством порядок формирования избирательных комиссий предполагает их политизированность. Кроме того, члены избирательных комиссий фактически несут политическую ответственность за свою деятельность перед субъектами, их назначившими. Исходя из данной позиции, предлагается передать некоторые полномочия по организации подготовки и про-

¹³ А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов по конституционному праву*, Санкт-Петербург 2003, с. 261.

ведению выборов органам судебной власти, которые априори должны быть деполитизированными (следовательно, беспристрастными), компетентными и независимыми¹⁴. Именно судебные органы осуществляют руководство избирательной кампанией в Бразилии.

На участковые избирательные комиссии возложена обязанность информирования избирателей обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень. Подобная информация включает в себя: биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень; если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, – слова «выдвинут избирательным объединением» с указанием наименования этого избирательного объединения; если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слово «самовыдвижение»; сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией; информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений, если такая информация имеется.

С целью гарантирования прав кандидатов в депутаты и на выборные должности, а также избирательных объединений, член избирательной комиссии с правом совещательного голоса наделен равными правами с членом избирательной комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов. Исключение из этого общего правила составляют права: выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения; участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней; составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов; участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии; составлять протоколы об административных правонарушениях.

В интересах успешной реализации пассивного избирательного права, их представители – члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса: заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии; вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования; вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу; вправе знакомиться с документами и материалами, непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соот-

¹⁴ Е.О. Кудряшов, *Правовое регулирование...*, с. 23.

ветствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию), требовать заверения указанных копий; вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей, числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям; вправе обжаловать действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

Перечисленные права членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса призваны гарантировать информированность кандидатов в депутаты, на выборные государственные и муниципальные должности, избирательных объединений, списки которых зарегистрированы, о ходе подготовки и проведения выборов, о вопросах, обсуждаемых на заседаниях избирательных комиссий. Это позволяет кандидату в депутаты, на выборные государственные и муниципальные должности, политическим партиям, избирательным объединениям своевременно защищать свои интересы в избирательных комиссиях.

В науке конституционного права было высказано сомнение в целесообразности института членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Причина состоит в том, что институт членов избирательных комиссий с совещательным голосом способен нарушить желательный здесь «баланс» конкурирующих сторон. Будучи необязательным, членство с совещательным голосом может оказаться по разным причинам невостребованным определенными кандидатами, а это уже создает внутри комиссии известный «совещательный» перевес в пользу части кандидатов. Поэтому А.А. Белкин полагает, что членство с совещательным голосом, при всей его привлекательности, все же является излишним для избирательного процесса. Задачи, выполняемые им, гораздо рациональнее закрепить за институтом доверенных лиц¹⁵.

Обеспечению открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права способствует право кандидатов в депутаты и на выборные государственные и муниципальные должности, а также избирательных объединений назначить доверенных лиц, представляющих их интересы, защищающих их права.

В целях не допущения использования административного ресурса избирательное законодательство ограничивает круг лиц, которые могут быть назначены доверенными лицами. Так, доверенными лицами кандидатов,

¹⁵ А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов...*, с. 276.

избирательных объединений не могут быть: кандидаты; лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности; главы местных администраций; работники аппаратов избирательных комиссий. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей (в том числе на период отпуска).

Согласно статье 43 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан полномочия доверенных лиц прекращаются вместе с утратой статуса назначившим их кандидатом или с утратой статуса кандидатами, включенными в список кандидатов, который выдвинут избирательным объединением, назначившим этих доверенных лиц. Однако, в современной России появилось новое явление – контакты доверенных лиц с кандидатом, ставшим выборным должностным лицом, то есть уже после окончания избирательной кампании. Так, десятого декабря 2012 года состоялась встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с доверенными лицами. Накануне встречи Президента Российской Федерации и его доверенных лиц ключевые члены Правительства Российской Федерации, администрации Президента и депутаты Государственной Думы информировали доверенных лиц о состоянии дел в стране и отвечали на довольно острые вопросы.

Первый заместитель главы администрации Кремля, Вячеслав Володин, открывая дискуссионную панель по теме «Демократия и качество государства», объявил, что формат встреч Путина с доверенными лицами будет постоянным. Он также отметил, что неправильно заканчивать подобные встречи по окончании выборной кампании и нужно постоянно поддерживать контакт, узнавая, как решаются те или иные проблемы, как обстоят дела с вопросами, беспокоящими людей.

«Кто бы что ни говорил, но доверенные лица – это основной коммуникатор между кандидатом и избирателем, между кандидатом и обществом» – сказал Володин.

Пресс-секретарь главы государства Дмитрий Песков заявил, что институт доверенных лиц будет действовать в течение всего президентского срока Путина, поскольку власти необходима критика профессионалов. «Кто лучше вас сможет донести то, что делает Путин? Кто лучше вас сможет объяснить, с какими проблемами сталкивается Путин, почему что-то получается, а что-то нет? Кто лучше вас сможет критиковать Путина, не заниматься критиканством, а критиковать. Путину нужна критика. Всем, кто работает

с ним, нужна критика, потому что и Путин неидеален, и все, кто работает с ним, абсолютно не идеальны» – сказал он¹⁶.

В опросе РИА «Новости» директор Центра политической информации Алексей Мухин отметил, что встреча Владимира Путина с доверенными лицами имеет вполне прагматичную цель – показать, что данный формат есть один из необходимых рабочих инструментов Президента в управлении страной. Он выразил уверенность, что через действующий в постоянном формате институт доверенных лиц Владимир Путин будет развивать «альтернативные, параллельные механизмы воздействия общественного мнения на властные вертикали»¹⁷.

Полагаем, что такого рода контакты с доверенными лицами и после окончания избирательной кампании будут полезны и другим выборным должностным лицам, а также депутатам. Однако для этого нужно внести соответствующие изменения в статью 43 Федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан.

Открытости и гласности выборов в интересах реализации пассивного избирательного права способствует право политической партии, зарегистрировавшей федеральный список кандидатов, зарегистрированного кандидата назначить наблюдателя. Значимость деятельности наблюдателей подчеркивается в ряде международных документов¹⁸.

Наличие наблюдателей позволяет кандидатам в депутаты и политическим партиям владеть информацией о том, как проходит голосование. Наблюдателем может быть гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом. С целью исключить административный ресурс, наблюдателями не могут быть выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса (ст. 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ)¹⁹.

Следует отметить, что в советский период истории России термин «наблюдатели» в законодательстве отсутствовал, а круг лиц, имеющих

¹⁶ Доверенные лица Путина получили «добро на критику от Кремля, РИА Новости <http://ria.ru/politics/20121209/914053863.html#ixzz2PHNnGdB8>

¹⁷ Доверенные лица Путина – новый инструмент кремлевской пропаганды, <http://www.km.ru/v-rossii/2012/12/11/vladimir-putin/699339-doverennye-litsa-putina-novyi-instrument-kremlevskoi-propa>

¹⁸ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ст. 8), Консультант плюс.

¹⁹ Собрание законодательства РФ, 2005, № 21, Ст. 1919, Консультант плюс.

право наблюдать за ходом выборов, определялся законодательством более широко. Так, в соответствии со статьей 8 Закона РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г. «на заседаниях избирательных комиссий, в том числе при регистрации кандидатов в депутаты, пломбировании и опечатывании избирательных ящиков перед началом голосования, подсчете голосов на избирательном участке, определении результатов выборов по округу, подведении общих итогов выборов, а также на всех других собраниях и заседаниях, связанных с выборами, вправе присутствовать представители трудовых коллективов, общественных организаций, коллективов средних специальных и высших учебных заведений, собраний избирателей по месту жительства и военнослужащих по воинским частям, окружных избирательных комиссий, органов государственной власти, доверенные лица, представители печати, телевидения, радио»²⁰.

Таким образом, наблюдение рассматривалось Законом как общепубличная функция, которую вправе были осуществлять представители общественности независимо от наличия или отсутствия юридически оформленных отношений с кандидатами в депутаты. И это было весьма существенной гарантией открытости и гласности реализации пассивного избирательного права. В настоящее время функция наблюдения из «общепубличной» переведена в разряд «персонально-субъектной»²¹, так как она осуществляется доверенными лицами и наблюдателями кандидатов в депутаты и избирательных объединений.

С целью удобства дежурства в день голосования политическая партия, зарегистрированный кандидат могут назначить в каждую участковую избирательную комиссию несколько наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одной политической партии. Очень важно наличие нормы ст. 30 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о том, что установление иных, кроме указанных в данном Федеральном законе, ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования, наблюдения за голосованием, подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий этих протоколов, не допускается.

²⁰ См. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, № 44, Ст. 1305.

²¹ А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов...*, с. 274–275.

Федеральный закон наделяет наблюдателя широким кругом прав:

- знакомиться со списком избирателей; с реестром выдачи открепительных удостоверений;
- находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями; реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования; находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, в дни досрочного голосования в любое время в период, предусмотренный Законом;
- наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;
- присутствовать при голосовании вне помещения для голосования;
- наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений;
- наблюдать за подсчетом голосов избирателей на расстоянии и в условиях, которые обеспечивали бы ему возможность видеть содержащиеся в избирательных бюллетенях отметки избирателей;
- визуально знакомиться при подсчете голосов избирателей с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем, а также наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;
- обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю участковой избирательной комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему;
- знакомиться с протоколом избирательной комиссии, в которую он направлен, и протоколами непосредственно нижестоящих избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, с документами, приложенными к протоколам об итогах голосования, о результатах выборов, получать от соответствующей избирательной комиссии заверенные копии указанных протоколов;
- обжаловать решения и действия (бездействие) избирательной комиссии, в которую он направлен, в непосредственно вышестоящую избирательную комиссию или в суд; присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих избирательных комиссиях.

В тоже время Закон в целях недопущения нарушений избирательного законодательства устанавливает ограничения для деятельности наблюдателя в день голосования на избирательном участке. Так, наблюдатель не вправе:

- выдавать избирателям избирательные бюллетени; расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении избирательного бюллетеня;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательный бюллетень; совершать действия, нарушающие тайну голосования;

- принимать непосредственное участие в подсчете избирательных бюллетеней, проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса;
- совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
- проводить предвыборную агитацию среди избирателей; участвовать в принятии решений избирательной комиссией.

Присутствие на выборах наблюдателей, активно выполняющих свои полномочия, позволяет обеспечить гласность и открытость проведения избирательной кампании, а значит и повышает доверие граждан и общества к результатам выборов. Однако, на практике нередко ситуации нарушения принципа открытости и гласности проведения выборов. В день голосования наиболее распространенным способом нарушения принципа открытости является отказ членами избирательных комиссий в просьбе наблюдателя ознакомиться со списком избирателей или с другими документами комиссии, содержащими персональные данные под предлогом, что данное требование нарушает Федеральный закон «О персональных данных» от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ²².

Такой отказ прямо нарушает предписания п.10 ст. 30 Закона об основных гарантиях избирательных прав, предусматривающего право наблюдателя знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений о голосовании вне помещения для голосования. Закон о персональных данных не распространяется на ситуацию выполнения наблюдателем прямо возложенной на него обязанности Федеральным законом о гарантиях избирательных прав.

Нарушение принципа открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий отметил Уполномоченный по правам человека Российской Федерации В. Лукин в докладе за 2012 год. Так, в декабре 2011 года Московская городская избирательная комиссия отказалась предоставить Уполномоченному информацию о проголосовавших по открепительным удостоверениям безосновательно ссылаясь на недопустимость вмешательства в деятельность избирательных комиссий. В целом подобная позиция избирательных комиссий в России, по мнению В. Лукина, стала уже традиционной²³.

Одной из важнейших гарантий открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права в России являются иностранные наблюдатели. Таким образом, национальные контрольные механизмы проведения выборов в России подкрепляются максимально объективным и непредвзятым взглядом извне в виде участия пользующихся доверием международных структур.

²² См. Собрание законодательства РФ, 2006, № 31 (1ч.), ст. 3451.

²³ Доклад Уполномоченного по правам человека за 2012 г. «Российская газета», 29 марта 2013 г., с. 22.

Иностранные наблюдатели присутствовали на выборах в парламент России, начиная с 1993 года, года первых выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и на всех последующих выборах депутатов Государственной Думы, а также Президента Российской Федерации. Они получают разрешение на въезд при наличии приглашения и аккредитуются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Избирательные комиссии, органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица обязаны оказывать иностранному наблюдателю необходимое содействие в пределах своей компетенции. Иностранный наблюдатель осуществляет свою деятельность самостоятельно и независимо.

Иностранные наблюдатели вправе встречаться с кандидатами, представителями политических партий и иных общественных объединений, наблюдателями. Они вправе публично излагать свое мнение о законодательстве Российской Федерации о выборах, о подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, проводить пресс-конференции и обращаться к представителям средств массовой информации только после окончания времени голосования на всей территории Российской Федерации.

В тоже время иностранные наблюдатели не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе отозвать аккредитацию иностранного наблюдателя в случае нарушения им общепризнанных принципов и норм международного права, настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

Об итогах наблюдения за ходом голосования иностранные наблюдатели информируют средства массовой информации России, а также те международные организации, чьими представителями они на выборах были. Бывший вице-президент ПАСЕ Анна Чурдова, присутствовавшая в качестве иностранного наблюдателя на выборах Президента России отметила, что демократические выборные процессы проходят по законодательству России, больших нарушений не было. Иностранные наблюдатели отметили прозрачность избирательных процедур в Российской Федерации. Наблюдатель из Словакии С. Хелемендик положительно оценил опыт России по установке на избирательных участках видеокамер²⁴.

Соблюдению принципа открытости и гласности проведения выборов в России способствует предписание Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав о том, что помещение для голосования должно

²⁴ А. Закатнова, *Всем смотреть!*, «Российская газета», 5 марта 2012 г.

быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения не только членов участковой комиссии, но и наблюдателей.

При подсчете голосов избирателей вправе присутствовать члены участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели, которым должен быть обеспечен обзор действия членов комиссии с правом решающего голоса. При этом Федеральный закон о гарантиях избирательных прав прямо закрепляет право членов комиссии с совещательным голосом и наблюдателей ознакомиться с рассортированными бюллетенями под контролем членов участковой комиссии с правом решающего голоса (п. 21 ст. 68).

По требованию наблюдателя участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать заверенную копию протокола об итогах голосования. Названные нормативные предписания призваны предотвратить нарушение пассивного избирательного права на данной стадии избирательного процесса, которые имеют место на практике.

Гарантией принципа открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права является деятельность представителей средств массовой информации. О важности их роли в избирательной кампании, в реализации принципа открытости и гласности выборов свидетельствует регулирование их правового статуса в этой сфере международными документами²⁵.

На выборах 4 декабря 2011 года в Информационном центре ЦИК России «Выборы – 2011» и в субъектах Российской Федерации было аккредитовано 3221 СМИ и 7294 журналиста, в том числе в Информационном центре ЦИК России: СМИ – 175, в том числе зарубежных – 95, журналистов – 389, в субъектах Российской Федерации – 4146, журналистов – 5707²⁶.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан наделяет представителей средств массовой информации рядом важных полномочий. В их числе, права: присутствовать на заседаниях избирательных комиссий; знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе составляемыми повторно; получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных Законом протоколов и приложенных к ним документов; присутствовать на предвыборных агитационных мероприятиях, освещать их

²⁵ Бюллетень международных договоров, 2006, № 2, с. 18–34.

²⁶ Информационный центр ЦИК РФ «Выборы- 2011», «Журнал о выборах» 2012, № 1, с. 16–17.

проведение; находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

Реализация принципа открытости и гласности в реализации пассивного избирательного права предполагает, по мнению Дж. Наполитано, прохождение трех этапов: «Первый заключается в том, чтобы определить суть обращения кандидата к избирателям. Второй этап – выбор механизма общения с избирателями. Третий этап – непосредственное осуществление связи с избирателями (коммуникативный процесс)»²⁷.

Стремление кандидатов депутаты, на выборные государственные и муниципальные должности найти «свою» часть электората требовало решения ряда задач: привлечение избирателей на свою сторону; «организация» общественного мнения; преодоление абсентеизма избирателей; противодействие нигилизму.

Все эти задачи решаются через средства массовой информации в рамках тех правил, которые закреплялись в действующем правовом поле. Но, как показала практика, фактически данные задачи были перенесены на политическом поле, зачастую с игнорированием правовых норм. Нередки ситуации, когда средства массовой информации стремились не донести до избирателя информацию, а оказать прямое воздействие на его сознание. В условиях сознательного искажения информации, ее обилия российскому избирателю проблематично ориентироваться в ней.

Хотя Федеральный закон запрещает участие средств массовой информации в агитации на стороне одного кандидата, на практике доказать, что средство массовой информации поддерживает определенного кандидата очень трудно, так как такие сведения выдаются за информацию. Особенно часто это распространено, когда кандидат является политическим деятелем федерального, регионального масштаба, и средство массовой информации постоянно рассказывает, показывает, освещает избирателям его служебную деятельность на этом посту. Нередко средство массовой информации по согласованию с поддерживаемым кандидатом увеличивает тираж, например, газеты с информацией о таком кандидате и разносят по квартирам избирателей.

В российской политической жизни, связанной с избирательными процессами, возникло направление избирательных технологий, когда многие политтехнологи откровенно предлагают услуги по обучению искусству обмана избирателей²⁸.

Манипулирование человеческим сознанием через средства массовой информации в ходе выборов для избрания депутатом, выборным должностным лицом рассматривается как психологическое воздействие на человека,

²⁷ Дж. Наполитано, *Электоральная игра*, Пер. с англ., Москва 2002, с. 15.

²⁸ С. Соковнин, *Фасциология*, Екатеринбург 2005, с. 373–374.

призванное обеспечить негласное получение манипулятором односторонних преимуществ, но при этом у адресата должна сохраняться иллюзия самостоятельности при принятии им решений. Природа такого поведения лежит в раздвоенности человеческой психики, отсутствии устойчивых представлений и желания самостоятельно принимать решения и нести за них ответственность. Еще в 1980 г. была опубликована книга американского профессора Герберта Шиллера «Манипуляторы сознанием», где в критической форме рассматривалось то, как, благодаря средствам массовой информации, фабрикуются сообщения, искажающие реальную социальную действительность²⁹.

Негативными явлениями, искажающими суть принципа гласности и открытости, является опубликование сведений, компрометирующих кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности. При этом такие действия осуществляются, как правило, анонимно, через подставное лицо или даже от имени самого конкурента. Довольно часто такие действия осуществляются в последний день перед выборами или непосредственно в день голосования. Это лишает кандидата возможности дать объяснения избирателям, привлечь виновного к ответственности за клевету.

Встречаются махинации со списками граждан (включение в них «мертвых душ», голосование членами избирательных комиссий за избирателей, не пришедших на выборы и т.п.). Способом искоренения подобного рода явлений может быть законодательное закрепление обязанности опубликования после выборов списков избирателей (как проголосовавших, так и не проголосовавших с указанием улицы и номера дома их проживания и основания допуска для голосования не по месту жительства открепительного талона) в средствах массовой информации, а также размещением их на сайтах избирательных комиссий или органов местного самоуправления, для возможного ознакомления с ними гражданами. Это будет реально способствовать выявлению «мертвых душ» и фальсификаторов, сделать процесс голосования реально контролируемым со стороны гражданского общества. Кроме того, такая законодательная норма будет дополнительной гарантией соблюдения принципов избирательного права в обеспечении пассивного избирательного права.

РЕЗЮМЕ

В статье рассмотрены актуальные проблемы правовой регламентации и практики реализации принципа открытости и гласности пассивного избирательного права в Российской Федерации. В их числе деятельность: органов государственной власти, органов местного самоуправления и избирательных комиссий по информированию

²⁹ Г. Шиллер, *Манипуляторы сознанием*, Пер. с англ., Москва 1980, с. 325.

избирателей о порядке и сроках подготовки и проведения выборов; членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; доверенных лиц кандидатов в депутаты и на выборные государственные, муниципальные должности; наблюдателей в день голосования на избирательных участках; журналистов и средств массовой информации.

Lidia Alekseyevna Nudnienko

**THE PRINCIPLE OF OPENNESS AND PUBLICITY IN THE CONTENT
AND IMPLEMENTATION OF PASSIVE SUFFRAGE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article deals with the actual problems of legal regulation and practice of realization of a principle of openness and publicity of passive suffrage in the Russian Federation.

Key words: *passive suffrage, election, deputies, elected officials, election commission, openness, publicity, proxies, observers, journalists, members of election commissions*

Библиография

- К.М. Белицкая, *Перспективы электронного голосования в Российской Федерации*, [в:] *Выборы и иные формы непосредственной демократии в системе местного самоуправления: модернизация, эффективность, ответственность*, Самара 2012.
- А.А. Белкин, *Избранные работы 90-х годов по конституционному праву*, Санкт-Петербург 2003.
- Доклад Уполномоченного по правам человека за 2012 г. «Российская газета», 29 марта 2013 г.
- Е.О. Кудряшов, *Правовое регулирование парламентских выборов в зарубежных европейских странах Содружества Независимых Государств*, Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва 2010.
- В. Кривцов, *Новые стандарты информационной открытости в деятельности избирательных комиссий*, «Журнал о выборах» 2011, № 3.
- Дж. Наполитано, *Электоральная игра*, Пер. с англ., Москва 2002.
- С. Соковнин, *Фасцинология*, Екатеринбург 2005.
- Г. Шиллер, *Манипуляторы сознанием*, Пер. с англ., Москва 1980.

*Людмила Аслановна Тхабисимова
Маргарита Геннадьевна Шукюрова*

Применение пропорциональной избирательной системы в России на выборах в субъектах Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*пропорциональная избирательная система, региональные выборы,
субъекты Российской Федерации*

STUDIA I ANALIZY

В эмпирическом ракурсе нашего исследования находится, пропорциональная избирательная система, в так называемом «чистом» виде, используемая при формировании представительных (законодательных) органов власти субъектов Российской Федерации, и пропорциональный элемент смешанных избирательных систем российских регионов. Поскольку все применяемые в субъектах Российской Федерации смешанные избирательные системы носят «несвязный» характер: мажоритарная и пропорциональная части парламента избираются независимо, «порождаемые их частями диспропорции не компенсируют друг друга»¹. Добиться комплексной объективной оценки применения конкретной избирательной системы – смешанной с элементом пропорциональности или исключительно пропорциональной – в том или ином регионе можно, лишь прибегая к анализу одновременно проходящих выборов в ряде субъектов по сходным правилам. В рамках данного исследования подобное не представляется возможным вследствие значительной продолжительности временного отрезка (с 2003 г. по настоящее время), на протяжении которого прошло множество избирательных кампаний с применением пропорциональной либо смешанной избирательной системы во всех российских регионах.

¹ Г.В. Голосов, *Измерения российских региональных избирательных систем*, «Полис» 2001, № 4, с. 71.

Вместе с тем, для нас представляет интерес возможность проследить основные линии развития пропорциональной избирательной системы (как в «чистом» виде, так и в составе смешанном): основные тенденции институализации и совершенствования пропорциональной избирательной системы на выборах в субъектах Российской Федерации, а также степень демократичности выборов, проведенных с ее использованием.

Одним из наиболее важных показателей в этом направлении является способ выражения воли избирателя, что поднимает проблему выбора между «открытыми» и «закрытыми» списками кандидатов от партии. В 1993 г., когда в России только обозначился курс на массовое применение на выборах в регионах пропорциональной избирательной системы, была введена система «закрытых» списков, что аргументировалось сложностью в ориентации среди принципиально новых правил голосования для избирателя. Затем в Методических рекомендациях от 25 декабря 2002 г. по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации Центральная избирательная комиссия (ЦИК) рекомендовала субъектам применение «открытых» списков. Традиционно преимуществами системы «открытых» списков являются: прозрачность выборов, общая заинтересованность избирателей в исходе голосования, сопутствующая повышению явки, поскольку избиратель голосует за конкретного, наиболее предпочтительного для него кандидата из списка; более тесная связь партийных депутатов с избирателями и усиленная ответственность перед ними. Подобная система была введена многими субъектами, впоследствии от нее отказавшимися (Калужская, Липецкая, Магаданская, Орловская, Смоленская области, Коми-Пермяцкий автономный округ²). Анализируя Положения о порядке выборов депутатов законодательных органов власти первого созыва, образованных в результате объединения субъектов Российской Федерации (Забайкальского края,

² См. Закон Калужской области от 23 июня 2003 г. № 218-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Калужской области», «Весть» 2003, № 160–161; Закон Липецкой области от 4 июня 2003 г. № 51-ОЗ «О выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов», «Информационный бюллетень Липецкого областного Совета депутатов», 2003, № 5; Закон Магаданской области от 30 июня 2003 г. № 364-ОЗ «О выборах депутатов Магаданской областной Думы», «Магаданская правда», 2003, № 74; Закон Орловской области от 23 июня 2003 г. № 335-ОЗ «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов», «Орловская правда» 2003 24 июня; Закон Смоленской области от 20 июня 2003 г. № 26-з «О выборах депутатов Смоленской областной Думы», «Рабочий путь» 2003, № 140; Закон Коми-Пермяцкого автономного округа от 30 апреля 2003 г. № 91 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа», «Парма» 2003, № 95–98.

Камчатского края, Иркутской области³), утвержденных указами Президента Российской Федерации, видно, что в настоящее время ЦИК вновь отдает предпочтение «закрытым» спискам.

Регионы России, в которых по системе «открытых» списков выборы прошли, соблюдая рекомендации ЦИК при распределении мандатов внутри списка, выбирали один из предложенных методов – вычисление партийного и избирательного рейтинга (Ямало-Ненецкий автономный округ) или «метод дополняющих голосов»⁴ (Тверская область). Избирателям предстояло вписывать в избирательный бюллетень номер понравившегося кандидата из выбранной партии.

В целом от исхода этих экспериментов в субъектах напрямую зависела возможность применения аналогичной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации⁵. Однако, плохое обеспечение и несовершенство регионального законодательства, которое регулирует проведение выборов депутатов представительных органов государственной власти (трудности выражения воли избирателем, техническая сложность подсчета голосов избирателей) свели на нет все положительные моменты этой системы, и она в настоящее время на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не применяется.

Повсеместное же распространение на выборах в субъектах Российской Федерации получила практика «закрытых» списков. Как отмечают специалисты⁶, за период с 7 декабря 2003 г. по 15 апреля 2007 г. при проведении

³ См. Указ Президента от 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края», «Российская газета» 2008 12 марта; Указ Президента от 13 апреля 2007 г. № 402 «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Камчатского края», Собр. законодательства Российской Федерации 2007, № 16. Ст. 1877; Указ Президента от 29 февраля 2008 г. № 286 «Об утверждении положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области», Собр. законодательства Российской Федерации 2008, № 10, Ст. 904.

⁴ Данный вариант распределения мандатов внутри «открытого» списка назван так авторами книги А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы*, Москва 2005, с. 185.

⁵ См. там же, с. 185–186; Э.Д. Дымберова, *Основные тенденции выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе*, «Конституционное и муниципальное право» 2008, № 3, с. 26; В.И. Ерыгина, *Некоторые региональные аспекты формирования партийных списков на выборах в субъектах РФ*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 7, с. 26.

⁶ См. В.Н. Шариков, *Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием сме-*

выборов в представительные органы власти систему «закрытых» списков использовали 70 субъектов Российской Федерации.

С целью преодоления недостатков системы «закрытых» списков ЦИК в Методических рекомендациях 2002 г. по выбору вида пропорциональной избирательной системы было рекомендовано разбивать их на региональные группы, соответствующие определенной территории. Методические рекомендации не были достаточно продуманными и детализированными. В результате по-разному были интерпретированы субъектами и породили множество проблем и коллизий. Данным Рекомендациям последовали в период с декабря 2003 г. по декабрь 2005 г. 8 регионов из 44.

С 2006 года система «закрытых» списков с делением на региональные группы использовалась уже в 29 из 67 избирательных кампаний⁷. В 2006–2007 гг. к применению региональных групп перешли субъекты Российской Федерации, которые ранее планировали использование простых списков (Удмуртская Республика, Астраханская, Волгоградская, Пензенская, Псковская области) или «открытых» (Республика Тыва, Липецкая, Орловская и Смоленская области)⁸. Многие субъекты (Краснодарский край, Республика Коми, Московская и Саратовская области) применяли региональные группы, но впоследствии от такой системы отказались.

На последних региональных выборах, которые в разных субъектах прошли в те или иные «единые избирательные дни», система «закрытых» списков с разделением на региональные группы применялась более чем в сорока субъектах Российской Федерации. Это говорит о возросшем интересе к подобной системе со стороны законодателей регионов.

В региональных нормативных актах неоднозначно решается вопрос о порядке и правилах разбиения списков на группы. В связи с этим, применение системы «закрытых» списков с региональными группами имеет как положительные моменты, так и отрицательные.

Итак, положительные эффекты от применения данной системы можно наблюдать в следующих случаях.

1. В большинстве субъектов Российской Федерации группы привязаны к территориям мажоритарных округов, образованных для избрания депутатов по мажоритарной системе. Так, в соответствии с Законом г. Москвы

шанной (или пропорциональной) избирательной системы: итоги и перспективы, «Государственная власть и местное самоуправление» 2007, № 11, с. 25.

⁷ См. А. Кынев, *Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы*, Москва 2009, с. 61.

⁸ См. А. Любарев, *Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах, «Российское электоральное обозрение» 2007, № 1, с. 45.*

от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»⁹, Законом Республики Башкортостан от 16 ноября 2007 г. № 484-з «О внесении изменений в Кодекс Республики Башкортостан о выборах»¹⁰, Законом Республики Мордовия от 27 июня 2006 г. № 41-З «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия»¹¹ каждая группа кандидатов должна соответствовать одному мажоритарному округу и число групп должно быть равно числу округов. Этот вариант достаточно удобен как для партии, так и для самих избирателей.

2. В соответствии с Законом Астраханской области от 5 июня 2006 г. № 24/2006-ОЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Астраханской области»¹² региональная группа должна соответствовать территориям одного или нескольких одномандатных округов при соблюдении прочих условий разделения списка на региональные группы. Законом Липецкой области от 2 июня 2006 г. № 298-ОЗ «О выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов»¹³ установлено следующее: «Избирательная комиссия области не позднее чем за 10 дней до окончания срока, в течение которого должны быть назначены выборы депутатов областного Совета, утверждает границы 14 территорий, которым должны соответствовать региональные группы областных списков кандидатов; при этом территория одной региональной группы должна соответствовать территориям двух граничащих между собой одномандатных избирательных округов.

Аналогичным образом (то есть указанием на число региональных групп и их привязку к нескольким смежным одномандатным избирательным округам – от двух до пяти) границы территорий для формирования региональных групп устанавливаются Законом Смоленской области от 30 мая 2007 года № 37-з «О выборах депутатов Смоленской областной Думы»¹⁴, Законом Ленинградской области от 1 августа 2006 г. № 77-оз «О выборах депутатов

⁹ Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы», «Вестник Мэра и Правительства Москвы» 2005, № 43.

¹⁰ Закон Республики Башкортостан от 16 ноября 2007 г. № 484-з «О внесении изменений в Кодекс Республики Башкортостан о выборах», Республика Башкортостан, 2007, 17 ноября, № 225.

¹¹ Закон Республики Мордовия от 27 июня 2006 г. № 41-З «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия», Известия Мордовии. 2006. 28 июня.

¹² Закон Астраханской области от 5 июня 2006 г. № 24/2006-ОЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Астраханской области», Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2006, 14 июня.

¹³ Закон Липецкой области от 2 июня 2006 г. № 298-ОЗ «О выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов», «Липецкая газета» 2006, 3 июня.

¹⁴ Закон Смоленской области от 30 мая 2007 г. № 37-з «О выборах депутатов Смоленской областной Думы», «Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области» 2007, № 5, Ч. I, с. 6.

Законодательного собрания Ленинградской области»¹⁵, Законом Нижегородской области от 25 ноября 2005 г. № 187-З «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области»¹⁶. Такой порядок формирования региональных групп также весьма практичен и не порождает трудностей при создании и распределении по территории субъекта Российской Федерации региональных групп.

3. Достаточно позитивным следует считать встречающееся в региональном законодательстве требование о соответствии территориальных групп кандидатов территориям городских округов и районов, например, в Законе Республики Адыгея от 4 августа 2005 г. № 351 «О выборах депутатов Государственного Совета Хасэ Республики Адыгея»¹⁷, Законе Республики Дагестан от 1 ноября 2006 г. № 50 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан»¹⁸, Законе Калужской области от 10 ноября 2009 г. № 587-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательство Калужской области о выборах»¹⁹.

4. Специфическим, но весьма справедливым образом происходит формирование списков в некоторых укрупненных (объединенных) субъектах РФ. Поскольку образуются новые единые субъекты Российской Федерации, признающиеся сложносоставными, включающими в себя единицы с особым статусом, а «при этом не исчезли сами причины, обусловившие создание автономных округов»²⁰, то в законодательстве государства предусматриваются повышенные гарантии представительства в региональных парламентах субъектов, переставших существовать в качестве самостоятельных.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва»

¹⁵ Закон Ленинградской области от 1 августа 2006 г. № 77-оз «О выборах депутатов Законодательного собрания Ленинградской области», «Вестник Законодательного Собрания Ленинградской области» 2006, № 15.

¹⁶ Закон Нижегородской области от 25 ноября 2005 г. № 187-З «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области», «Правовая среда», 2005, 29 ноября, № 97–99.

¹⁷ Закон Республики Адыгея от 4 августа 2005 г. № 351 «О выборах депутатов Государственного Совета Хасэ Республики Адыгея», «Собрание законодательства Республики Адыгея» 2005, № 8.

¹⁸ Закон Республики Дагестан от 1 ноября 2006 г. № 50 «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Дагестан», «Собрание законодательства Республики Дагестан» 2006, № 11, Ст. 656.

¹⁹ Закон Калужской области от 10 ноября 2009 г. № 587-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательство Калужской области о выборах», «Весть» 2009, 13 ноября.

²⁰ О.Е. Кутафин, *Российская автономия: монография*, Москва 2006, с. 450–451.

одна региональная группа краевого списка кандидатов должна соответствовать территории Агинского Бурятского округа, а каждая из 10 региональных групп – территориям двух граничащих между собой одномандатных избирательных округов, образованных на территории Забайкальского края. В соответствии с Указом Президента РФ от 19 апреля 2006 г. № 402 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва» в Пермском крае одна региональная группа обязательно должна соответствовать территории Коми-Пермяцкого округа, а остальные 7 – территориям четырех граничащих между собой одномандатных избирательных округов.

5. В отношении правил установления общего количества депутатов в избирательном бюллетене наиболее оптимальным считается закрепление фиксированного числа кандидатов как обще региональной части списка, так и в региональной. Наиболее продуманной выглядит, например, формулировка закона Липецкой области от 2 июня 2006 г. № 298-ОЗ «О выборах депутатов Липецкого областного Совета депутатов»: «Каждая региональная группа должна включать не более трех кандидатов, а обще областная часть областного списка кандидатов – три кандидата, не входящих в указанные региональные группы».

Система «закрытых» списков без региональных групп оправдывает себя лишь в небольших по территории и численности избирателей субъектах. В России же много регионов с большим числом избирателей и большой протяженностью территории. И применение пропорциональной избирательной системы (пропорционального элемента смешанной системы) с «закрытыми» списками, разделенными на региональные группы, представляется наиболее оптимальным и демократичным. Депутаты сильнее привязаны к конкретной территории (в отличие, например, от федеральной кампании, где и региональные группы объединяют гораздо большие территории, и коэффициент отношения избирателей и избираемых ощутимее). Здесь депутатам ближе локальные интересы регионов, они сами доступнее для избирателей, а следовательно, процедура выборов выглядит более прозрачной.

С другой стороны, применение системы «закрытых» списков нередко порождает значительные трудности на практике, среди которых можно выделить следующие.

1. Нередко партиям предоставляется возможность самостоятельно определять группы, соответствующие разному количеству округов, например, Законом Астраханской области от 5 июня 2006 г. № 24/2006-ОЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Астраханской области», Законом Кировской области от 4 июня 2010 г. № 527-ЗО «О внесении изменений в Закон Кировской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания

Кировской области»²¹. Подобное дозволение законодателя сопровождается на практике недостатками следующего характера: одни партии создают большое число региональных групп, другие формируют минимальное их количество, объединяя несколько избирательных округов. В результате неодинаковым оказывается характер представительства избирателей разных избирательных округов.

2. В ряде законов субъектов Российской Федерации закреплено, что партия сама принимает решение: нужно ли ей разбиение списка на группы или нет, как, например, в нормативных актах Воронежской, Нижегородской, Рязанской областей²². Подобная практика оказывается весьма неудачной, т.к. значительное количество региональных групп у одних партий и небольшое у других усложняет работу избирательных комиссий при организации и проведении выборов.

3. Что касается общего числа кандидатов в бюллетене, то здесь вопрос стоит по-разному в зависимости от наличия или отсутствия региональных групп. Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит императивную норму о необходимости указывать «фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части». И, как отмечают А.В. Иванченко, А.Е. Любарев, А.В. Кынев и др.²³, в субъектах, применяющих списки, разбитые на группы необоснованно, повторили требование «не менее чем первых трех кандидатов из списка» – например, в Республике Карелия²⁴, в Республике Тыва²⁵ – «не менее двух кандидатов из региональ-

²¹ Закон Кировской области от 4 июня 2010 г. № 527-ЗО «О внесении изменений в Закон Кировской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Кировской области», <http://www.zsko.ru/deyat/law/docs/laws.php?ID=6649>

²² Закон Рязанской области от 19 ноября 2009 г. № 142-ОЗ «О внесении изменений в Закон Рязанской области «О выборах депутатов Рязанской областной Думы», Справочная правовая система «Гарант»; Закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области», Молодой Коммунар. 2007, 5 июля; Закон Нижегородской области от 25 ноября 2005 г. № 187-З «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области», Правовая среда. 2005, 29 ноября.

²³ А.В. Иванченко, А.Е. Любарев, А.В. Кынев, Е.Е. Скосаренко, А.А. Сергеев, В.Г. Акаевич (подгот.), *Бюллетень Национального центра демократических процедур: Выпуск № 1. Мониторинг региональных избирательных кампаний 8 октября 2006 г.*, Независимый институт выборов, Москва 2006, с. 99.

²⁴ Закон Республики Карелия от 12 апреля 2006 г. № 970-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия», Карелия. 2006. 22 апреля.

²⁵ Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 г. № 1869-ВХ-1 «О выборах депутатов Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва», «Тувинская правда» 2006. 24 июня.

ной группы республиканского списка кандидатов». Однако в законе должно быть зафиксировано точное их число.

Обезличенность партийных списков кандидатов, является одним из недостатков, на который указывают противники пропорциональной избирательной системы. Действительно, избиратель голосует за список, составленный партией, т.е. голосует за партию, а не за конкретных кандидатов. Партии при этом включают в список, как правило, столько депутатов, сколько посылается в представительный орган от данного избирательного округа. В результате, депутатами и становятся кандидаты, стоящие под первыми порядковыми номерами в списке. Практика показала, что чаще всего партийные списки «протаскивались» в парламент благодаря громким именам своих лидеров, заслуженно получивших в обществе псевдоним «паровозов».

Однако, было бы явным преувеличением говорить, что избиратель голосует исключительно за партийные списки «вслепую» и ничего не знает о кандидатах. В ходе избирательной кампании выдвигаемые кандидаты имеют возможность встречаться с избирателями, обращаться к потенциальному электорату через СМИ, на митингах, агитируя за предвыборную программу своей партии. Настроение избирателей формируется постепенно и к моменту голосования во многом зависит от доходчивости, аргументированности выступлений кандидатов, от их коммуникативных способностей, избранной манеры поведения и общения и т.д.

4. Из анализа регионального законодательства становится очевидным, что нередко требование о количестве депутатов в списках партий весьма преувеличено по сравнению с числом распределяемых мандатов²⁶:

1) часто бывает завышена центральная часть списка таким образом, что наличие региональных групп становится бессмысленным. Это существенным образом ущемляет права избирательных объединений и кандидатов. Многие из них заведомо не имеют никаких шансов на успех, а затраты при этом производятся немалые – на регистрацию, оформление документов, агитацию и т.д. По закону Курганской области в общеобластной части списка должно быть 10 кандидатов, что, несомненно, много. В итоге, например, на выборах в 2004 г. ни один из списков не получил более 6 мандатов, и, соот-

²⁶ В Курганской области по спискам распределяется 17 мандатов, партии же обязаны выдвигать не менее 20 кандидатов. В Московской области распределяется 25 мандатов, выдвинуть необходимо не менее 34. См. Закон Московской области от 2 июля 2003 г. № 69/2003-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы», «Ежедневные новости. Подмосковье» 2003, № 118, 120; Закон Курганской области от 6 июня 2003 г. № 311«О выборах депутатов Курганской областной Думы», «Новый мир» 2003, № 117.

ветственно, все мандаты распределились исключительно среди кандидатов из центральных частей списков²⁷;

2) серьезную опасность таит в себе и слишком большое число региональных групп: часть территории региона не получает представительства в законодательном органе в лице кандидатов, идущих от списков. Такая практика имела место на выборах в Архангельской, Астраханской, Волгоградской, Псковской областях и Санкт-Петербурге²⁸.

Кроме того, деление списка на территориальные группы создает дополнительные основания для отказа спискам в регистрации или отмены их регистрации в ходе кампании через «выбывание» списка тем или иным путем одной из групп, после чего их число становится меньше установленного законом, как было 11 марта 2007 г. со списками партии «Союз правых сил» на выборах в Волгоградской, Псковской областях и Республике Дагестан²⁹. Эта ситуация стала предметом обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П³⁰ признавалась неконституционной норма закона «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» о снятии с выборов партии при выбытии хотя бы одной региональной группы из ее предвыборного списка. В результате Законом Вологодской области от 28 апреля 2008 г. № 1778-ОЗ «О внесении изменения в ст. 41 Закона области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» данная формулировка была заменена нормой следующего содержания: «выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в областном списке кандидатов оказалось менее десяти»³¹.

²⁷ См. А. Кынев, *Основные правовые особенности выборов региональных парламентов 1 марта Электронный документ*, www.regnum.ru/news/1130163.html

²⁸ См. А.Е. Любарев, *Разбиение списков на региональные группы: проблемы территориального представительства*, «Журнал о выборах» 2007, № 5, с. 37–42.

²⁹ Подробнее см. А. Кынев, *Основные правовые особенности выборов...*; М. Киселев, *Доказано: мины были*, «Псковская губерния» 2008, 19–25 марта; К. Минаев, *Колонны по двадцать два*, «Псковская губерния» 2006, 22–28 ноября 2006 г.; М. Киселев, *Проверено: мины есть*, «Псковская губерния» 2007, 7–13 февраля; М. Андреев, *Изменяй и властвуй*, «Псковская губерния» 2007, 21–27 февраля.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подп. «л» п. 25 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил», «Российская газета» 2008, 19 марта.

³¹ Закон Вологодской области от 28 апреля 2008 г. № 1778-ОЗ «О внесении изменения в статью 41 Закона области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области», «Красный Север» 2008, 29 апреля. № 51.

В регионах практически не предусмотрено санкций к кандидатам, отказавшимся от мандатов, в том числе и потому, что федеральное законодательство также не содержит нормы о наказании кандидатов за подобные действия. Однако ряд нормативных актов регионов составляют исключение. Так, действующие Закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 170-22-ОЗ «О выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов»³² и Закон Алтайского края от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц»³³ устанавливают, что, если зарегистрированный кандидат, без вынуждающих к тому обстоятельств не сложивший с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, занимал в списке кандидатов одно из первых трех мест, список кандидатов выдвинувшего его избирательного объединения лишается депутатского мандата. В этом случае освободившийся депутатский мандат передается другому избирательному объединению. Аналогичная норма содержится и в действующем Избирательном кодексе Костромской области от 30 декабря 1998 г. № 39-ЗКО³⁴. Однако здесь мандат в качестве санкции передается другому списку кандидатов не только, если отказавшийся кандидат занимал одно из первых трех мест в общеобластной части списка, но и первое место в региональной части областного списка. Кроме того, этот областной список кандидатов, утративший в указанном случае депутатский мандат, лишается права получать депутатские мандаты, распределяемые между областными списками кандидатов в результате лишения иных списков кандидатов депутатских мандатов.

Одним из дискуссионных вопросов при рассмотрении региональных избирательных систем является методика распределения мандатов между списками кандидатов. На этот вопрос следует обратить особое внимание, поскольку в настоящее время в регионах Российской Федерации происходит процесс интенсивного введения методик, существенно искажающих пропорциональное распределение мандатов между партийными списками в сторону интересов доминирующей партии.

Большинство субъектов Российской Федерации до недавнего времени традиционно на выборах представительных (законодательных) органов вла-

³² Закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 170-22-ОЗ «О выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов», «Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва» 2003, № 22.

³³ Закон Алтайского края от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц», «Сборник законодательства Алтайского края» 2003, № 87, Ч. 1, с. 31.

³⁴ Закон Костромской области от 30 декабря 1998 г. № 39-ЗКО «Избирательный кодекс Костромской области», «Северная правда» 1999, 21 января.

сти применяли методику, основанную на квоте Хэйра³⁵ и методе наибольшего остатка, аналогичную правилу распределения мест между кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, считающуюся наиболее удачной во всех отношениях. Она проста, понятна и справедлива, «наилучшим образом обеспечивает пропорциональность распределения мандатов»³⁶.

Однако, начиная с 2006 г. и далее постепенно, субъекты Российской Федерации стали переходить на методики распределения мандатов, совершенно чуждые российской традиции. Субъектами Российской Федерации из всего арсенала методик распределения мандатов был выбран метод Имперали³⁷ и методы, являющиеся, по сути, его своеобразной модификацией, приводящие к результатам, тождественным методу д'Ондта. Метод делителей Имперали впервые был введен в российское избирательное законодательство в Санкт-Петербурге в 2006 г., затем – в Московской, Самарской, Саратовской и Тюменской областях и уже позже в других регионах.

Метод Имперали нарушает и принцип равенства партий, и принцип равного веса голосов³⁸. При его применении у доминирующей партии число голосов избирателей, приходящееся на один мандат, немного меньше, чем у партий, идущих следом, и значительно меньше у тех, кто вообще лишился

³⁵ Квота Хэйра – избирательная квота, разработанная английским юристом Т. Хэйром в 1855 г., определяемая путем простого деления общего числа поданных голосов на число мандатов и определения количества голосов, минимально необходимого для получения одного мандата. После этого число голосов, набранное партией, делится на квоту Хэйра и определяется количество мандатов, которое получит партия. Поскольку естественная квота, как правило, не позволяет сразу распределить все мандаты, применяется метод наибольших остатков: незамещенные мандаты распределяются между партиями с учетом голосов, оставшихся неиспользованными в результате первого распределения. При этом учитываются и голоса тех списков, которые набрали меньше голосов, чем избирательная квота. См. В.Е. Чиркин, *Конституционное право зарубежных стран*, Москва 2012, с. 256–257.

³⁶ А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Пропорциональная избирательная система...*, с. 186.

³⁷ Метод Имперали заключается в том, что голоса избирателей, полученные каждым партийным списком в избирательном округе, делят последовательно на 2, 3, 4 и т. д. до цифры, соответствующей числу списков. Результаты деления распределяются в порядке убывания: частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов, является общим делителем. Соответственно, количество мест, полученных списком кандидатов, определяется посредством деления голосов по каждому из списков на квоту. См. Б.А. Страшун (ред.), *Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов*, Москва 2007, с. 473.

³⁸ На возможность ситуации, когда с применением подобной методики распределения мандатов между партийными списками вес мандата одной партии будет существенно больше веса мандата другой, указывала ЦИК РФ. См. «Есть ощущение, что кто-то хочет кого-то обмануть». Интервью члена Центральной избирательной комиссии Н. Конкина «Времени новостей» // <http://www.vremya.ru/print/173003.html>.

причитающихся мандатов применением данной методики³⁹. Кроме того, зачастую, введение методик, искажающих пропорциональность избирательной системы того или иного региона, вводилась с грубыми нарушениями международных норм и российского избирательного законодательства в недопустимые сроки накануне дня голосования.

Также особенностями данной системы выступает ее техническая сверхсложность⁴⁰, непрозрачность и отказ от ее применения в общемировом масштабе. Метод Имперали в настоящее время практически нигде в мире не используется. Создававшийся с целью ограничения пропорциональности избирательной системы на муниципальных выборах в Бельгии, он лишь в этой стране закрепился на длительное время, но и там ведется подготовка реформы к его отмене⁴¹. На федеральном уровне данная система не имеет практики вообще⁴². В Докладе об избирательных системах «Обзор доступных решений и критерии отбора», одобренном Европейской комиссией за демократию через закон, метод делителей Имперали не упоминается в числе избирательных систем, рекомендуемых к рассмотрению в рамках законопроектной деятельности по развитию избирательного права.

Все эти методики, как отмечают Г. Голосов, А. Любарев, А. Газов⁴³ и как показала практика, призваны на законных основаниях давать крупнейшей партии⁴⁴ долю мест, которая ощутимо превышает долю полученных ею голосов за счет других партий. Это «отражается в коэффициенте отклонения

³⁹ Так, по результатам выборов депутатов Самарской губернской думы 11 марта 2007 г. у партии «Единая Россия» на один мандат приходилось 27 783 голосов избирателей, у СПС – 73 893, то есть налицо ощутимая разница голосов в 2,5 раза. См. А. Любарев, Г. Голосов, *Ссылки единороссов на избирательное законодательство западных стран несостоятельны*, «Независимая газета» 2007. 28 июня.

⁴⁰ См. А. Газов, *Метод Имперали как способ запудрить мозги избирателю*, «Особая буква» 2009. 18 марта; А. Любарев, Г. Голосов, *Ссылки единороссов на избирательное законодательство западных стран несостоятельны*, «Независимая газета» 2007, 28 июня.

⁴¹ См. там же.

⁴² См. М. Тульский, *Главное – правильно сосчитать. Даже после преодоления 7%-ного барьера теперь можно остаться без мандатов*, «Аргументы» 2006. 21 декабря. № 33.

⁴³ См. Г. Голосов, *Казус Имперали*, <http://viperson.ru/wind.php?ID=534852&soch=1>; А. Любарев *Еще раз о методе Имперали. Москва вновь предпочла худшие образцы избирательной системы*, сайт Межрегионального Объединения Избирателей. <http://votas.ru/imperial-2009.html#bibl>, 15.06.2009; А. Газов *Метод Имперали как способ...*; А. Любарев, Г. Голосов, *Ссылки единороссов на избирательное законодательство западных стран несостоятельны*, «Независимая газета» 2007, 28 июня.

⁴⁴ Употребляя понятия «крупные» и «мелкие» партии, мы подразумеваем размер партийного электората, то есть долю голосов избирателей, которые принадлежат той или иной партии, а не численность ее членов. В данном контексте логичным также выглядит использование терминов «сильные» и «слабые» партии.

от пропорциональности»⁴⁵. Причем наиболее негативный эффект подобной системы очевиден в случае с небольшим числом распределяемых мандатов. Так, на выборах 11 марта 2007 г. при распределении 50 мандатов в Московской области и Санкт-Петербурге «Единая Россия» получила по одному «лишнему» мандату, «отвоевав» в Московской области его у партии «Справедливая Россия», а в Санкт-Петербурге – у партии ЛДПР. Эффект метода Империи усиливается в случае, если на выборах соответствующего малочисленного представительного органа предусмотрен 7% барьер (а таковой, как известно, действует практически повсеместно).

Специалисты в области избирательного права, например, Г. Белонучкин, В. Ганенко, А. Карелин, А. Любарев, неоднократно отмечали, что может сложиться ситуация, при которой партия, преодолевшая барьер, мандата не получает⁴⁶, а законодательство регионов, как правило, содержит формулировку о том, что к распределению депутатских мандатов допускаются списки кандидатов, преодолевшие избирательный барьер⁴⁷. С целью исключения подобной ситуации и сглаживания несправедливости диспропорции многие субъекты Российской Федерации приняли метод Империи в смягченном варианте, предполагающий предоставление по одному мандату всем партийным спискам, преодолевшим заградительный барьер, перед началом математических подсчетов итогов выборов. Такой вариант предусмотрен на выборах в региональные парламенты законами, например, Владимирской, Волгоградской, Свердловской, Сахалинской, Тюменской и Курской областей, Краснодарского края, Республики Карачаево-Черкессия, г. Москвы⁴⁸.

⁴⁵ Н. Шалаев, *Опыт использования системы делителей Империи в регионах России*, «Российское электоральное обозрение» 2009, № 1, с. 34–42.

⁴⁶ См. Мелкие партии могут потерять единственный мандат. Комментарий Г. Белонучкина о системе Империи и ее последствиях, [www/polit.ru](http://www.polit.ru); В. Ганенко, *Как распределяются депутатские мандаты?*, http://www.vladimironline.ru/societi/review/id_28798/; А. Карелин, *Кто в Кремле отменил «Империи» для Москвы?*, <http://www.rabkor.ru/analysis/3382.html>; А. Любарев, *Использование методов делителей на российских выборах*, «Российское электоральное обозрение» 2009, № 2, с. 40.

⁴⁷ См. Указ Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 г. № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва», Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 10, ст. 904; Закон Республики Мордовия от 27 июня 2006 г. № 41-З «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия», «Известия Мордовии» 2006, 28 июня; Закон Республики Ингушетия от 13 ноября 2007 г. № 40-рз «О выборах депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия», «Ингушетия» 2007, 17 ноября.

⁴⁸ Закон Тюменской области от 7 декабря 2006 г. № 515 «О внесении изменений в Избирательный Кодекс (Закон) Тюменской области», «Тюменские известия» 2006, 8 декабря, № 270–271; Закон Сахалинской области от 28 июня 2008 г. № 55-30 «О внесении изменений в статьи 68 и 73 Закона Сахалинской области

Явная антидемократичность избирательной реформы, касающаяся изменения методики распределения депутатских мандатов была оспорена противниками ее введения в ЦИК РФ и в судах общей юрисдикции. ЦИК РФ на заседании 27 ноября 2006 г. в ответ на обращение депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга А. Тимофеева фактически признала, что нормы законов субъектов могут противоречить требованию Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о распределении мандатов пропорционально числу голосов избирателей, который является основополагающим для выборов на всей территории Российской Федерации.

Анализируемые нормы были предметом рассмотрения Московского областного суда 28 марта 2007 г.⁴⁹ и Областного Суда Самарской области 12 января 2007 г.⁵⁰, однако признаны не нарушающими избирательных прав граждан. Специалистами более высокой инстанции в лице Верховного Суда РФ 28 февраля 2007 г. факт введения новой методики в регионах также был признан законным, не противоречащим принципам пропорциональной избирательной системы и не нарушающим прав рядового избирателя⁵¹.

«О выборах депутатов Сахалинской областной Думы», «Губернские ведомости» 2008, 28 июня; Закон города Москвы от 17 июня 2009 г. № 20-ЗМ «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. «Избирательный кодекс города Москвы», «Вестник Мэра и Правительства Москвы» 2009, 19 июня. Спецвыпуск № 1; Закон Владимирской области от 7 ноября 2008 г. № 174-ОЗ «О внесении изменения в статью 91 Закона Владимирской области «Избирательный кодекс Владимирской области», «Владимирские ведомости» 2008, 19 ноября; Закон Волгоградской области от 25 октября 2008 г. № 1751-ОД «О выборах депутатов Волгоградской областной Думы», «Волгоградская правда» 2008, 29 октября; Областной закон Свердловской области от 16 ноября 2007 г. № 142-ОЗ «О внесении изменений в Избирательный кодекс Свердловской области», «Областная газета» 2007. 17 ноября; Закон Курской области от 3 декабря 2009 г. № 106-ЗКО «Кодекс Курской области о выборах и референдумах», «Курская правда» 2009, 17 декабря; Закон Краснодарского края от 28 июля 2010 г. № 2047-КЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края, связанные с подготовкой и проведением выборов и референдумов», «Кубанские новости» 2010, 2 августа; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 26 ноября 2008 г. № 74-РЗ «О внесении изменений в закон Карачаево-Черкесской Республики «О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики», «День Республики» 2008, 29 ноября.

⁴⁹ См. А. Любарев, *Арифметика власти*, «Политический журнал» 2007, № 13–14, с. 68–70.

⁵⁰ См. А. Любарев, *Верховный суд считает, что жульничество с распределением мандатов права избирателей не нарушает*, www.democracy.ru/article.php?id=1409; А. Любарев, *Арифметика власти ...*, с. 71.

⁵¹ См. А. Любарев, *Верховный суд считает, что жульничество с распределением мандатов права избирателей не нарушает*, www.democracy.ru/article.php?id=1409; СПС проиграл в суде самарские выборы, «Газета» 31 марта, 2010.

Еще одним протестным шагом явились иски кандидата «Справедливой России» и депутата Московской областной Думы прошлого созыва А. Гарнаева к губернатору Б. Громову, Мособлизбиркому и Мособлдуме, которые, тем не менее, не были удовлетворены ни Московским областным судом 28 апреля 2007 г., ни Верховным судом 20 июня 2007 г. Представители партии ЛДПР выдвигали предложения об обращении в Конституционный Суд РФ с вопросом оспаривания экстраординарной методики распределения мандатов в Свердловской области, но впоследствии от этой идеи отказались в силу очевидной безуспешности.

Таким образом, налицо интенсивное внедрение правил распределения мест в парламентах субъектов, идущих вразрез с целями введения и предназначением пропорциональной избирательной системы.

Повсеместное введение в субъектах и муниципалитетах методики Империи под нажимом партии власти, небесспорные итоги выборов, основанные на ее применении, вызывали и вызывают резкий протест оппозиционных сил. Поэтому все чаще звучат предложения вернуться вновь к прежней методике распределения мест в парламентах регионов и муниципалитетов.

В 2008, 2009 и 2010 гг. депутаты фракций ЛДПР, «Справедливая Россия» и КПРФ обращались в Государственную Думу с законопроектами, предполагающими внесение в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменений, направленных на установление на федеральном уровне запрета использовать на выборах депутатов представительных органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований единую методику распределения депутатских мандатов по системе Империи и на установление единой методики, основанной на квоте Хэра. Однако за всем этим неизменно следовали и следуют выступления противников унификации единой методики распределения депутатских кресел, обосновывающиеся исключительно прерогативой регионального законодателя выбирать и утверждать элементы избирательной системы конкретного субъекта, а также противоречием Конституции Российской Федерации⁵². В итоге сам

⁵² В Башкирии в сентябре 2009 г. на заседании башкирского Госсовета местные депутаты высказались против изменений в законопроект, предусматривающий введение единой методики распределения депутатских мандатов на региональных и муниципальных выборах. 16 сентября 2009 г. против данного законопроекта выступила Московская городская Дума, выразив это в своем постановлении и отрицательном отзыве на законопроект. Противником выступило и Правительство РФ, а также заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, представитель в Совете Федерации от администрации Курганской области О. Пантелеев. См.: *Мосгордума против единой методики распределения депутатских мандатов*, <http://www.regions.ru/news/parties/2239394/>; *Башкир-*

процесс повсеместного введения методик, искажающих пропорциональность распределения мандатов, приобретает стабильный и регулярный характер, а какие бы то ни было попытки вернуться к лояльной системе Хэра заканчиваются неудачей. Однако, начиная с 2006 г. и далее постепенно, субъекты Российской Федерации стали переходить на методики распределения мандатов, совершенно чуждые российской традиции. Субъектами Российской Федерации из всего арсенала методик распределения мандатов был выбран метод Империаля⁵³ и методы, являющиеся, по сути, его своеобразной модификацией, приводящие к результатам, тождественным методу д'Ондта⁵⁴.

Противники унификации, наоборот, делают ставку на особенностях региональной специфики, на праве законодательных собраний иметь свою точку зрения⁵⁵.

Поскольку ст. 77 Конституции РФ закрепляет, что система органов государственной власти субъектов устанавливается ими самостоятельно, а ст. 71 Конституции РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, необходимо сделать следующее. Закрепить в Федеральных законах № 67 и № 184 единую методику распределения депутатских мандатов на выборах представительных органов власти субъектов, а именно – квоту Хэра и правило наибольшего остатка, на федеральном уровне, продублировав в дальнейшем в региональных законах. При этом законодательства должны четко предписывать возможность применения исключительно указанной методики, поскольку нормативное ограничение какого-либо конкретного метода (д'Ондта или Империаля) не застрахует

*ские депутаты выступили против вмешательства в избирательную систему регионов, <http://www.mkset.ru/news/patriot/11227/>; О. Пантелеев, *Не стоит навязывать регионам единый метод нарезки округов и подсчета голосов*, <http://www.regions.ru/news/2240001/print/>.*

⁵³ Метод Империаля заключается в том, что голоса избирателей, полученные каждым партийным списком в избирательном округе, делят последовательно на 2, 3, 4 и т. д. до цифры, соответствующей числу списков. Результаты деления распределяются в порядке убывания: частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов, является общим делителем. Соответственно, количество мест, полученных списком кандидатов, определяется посредством деления голосов по каждому из списков на квоту. См. Б.А. Страшун, *Конституционное (государственное право) зарубежных стран...*, с. 473.

⁵⁴ См. например, *Мосгордума против единой методики распределения депутатских мандатов*, <http://www.regions.ru/news/parties/2239394/>.

⁵⁵ См. например, *Башкирские депутаты выступили против вмешательства в избирательную систему регионов*, <http://www.mkset.ru/news/patriot/11227/>; О. Пантелеев, *Не стоит навязывать регионам единый метод нарезки округов и подсчета голосов*, <http://www.regions.ru/news/2240001/print/>.

электоральный процесс в регионах от использования каких-либо иных методик, искажающих пропорциональное представительство. В таком случае единый подход к распределению мест в парламентах регионов позволит исключить ситуацию, при которой в субъектах одного и того же государства и при голосовании за одну и ту же партию по-разному защищаются права граждан и представляются их интересы. Ограниченное право регионов на выбор оптимальной методики распределения мандатов будет являться своеобразной издержкой, направленной на формирование безинцидентных и справедливых результатов выборов. А региональная специфика в вопросе соблюдения избирательных прав граждан в данном случае не должна приниматься в расчет.

Введение в регионах пропорционального элемента избирательной системы оказало существенное влияние на численность депутатов представительного (законодательного) органа. В одних субъектах количественный состав депутатского корпуса увеличился, в других – сократился. Увеличение депутатского корпуса, либо консервация его численности наблюдалась, главным образом, в субъектах, где парламент представляли «мощные политические силы»⁵⁶. Причем, в одних регионах численность депутатов была увеличена существенно (в Новосибирской области добавилось 49 депутатских мест, в Кабардино-Балкарской Республике – 38), в других – незначительно (Чеченская Республика, Приморский край, Хабаровский край). Общая тенденция была направлена на выравнивание четной численности парламентов, поэтому в ряде субъектов (например, Владимирской и Кемеровской областях, Еврейской автономной области) пришлось увеличивать состав депутатского корпуса на одного человека.

Ощутимое сокращение числа депутатских мандатов наблюдалось в республиках, где «преимущественно сохраняются президентско-парламентские системы... и «концентрация реальных политических ресурсов сосредоточена в руках носителей исполнительной власти»⁵⁷. В ходе первых выборов с применением пропорционального элемента количество депутатов уменьшилось, например, в Республиках Дагестан, Карелия и др.; в ходе вторых – в Республиках Ингушетия, Кабардино-Балкария и др. Следует отметить и немаловажный факт, что сокращение числа региональных парламентариев происходило, как правило, за счет депутатов, баллотирующихся по мажоритарным округам.

Отсутствие законодательного регулирования численности парламентов приводило к тому, что в некоторых субъектах Российской Федерации наблю-

⁵⁶ Г.В. Голосов, *Измерения российских избирательных систем...*, с. 72.

⁵⁷ В. Гельман, *Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики*, «Полис» 1998, № 1, с. 89.

дался дисбаланс между численностью избирателей региона и представляющими его депутатами.

Между тем, «критериями стабильности и эффективности работы парламента является его оптимальная и адекватная численность, что бывает в случае соответствия ее кубическому корню от общей численности населения региона»⁵⁸.

Небольшая численность депутатского корпуса «является косвенным показателем слабости региональных законодательных собраний»⁵⁹, слишком большое количество депутатов в региональной легислатуре представляется обременительным для бюджета субъекта и отсюда – нецелесообразным. Так, нынешняя Московская городская Дума, представляющая интересы более 7 млн. избирателей состоит всего из 35 депутатов, в результате чего на 1 депутата приходится по 300 тыс. человек (для сравнения у депутатов Государственной Думы – по 315 тыс. человек). А в других российских республиках, субъектах Российской Федерации, число депутатов чрезмерно завышено: в Республике Тыва, чьи финансовые ресурсы существенно слабее московских, насчитывается 162 депутата. В Башкортостане 120 депутатов Государственного Собрания представляют интересы общего населения свыше четырех млн. человек. В Татарстане 100 депутатов Государственного Совета приходится на три с лишним млн. человек. Такое же количество региональных депутатов представляют интересы населения Республики Удмуртия и Республики Северная Осетия. Еще более абсурдной была ситуация в Кабардино-Балкарской Республике, где почти на девятьсот тысяч человек приходилось 110 депутатов Парламента. И значительное сокращение их числа в дальнейшем до 72 также не способствовало достижению необходимого баланса интересов.

Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в ст. 4 Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»⁶⁰ была установлена норма о численности депутатов представительного органа власти субъектов

⁵⁸ R. Taagepera, M. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinates of Electoral Systems*, New Haven – L. 1989, p. 173–183.

⁵⁹ Г.В. Голосов, *Измерения российских избирательных систем...*, с. 72.

⁶⁰ О внесении изменений в ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта РФ» в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ: федер. закон от 5 апреля 2010 г. № 42-ФЗ, «Российская газета» 2010, 7 апреля.

Российской Федерации, в основу которой был положен критерий количества избирателей в регионе.

В соответствии с данным законом, восемь субъектов Российской Федерации (Республики Адыгея, Башкортостан, Северная Осетия, Тыва, Хакасия, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Удмуртия) должны сократить число своих региональных депутатов, двенадцать субъектов (Хабаровский край, Ивановская, Кемеровская, Пензенская, Саратовская, Тверская, Тюменская, Ульяновская области, город Москва, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа) должны будут численность своих парламентов увеличить. Данный законопроект уже нашел отражение в нормативных актах российских регионов⁶¹.

Важным параметром избирательной системы на региональных выборах является также заградительный барьер, служащий, с одной стороны, преградой для проникновения в парламент множества небольших и мало поддерживаемых избирателями партий, а с другой стороны, выступающий показателем степени адекватности представительности парламента, в условиях проведения выборов по партийным спискам. Однако в российских регионах его величина не всегда была справедливой и оптимальной.

В самом начале избирательной реформы в регионах субъекты Российской Федерации были самостоятельны в выборе наличия или отсутствия избирательного барьера и в его величине, и поэтому он сильно варьировался. Многие регионы устанавливали 5%-ный барьер⁶², ориентируясь на федеральное законодательство о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Методические рекомендации ЦИК РФ (2002 г.), но встречалось отклонение барьера в большую или меньшую сторону. Так, заградительный барьер равный 10% был предусмотрен на выборах в Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Алтайском крае. Наиболее распространенным был 7% барьер (установленный в Республике Адыгея, Вологодской, Калининградской, Новосибирской областях и других субъектах)⁶³. 6% барьер

⁶¹ См. например, Закон Саратовской области от 1 июня 2010 г. № 85-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области», Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

⁶² См. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 июля 2003 г. № 40-ЗАО «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа», «Красный Север» 23 июля, 2003. Спецвыпуск № 28–29; Закон Магаданской области от 30 июня 2003 г. № 364-ОЗ «О выборах депутатов Магаданской областной Думы», «Магаданская правда» 2003, № 74; Закон Орловской области от 23 июня 2003 г. № 335-ОЗ «О выборах депутатов Орловского областного Совета народных депутатов», Собрание нормативных правовых актов Орловской области 2004, № 22.

⁶³ См. Закон Вологодской области от 9 июня 2003 г. № 909-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области», «Красный Север» 2003, № 118–119,

применялся, например, при формировании Сахалинской областной думы на выборах 10 октября 2004 г.⁶⁴, а также гораздо позже (12 марта 2006 г.) – при избрании депутатов Законодательного Собрания Кировской области⁶⁵. Заградительный пункт, гораздо меньший федеральной нормы, был предусмотрен законодательством Корякского автономного округа⁶⁶ – 5%; Ивановской и Костромской⁶⁷ – 4%; Амурской⁶⁸ – 3% областей. Отсутствовал барьер в Усть-Ордынском Бурятском и Агинском Бурятском автономных округах⁶⁹.

Затем Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁰ верхний предел величины избирательного барьера в субъектах был ограничен до 7%, однако данная норма вступала в силу с начала 2006 г. И поскольку параллельно с этим на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ избирательный барьер тоже увеличился с 5 до 7%, то это направило

124–125; Закон Новосибирской области от 14 июля 2003 г. № 124-ОЗ «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов», Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов 2003, 23 июля; Закон Калининградской области от 28 ноября 2005 г. № 690 «О внесении изменений и дополнений в Закон Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы», «Российская газета (Запад России)» 2005, 29 ноября; Закон Республики Адыгея от 4 августа 2005 г. № 351 «О выборах депутатов Государственного Совета Хасэ Республики Адыгея», Собрание законодательства Республики Адыгея 2005, № 8.

⁶⁴ См. Закон Сахалинской области от 5 апреля 2004 г. № 491 «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы», «Губернские ведомости» 10 апреля, 2004.

⁶⁵ См. Закон Кировской области от 24 ноября 2005 г. № 377-ЗО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Кировской области», Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области, 2006, № 1 (64), Ч. 1, Ст. 3016.

⁶⁶ См. Закон Корякского автономного округа от 4 августа 2004 г. № 325-оз «О выборах депутатов Думы Корякского автономного округа», «Народовластие» 2004. 7 августа.

⁶⁷ См. Закон Ивановской области от 27 июня 2003 г. № 60-ОЗ «О выборах», Собрание законодательства Ивановской области, 2003, 10 июля; Закон Костромской области от 30 декабря 1998 г. № 39 «Избирательный кодекс Костромской области», «Северная правда» 21 января, 1999.

⁶⁸ См. Закон Амурской области от 17 сентября 2003 г. № 239-ОЗ «Избирательный кодекс Амурской области», «Вестник Амурского областного Совета народных депутатов» 2003, Сентябрь.

⁶⁹ См. Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 9 июня 2003 г. № 113-ОЗ «О выборах депутатов Думы Усть-Ордынского Бурятского автономного округа», «Панорама округа» 20 июня 2003; Закон Окружной Думы Агинского Бурятского автономного округа от 9 июня 2003 года № 353-ЗАО «О выборах депутатов Агинской Бурятской Окружной Думы», «Вестник» 24 июня 2003, № 46–49.

⁷⁰ О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «Российская газета» 26 июля, 2005.

региональную избирательную реформу по пути практически повсеместного установления 7% заградительного пункта.

В настоящее время с учетом последних выборов в каждом субъекте Российской Федерации, очевидно, что 7% барьер в России на выборах депутатов представительных (законодательных) органов власти субъектов значительно преобладает⁷¹, 5% – применяется лишь в нескольких субъектах⁷², 4%⁷³ и 6%⁷⁴ барьеры применяют единичные регионы.

Мы считаем, что избирательный барьер в 7% выглядит явно преувеличенным и нецелесообразным. Завышенные барьеры искусственным путем снижают степень представительности парламента.

А.Е. Любарев отмечает, что в регионах с небольшой численностью парламента следует отказаться от использования заградительного пункта, поскольку «само по себе небольшое число распределяемых по спискам мандатов создает «естественный барьер», однако в крупных регионах, где ассамблеи насчитывают около сотни депутатов, вряд ли можно обойтись без отсекающего мелкие политические организации барьера»⁷⁵.

Нельзя не согласиться с мнением А.Е. Любарева и считаем, что оптимальной величиной барьера на региональных выборах является 5 и менее процентов. Следовательно, необходимо ФЗ № 184 (1999 г.) ограничить барьер до 5%.

⁷¹ См. Закон Ивановской области от 21 декабря 2009 г. № 156-ОЗ «О выборах депутатов Ивановской областной Думы», Собрание законодательства Ивановской области 12 января 2010; Закон Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 105-ЗСО «О выборах депутатов Саратовской областной Думы», «Саратовская областная газета. Официальное приложение» 13 июля 2007; Закон Смоленской области от 30 мая 2007 г. № 37-з «О выборах депутатов Смоленской областной Думы», «Вестник Смоленской областной Думы и Администрации Смоленской области» 2007, № 5, Ч. I, с. 6; Закон Республики Тыва от 23 июня 2006 г. № 1869-ВХ-1 «О выборах депутатов Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва», «Тувинская правда» 24 июня 2006; Закон Челябинской области от 30 октября 2008 г. № 318-ЗО «О внесении изменений в закон Челябинской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Челябинской области», «Южноуральская панорама» 18 ноября, 2008, Спецвыпуск.

⁷² См. Закон Нижегородской области от 25 ноября 2005 г. № 187-З «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области», «Правовая среда» 29 ноября 2005, № 97–99; Закон Республики Алтай от 24 июня 2003 г. № 12–15 «О выборах депутатов Республики Алтай», Сборник законодательства Республики Алтай, 2003, № 10; Закон Рязанской области от 30 июля 2009 г. № 85-ОЗ «О выборах депутатов Рязанской областной Думы», «Рязанские ведомости» 1 августа 2009, № 147–148.

⁷³ См. Закон Костромской области от 30 декабря 1998 г. № 39 «Избирательный кодекс Костромской области», «Северная правда» 21 января 1999.

⁷⁴ См. Закон Сахалинской области от 10 апреля 2008 г. № 22-ЗО «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы», «Губернские ведомости» 11 апреля 2008.

⁷⁵ А.Е. Любарев, *Еще раз о заградительном барьере*, <http://www.club.golos.org/?=node/19>.

Между посланием Федеральному Собранию Российской Федерации осенью 2009 г.⁷⁶, а затем и внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектом⁷⁷ бывший Президент РФ Д. Медведев обозначил необходимость предоставить по аналогии с федеральным законодательством всем партиям, преодолевшим 5% барьер на региональных выборах, как минимум один мандат и право создавать свою фракцию. Данное положение нашло нормативное закрепление в ФЗ № 94 (2009 г.) и законах субъектов Российской Федерации (Владимирской, Волгоградской, Курской областей, Красноярского края и других).

Введением пропорциональной избирательной системы в республиках, субъектах Российской Федерации была решена проблема представительства в парламенте малочисленных народов и этнических групп. Ранее в соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁷⁸ субъекты имели право самостоятельно квотировать места в своих законодательных органах для указанных категорий лиц. Затем, (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷⁹), такая возможность была исключена. Специалисты и ранее отмечали «фрагментарный, непоследовательный характер, ориентированность на решение проблем представительства исключительно коренных малочисленных народов» при федераль-

⁷⁶ См. Послание Президента РФ Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г., «Российская газета» 13 ноября, 2009.

⁷⁷ См. Проект Федерального закона от 25 февраля 2009 г. № 167050-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации», [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=167050-5&0d](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=167050-5&0d).

⁷⁸ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федер. закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ, Собр. законодательства Российской Федерации 1999, № 18, Ст. 2208.

⁷⁹ О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: федер. закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, Собр. законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, Ст. 3607.

ном законодательном регулировании «участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе»⁸⁰.

В связи с этим прогрессивным шагом укрепления природы регионального парламента как органа народного представительства появилась возможность обеспечения в нем представительства этнических групп и малочисленных народов, в том числе и проживающих некомпактно на какой-либо территории («когда системы, основанные на принципах большинства (мажоритарные или блоковые с неограниченным вотумом), не позволяют обеспечить их представительство»⁸¹), путем избрания депутатов региональных легислатур по партийным спискам. Наиболее остро вопросы обеспечения представительства в парламенте этнических групп и малочисленных народов стоят в национальных республиках, особенно Северного Кавказа, где «политическая конкуренция и публичные столкновения политиков... минимальны, а решающую роль имеют закрытые кланово-корпоративные соглашения и внутриэлитный баланс»⁸², но актуальна она и для районов Севера России, например, Республики Саха (Якутия)⁸³.

Конституция РФ в ст. 69 гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Аналогичные нормы содержатся и в международных документах⁸⁴. Однако при действии прежнего законодательства нередко возникала ситуация, когда кандидат, занявший, например, по квоте второе место, получал больше голосов, чем по другой квоте кандидат, занявший первое место. Так, на выборах в Народное Собрание Республики Дагестан 16 марта 2003 г. ряд мандатов по некоторым квотам был получен при поддержке нескольких сот избирателей, что составило 2–5% от общего числа проголосовавших, а претенденты на

⁸⁰ В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников, *Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенция и организация работы*, Москва 2001, с. 37.

⁸¹ А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Пропорциональная избирательная система...*, с. 22.

⁸² Там же, с. 95.

⁸³ См. А. Ким-Кимэн, *Наш правовой массив избирательных законов должен быть дополнен нововведениями*, Ил Тумэн. 2008. 21 ноября.

⁸⁴ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках участниках СНГ в ст.18 закрепляет, что избирательные права граждан могут быть ограничены законами и не считаются дискриминационными, если они предусматривают специальные меры, принимаемые для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны, которая в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишена возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав.

мандаты по другим квотам не были избраны, несмотря на то, что получили более 10 тысяч голосов⁸⁵. Такое положение вещей, рано или поздно, могло бы привести к обострению межнациональных конфликтов.

В условиях избрания депутатов Народного Собрания Республики Дагестан 11 марта 2007 года по пропорциональной избирательной системе удалось обеспечить национальное и географическое представительство в парламенте. В парламент вошли делегат каждого муниципального района, городского округа и представители 14 коренных малочисленных народов Республики⁸⁶. Это положительно повлияло на социально-политический климат в Дагестане, позволило в некоторой мере урегулировать дисбаланс национальных интересов, не допуская антагонистической и национальной неприязни, способствовало «повышению общегражданского национального самосознания населения, преодолению остроты этнокультурных различий»⁸⁷.

Проанализировав процессы полного перехода на выборах депутатов представительных органов власти полностью по пропорциональной избирательной системе, следует уделить внимание и состоянию партийно-политической ситуации в регионах России.

Избирательная система с элементом пропорциональности, (вводившаяся субъектами весьма неохотно и с большой осторожностью «в условиях размытости контуров многопартийности в большинстве регионов»⁸⁸, незначительного влияния партий на политический процесс и формирование представительных органов власти к началу избирательной реформы, то есть к 2001–2003 гг.) должна была, по мнению ее разработчиков, способствовать установлению в регионах многопартийности, партийно-политической конкуренции, развитию региональных отделений существующих партий в плане их «реального» функционирования, а также возможности выдвигать в представительные органы власти регионов более подготовленных для этой работы кандидатов⁸⁹.

⁸⁵ См. А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Пропорциональная избирательная система...*, с. 23.

⁸⁶ См. Х.Р. Хайрулаев, *Политические партии в избирательном процессе субъектов Российской Федерации*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 17, с. 17.

⁸⁷ Б.А. Исаев, Н.А. Баранов, *Политические отношения и политический процесс в современной России: учеб. пособие*, Санкт-Петербург 2008, с. 386.

⁸⁸ И.А. Журавлева, *Проблемы правового регулирования выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: автореферат диссертация кандидата Юридических наук*, Москва 1999, с. 22.

⁸⁹ См. В. Путин, *Законы субъектов РФ должны быть работоспособными*, «Журнал российского права» 2002, № 7, с. 4; В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Нервная, *Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы*, Москва 2006, с. 233.

Как отмечают А.В. Иванченко, А.В. Кынев и А.Е. Любарев⁹⁰, на начальном этапе реформы введение пропорциональной составляющей на выборах в субъектах в целом вело к росту конкурентной региональной политической среды. В выборах в российских регионах по пропорциональной избирательной системе могли участвовать практически любые общественные объединения, включая профсоюзы, организации ветеранов и инвалидов, ассоциации коренных малочисленных народов. Затем в законодательство было внесено положение об общественных политических объединениях, уставы которых должны были содержать положение об участии в выборах.

Далее, в связи с принятием Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 (с изм. и доп.) «О политических партиях» они, во-первых, с июля 2003 г. стали единственным видом избирательного объединения, как на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, так и парламентариев субъектов Российской Федерации. Во-вторых, на создание региональных политических партий был наложен запрет, а право на участие в региональных выборах, было закреплено за региональными отделениями федеральных политических партий. Однако оставалась законодательная возможность создания региональных предвыборных блоков, что позволяло лучше структурировать деятельность участников регионального политического процесса. Но Федеральный закон № 93 (2005 г.) ввел запрет блоков на региональных выборах.

Федеральный законодатель в целях придания «исключительно общероссийского статуса политическим партиям»⁹¹ стремился сделать их сильными, повысить авторитет среди населения и активизировать их деятельность в регионах. Для этого необходимо было убрать с политической арены, помимо иных возможных участников избирательных правоотношений, региональные политические партии, порой бросающие вызов федеральным и выступающие их достойными соперниками по ряду параметров:

- 1) лидерам региональных политических партий и блоков ближе интересы регионов, они знают проблемы конкретного субъекта Российской Федерации глубже и зачастую весьма удачно делают акцент на определенной проблеме региона для своей победы на выборах, обезоруживая общероссийских соперников. Примерами служат избирательные блоки, названия которых вносят «отчетливый знак регионального патриотизма»⁹² – «Наша

⁹⁰ См. А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Пропорциональная избирательная система ...*, с. 60; А.В. Кынев, *Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы*, «Полис» 2006, № 6, с. 146.

⁹¹ С.Е. Заславский, *Политические партии России: Проблемы правовой институализации*, Институт права и публичной политики, Москва 2003, с 251.

⁹² А. Кынев, *Выборы парламентов российских регионов 2003–2009...*, с. 38.

Родина – Сахалин и Курилы», «Наша Родина – Амурская область», «За Тульский край», «За родной Таймыр», «За наш Ямал», «Союз бюджетников Урала» и другие;

- 2) местная региональная элита нередко имеет больший вес и административное давление в регионе;
- 3) региональные партии и блоки, имеющие слабую связь с федеральными партиями, гораздо сложнее контролировать федеральному центру.

Начавшийся в России с 2008 г. «поиск новой конфигурации политической системы»⁹³, наметивший курс на введение полностью пропорциональной избирательной системы в субъектах сопровождался принятием довольно жестких мер, направленных на дальнейшее постепенное «сворачивание» региональной многопартийности (преобладание 7% заградительного барьера в законодательстве субъектов о выборах депутатов регионального парламента, расширение применения методов распределения мандатов, искажающих пропорциональность – Имперали и его модификации), а также минимизации возможностей политической конкуренции в регионах (ужесточение партийного законодательства, запрет депутатам на переход в другие фракции, ограничение пассивного избирательного права граждан⁹⁴).

В итоге, в силу принятых нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации, как и в государстве в целом, постепенно складывалась партийная система, при которой традиционно неизменно доминировала партия власти «Единая Россия», а системная оппозиция, вытесненная на периферию общественной жизни и существовавшая в довольно узких рамках, была поставлена под угрозу вымирания и самоликвидации⁹⁵.

В настоящее время все чаще поднимается вопрос о необходимости законодательного закрепления возможности создания региональных и межрегиональных политических партий⁹⁶. Создание межрегиональных партий А.Н. Чертков и Н.В. Артамонова обосновывают возможностью укрепления в будущем межрегионального сотрудничества и препятствия региональному

⁹³ В. Степанченко, *Вектор трансформации политической системы...*, с. 21.

⁹⁴ Граждане могут реализовать свое пассивное право быть избранными в региональный парламент только в тех субъектах, где еще применяется смешанная избирательная система.

⁹⁵ См. П.Я. Мешков, *Выборы в России: вчера, сегодня, завтра. Материалы «круглого стола», состоявшегося 23 января 2007 г. в Российской академии государственной службы при президенте РФ*, «Власть» 2007, № 4, с. 14; В. Степанченко, *Вектор трансформации политической системы...*, с. 22.

⁹⁶ См. В.В. Лапаева, *Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях*, «Журнал российского права» 2002, № 1, с. 22; А.Н. Чертков, Н.В. Артамонова, *Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей*, «Законодательство и экономика» 2007, № 10, с. 37–39; В. Ковалев, *О перспективах политических партий в РФ*, «Журнал Свободная мысль» 2007, № 11, с. 30.

сепаратизму, региональных партий – повышением доверия избирателей к партиям и участия в партийном строительстве, развитии правовой культуры политически активного населения⁹⁷.

Противники указанных возможных субъектов избирательных правоотношений, в числе которых, например, Е.П. Дубровина, обосновывают свою точку зрения тем, что создание региональных партий в России, во-первых, может привести к обострению сепаратистских, националистических тенденций, во-вторых, политические партии не должны ограничиваться в своей деятельности проблемами только одного региона, а обязаны ориентироваться на весь многонациональный народ России. В итоге политическая активность на уровне субъекта Российской Федерации должна выражаться не в создании мелких региональных партий, а в активности по созданию и укреплению низовых отделений федеральных партий⁹⁸.

Мы считаем, что региональные партии на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ не должны состязаться с общероссийскими, поскольку в этом случае будет происходить не только горизонтальное столкновение интересов (между партиями), но и вертикальное (между общероссийскими и краевыми (республиканскими, областными) элитами). На выборах депутатов законодательных собраний субъектов наличие региональных партий явилось бы атрибутом демократии, основой политической конкуренции и показателем качества возможностей реализации избирательных прав граждан. Поэтому считаем допустимым закрепление в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95 (с изм. и доп.) «О политических партиях» возможности создания для участия на выборах в субъектах региональных политических партий. Региональные партии с их локальными интересами будут гораздо ближе к избирателям по сравнению с общероссийскими, гражданам будет легче попасть в их ряды. Это должно способствовать повышению степени демократичности выборов.

Следует также сказать, что сама пропорциональная система не является гарантированным «строительным механизмом» политических партий и движений как полноценных институтов. По выражению Б.Макаренко, при пропорциональной системе партии получили лишь минимальные стимулы к тому, чтобы «прорасти» в общество, создавать себе структурированную базу поддержки, взаимодействовать с гражданским обществом: избирательная кампания выигрывалась в первую очередь за счет «мелькания в телевизоре» (исключение составляли лишь коммунисты). На переломе эпох в конце

⁹⁷ См. А.Н. Чертков, Н.В. Артамонова, *Политические партии...*, с. 38.

⁹⁸ См. Е.П. Дубровина, *Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук.*, Москва 2004, с. 18.

90-х «старые партии» потеряли свой привычный стиль общения с обществом и вместе с ним – изрядную долю популярности⁹⁹.

Избиратели часто судят о своей партии по конкретным кандидатам, а точнее – лидерам. Политические партии, движения и политики, регулярно баллотирующиеся на выборные должности, всегда должны находиться в состоянии «перманентной» предвыборной кампании. На определенный период времени одной из главных задач для субъектов политики становится объединение и вовлечение людей во взаимодействие. Это единственный путь к достижению намеченной цели, позволяющий в ходе прямого или опосредованного воздействия добиться изменения ценностных ориентаций, установок, отношения и поведения тех людей, от действий которых зависит достижение поставленных политических целей¹⁰⁰.

В широком смысле избирательной кампанией называют регламентированный законом и организуемый избирательными комиссиями набор мероприятий по организации свободного волеизъявления граждан. Вместе с тем, каждая избирательная кампания – это действия кандидата (партии) и его команды, направленные на обеспечение желательного результата выборов. В соответствии с логикой избирательного процесса выстраивается логика избирательной кампании. В самом общем виде можно разделить избирательный процесс на две части: до и после объявления выборов. Избирательная кампания в целом представляет собой реализацию сложного политического проекта. Методы организации избирательных кампаний кандидатов и (или) партий, направленные на достижения успеха на выборах получили название избирательных технологий. Практика доказала, что избирательные технологии не позволяют «выбрать кого угодно и куда угодно». Главная их особенность – нацеленность на включение социально-психологических механизмов, регулирующих поведение избирателей, обращение к убеждениям граждан, их ценностным ориентациям, интересам, настроениям, устремлениям и чаяниям. В этом смысле все действия кандидата и его команды от момента принятия решения об участии в выборах до подсчета голосов можно отнести к избирательным технологиям.

Всю совокупность применяемых в избирательном процессе технологий, можно разбить на три большие группы:

- избирательные технологии в «чистом» виде, т.е. законные, объектом которых является избиратель;

⁹⁹ Б. Макаренко, *Российская избирательная система в контексте эволюции политического режима*, «Pro et Contra» 2006, № 1 (31), том 1, заголовок с экрана режим доступа: <http://www.politcom.ru/print.php?id=2812>

¹⁰⁰ Г.В. Пушкарева, *Политический менеджмент*, Москва 2002, с. 88–89.

- технологии, применяемые на разных стадиях избирательного процесса, которые носят политический характер и первостепенным объектом которых является не избиратель (например, технологии манипулирования нормами избирательного законодательства, датой выборов и другие);
- вспомогательные технологии, которые помогают ориентироваться в избирательном пространстве и применить в нужный момент необходимые избирательные технологии. К ним можно отнести: социологические опросы, анализ СМИ и т.п.

Сделать все указанные технологии безопасными и полезными гражданскому обществу является актуальной задачей юридической науки и практики. Очевидно, что не существует абстрактных, пригодных на все случаи жизни политических технологий. Каждая из них по-своему уникальна, поскольку призвана обеспечить взаимодействие различных политических сил и структур для решения вполне конкретных вопросов. Вместе с тем, она может стать многоплановой по своему содержанию и характеру, многоаспектной по условиям осуществления, составу исполнителей, видам политической деятельности и решаемым проблемам. Всю палитру высказываемых по этому поводу мнений можно условно разделить на те, авторы которых считают, что универсальные политические технологии существуют и действуют во всех странах без исключений, при условии наличия института выборов и некоторой адаптации, и те, которые основываются на мнении, что универсальные политические технологии существуют, но большинство из них действует только в ряде стран, имеющих общую политическую культуру, например, единое пространство СНГ, зона стран Восточной Европы, страны Западной Европы, Южной Америки т.д.

На современном этапе в политической науке и практике не выработано единой позиции по вопросу типологии избирательных технологий. Убедительная позиция, на наш взгляд, принадлежит политологам В. Комаровскому и М. Анохину, которые подразделяют избирательные технологии по характеру своего воздействия на электорат:

- «прозрачные» технологии, которые обращаются, прежде всего, к разуму человека и нацелены на то, чтобы убедить избирателя в том, что зона совпадения программы, интересов личности данного кандидата и интересов избирателей шире, чем у других кандидатов; манипуляторские технологии – технологии суггестии (внушения), т.е. использования таких состояний и эмоций человека, как неуверенность, страх, зависть, нетерпимость и т.п.; благодатной почвой для использования таких технологий является нестабильность в стране, разорванность социальных связей, потеря идейных и нравственных ориентиров, низкий уровень политико-электоральной культуры граждан; технологии узурпации выбора – сво-

дятся к тому, что с помощью ряда приемов воля определенной группы лиц сначала объявляется волей большинства населения, а потом большинство населения отождествляет эту волю со своей; технологии дискредитации противника и полного одурачивания избирателей¹⁰¹.

Стоит согласиться с авторами, в том, что делу демократии служат только «прозрачные» технологии. В арсенале же подавляющего большинства субъектов избирательного процесса в России присутствуют все типы технологий: манипулирование сознанием граждан, дискредитация противника, подкуп.

По мнению С. Болдырева, в целом технологии должны формироваться «сверху» и «снизу», от чего и зависит равенство участников избирательной кампании. Поэтому технологии, составленные государством, как правило, направлены на интересы этого государства или соответствующей партии власти. Общество же в свою очередь не может обеспечить создание эффективных, четких, обеспечивающих равные условия для всех участников избирательной кампании технологии. Это связано с тем, что общество состоит из огромного количества институтов, часто плотно не связанных друг с другом, которые, в свою очередь, не имеют достаточных знаний и необходимости в области технологий. Поэтому основная цель демократических правовых институтов помочь обществу совместно с ним разработать необходимые избирательные технологии¹⁰².

К этому стоит добавить, что существует проблема цивилизованных и нецивилизованных технологий, эффективных и неэффективных. Можно говорить о том, что применение нецивилизованных технологий прямо связано с внутренними условиями территории, на которой проводятся выборы, в том числе причинами субъективного характера – политико-правовой культурой субъектов. Другая трудность связана с устареванием технологий, что снижает их эффективность. Эффективной и плодотворной избирательная технология может быть лишь в рамках некоего промежуточного состояния, когда политических альтернатив не слишком много и когда они носят содержательный характер, т.е. когда речь идет об открытой идеологической конкуренции на глазах у граждан. Собственно, политтехнология эффективна, когда она: а) развивает идеологические установки применительно к месту и времени; б) придает этим установкам приемлемые для данной политической культуры формы¹⁰³.

¹⁰¹ М. Анохин, В. Комаровский, *Политика: возможность современных технологий*, Москва 1998, с. 156.

¹⁰² С.Н. Болдырев, *Юридические (законодательные) технологии выборов: проблемы теории и практики*, «Общество и право» 2010. Режим доступа: http://www.juristlib.ru/section_23.html.

¹⁰³ Там же.

Эффективностью технологии в ее содержательном аспекте следует считать число транзакций между избирателями по поводу единицы агитационной продукции, т.е. критерием эффективности кампании надо считать мультипликативную мощность каждого рубля, потраченного на агитацию – сколько несанкционированных прямыми финансовыми вливаниями значимых для конечного исхода выборов событий состоялось в перерасчете на затраченный рубль¹⁰⁴. Кроме этого, эффективность избирательных технологий связана с квалификацией действующего субъекта и может изменить ожидаемый результат их применения, как высшей оценки эффективности.

Технологии политической системы находятся в постоянном развитии, в динамике. Поэтому можно выделить такой тип избирательных технологий, как инновационные, при условии, что новый вид политической технологии не подпадает под уже существующий тип описания. Такие технологии особенно появляются во время больших реформ, перемен в обществе, государстве. В России в начале 90-х годов при смене политического режима появлялись различного ряда технологии, а в середине 90-х годов показали свой результат. Инновационные технологии, как правило, носят кратковременный характер. В современный период электорального состояния России достижение результата применения технологии затруднительно не только по причине их устаревания или неактуальности. На первый план выходит среда, в которой они применяются, в основном это социально-экономические условия жизни избирателей. Вместо исправления причин породивших такую ситуацию наблюдается частая смена правил игры, уменьшения роли избирателя в управлении государством.

Избирательные технологии как совокупность способов и приемов по достижению конкретных результатов существенно различаются в зависимости от преимущественно используемых методик воздействия на корпус избирателей. Это, в свою очередь, является основанием для типологизации избирательных кампаний. О. Кудинов и Г. Шипилов предлагают выделить пять моделей избирательных кампаний¹⁰⁵. Под российскую действительность ближе всего подходит комплексная модель избирательной кампании, которая предполагает включение в свой оборот самых разных ресурсов. Эта модель основана на «наличии практически неограниченных ресурсов по всем направлениям избирательной деятельности и прежде всего финансовых административных, людских»¹⁰⁶. Менеджеры кампании делают упор на

¹⁰⁴ *Критерии эффективности политтехнологии*, «Политический маркетинг» 2001, № 9, с. 28.

¹⁰⁵ О.П. Кудинов, Г.А. Шипилов, *Диалектика выборов*, Москва 1997, с. 174.

¹⁰⁶ О.П. Кудинов, *Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России: Теория, методы, технологии, практика*, Калининград 2000, с. 234.

вовлечение в интригу политической конкурентной борьбы всех избирателей, независимо от их отношения к кандидату.

Самой заметной и важной кампанией применения избирательных технологий является избирательная кампания в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. И для того чтобы осмыслить содержание произошедшей избирательной реформы и ее особенности, прежде необходимо знать саму историю выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, их правовые и технологические стороны. В этом есть определенная трудность, т.к. они многообразны, постоянно меняются и модернизируются, их зачастую невозможно законодательно закрепить и регламентировать порядок применения.

К тому же само понятие избирательных технологий весьма размыто и неопределенно. Они понимаются как само собой разумеющееся явление, на однозначном определении которого невозможно остановиться по причине несформировавшейся политико-правовой культуры общества в России. В связи с чем, наверное, они зачастую отождествляются с термином «политические технологии». Но избирательные технологии являются лишь их частью, которые по своей сущности всегда остаются политическими.

Разумным представляется подход к трактовке избирательных технологий в изучении системы выборов, как совокупности различных технологических подсистем – нормативной (избирательное законодательство); институциональной (избирательные объединения, блоки, политические партии); функциональной (деятельность партий, кандидатов); информационно-коммуникативной (работа СМИ); финансово-организационной; технико-организационной¹⁰⁷.

Анализ множества видов избирательных технологий и подходов к их изучению позволил выделить среди них два основных класса: избирательные технологии, объектом которых является избиратель; избирательные технологии, влияющие на избирательный процесс, как систему действий, процедур, сроков, установок и т.п. Среди получающих наибольшее развитие в современный период являются юридические (законодательные) технологии, т.е. технологии манипулирования законодательством.

Специфика любой технологии состоит в том, что она алгоритмизирует деятельность, и поэтому может тиражироваться для решения сходных задач, достижения заданных результатов посредством трансляции профессиональной, в данном случае политической культуры. Нельзя отрицать и того оче-

¹⁰⁷ С.Н. Болдырев, *Юридические (законодательные) технологии выборов: проблемы теории и практики*, «Общество и право» 2010. Режим доступа: http://www.jurist-lib.ru/section_23.html.

видного факта, что политические технологии являются сегодня эффективным инструментом рациональных действий¹⁰⁸.

Как показывает анализ, применения современных технологий в неустойчивых системах может вызвать совершенно непредсказуемые последствия.

Итак, детальный анализ российского законодательства, регламентирующего выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, позволяет выявить как его положительные, так и отрицательные моменты.

К положительным моментам применения в субъектах пропорциональной избирательной системы (пропорционального элемента смешанной системы) можно отнести следующие.

1. Все субъекты Российской Федерации на выборах депутатов представительных органов используют систему «закрытых» партийных списков. Поскольку преобладающая часть регионов имеет значительную территорию, то закрепление в законах субъектов системы «закрытых» списков с региональными группами кандидатов вполне себя оправдывает. Это впоследствии проявляется в более тесной связи депутатов с избирателями, поскольку парламентариям ближе локальные интересы регионов, а следовательно, наиболее полно реализуются и соблюдаются права граждан на адекватное представительство в органах власти субъекта.
2. Введением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов власти субъектов в национальных республиках, субъектах Российской Федерации была решена проблема представительства в республиканских парламентах малочисленных народов и этнических групп.

Но применение пропорционального элемента избирательной системы на выборах в субъектах Российской Федерации в настоящее время все же имеет больше недостатков.

1. Законодательство регионов, закрепляя наличие региональных групп, порождает значительные сложности:
 - а) в виду того, что партиям предоставляется право самостоятельного выбора порядка распределения региональных групп, соответствующих разному количеству округов, также право самостоятельного выбора – разбивать свой список на группы или нет, то в результате оказывается неодинаковым характер представительства избирателей разных округов;
 - б) зачастую в региональном законодательстве завышено требование о количестве списков политических партий по сравнению с числом

¹⁰⁸ См. Б.И. Краснов, *Политический анализ, прогноз, технологии*, Москва 2002, с. 175.

распределяемых мандатов. При необоснованном завышении количества депутатов в центральной части списка наличие региональных групп становится бессмысленным. В случае большого числа региональных групп часть территории региона не получает представительства в законодательном органе;

- с) деление списка на территориальные группы создает дополнительные основания для отказа партии в регистрации в ходе избирательной кампании при выбывании одного из них.
2. Участвовавшая практика использования на региональных выборах при распределении мандатов сложных, малоприменимых в мире методик (д'Ондта и Имперали), искажающих пропорциональность, нарушает принцип равенства партий и принцип равного веса голосов. При их применении у партии-победителя число голосов избирателей, приходящееся на один мандат, немного меньше, чем у партий, идущих следом, и значительно меньше у тех, кто вообще лишился причитающихся мандатов применением данной методики.
3. Существенным недостатком системы «закрытых» списков является имевшая место во всех субъектах Российской Федерации с 2003 по 2010 гг. практика так называемых «отказников», стоящих в начале списка. Такая система, равно как и на федеральных выборах, исключает связь избирателей с депутатами, а также существенно снижает ответственность депутатов перед населением. Именно повсеместная практика отказа от мандатов при рассмотрении этого феномена сквозь призму демократичности выборов, ставит под сомнение целесообразность разбиения списков на региональные группы.
4. Чрезмерно завышен, на наш взгляд, предусмотренный практически во всех субъектах Российской Федерации 7%-ный избирательный барьер, поскольку он существенным путем снижает степень представительности парламента.
5. Отрицательным моментом является законодательная невозможность в результате действия Федерального закона «О политических партиях» создания региональных политических партий в России.

Для преодоления имеющихся недостатков применения в субъектах Российской Федерации пропорциональной избирательной системы (пропорционального элемента смешанной системы) на выборах депутатов представительных органов власти считаем необходимым:

1. Закрепить в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации при применении системы «закрытых» списков с региональными группами:
 - а) привязку региональных групп к территориям одного или нескольких мажоритарных округов, территориям городских округов и районов;

- b) предусматривать повышенные гарантии представительства в региональных парламентах субъектов Российской Федерации, переставших существовать в качестве самостоятельных;
 - c) устанавливать фиксированное число кандидатов как в общерегиональной части списка, так и в региональной;
 - d) число кандидатов, как в общерегиональной части списка, так и в региональной, должно быть соразмерным и оптимальным.
2. Закрепить в Федеральных законах № 67 и № 184 единую методику распределения депутатских мандатов на выборах представительных органов власти субъектов Российской Федерации, а именно – квоту Хэра и правило наибольшего остатка, продублировав эту норму в региональных законах. В этом случае единый подход к распределению мест в парламентах регионов позволит исключить ситуацию, при которой в субъектах одного и того же государства и при голосовании за одну и ту же партию по-разному защищаются права граждан и представляются их интересы.
3. Закрепить в Федеральном законе «О политических партиях» 5%-ный избирательный барьер, подобно законодательству Республики Алтай, Нижегородской и Рязанской областей.

РЕЗЮМЕ

В данном исследовании рассматриваются вопросы развития основных линий пропорциональной избирательной системы: основных тенденций институализации и совершенствования пропорциональной избирательной системы на выборах в субъектах Российской Федерации, а также степень демократичности выборов, проведенных с ее использованием. Акцентируется внимание на том, что применение системы «закрытых» списков с региональными группами имеет как положительные моменты, так и отрицательные. В работе отмечается, что избирательная система с элементом пропорциональности, должна способствовать установлению в регионах многопартийности, партийно-политической конкуренции, развитию региональных отделений существующих партий в плане их реального функционирования, а также возможности выдвигать в представительные органы власти регионов более подготовленных для этой работы кандидатов.

Ludmila Aslanovna Tkhabisimova, Margarita Gennadevna Shukiurova

APPLICATION OF A PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM IN RUSSIA ON ELECTIONS IN SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

In this research are considered the main tendencies of an institutionalization and improvement of a proportional electoral system on elections in subjects of the Russian Federation.

In work it is noted that the electoral system with a proportionality element, has to promote establishment in regions of multi-party system, the party and political competition, to development of regional offices of existing parties in respect of their real functioning, and also opportunity to put forward in representative bodies of the power of regions of candidates more prepared for this work.

Key words: *proportional system, regional elections, the subjects of the Russian Federation*

Библиография

- М. Анохин, В. Комаровский, *Политика: возможность современных технологий*, Москва 1998.
- С.Н. Болдырев, *Юридические (законодательные) технологии выборов: проблемы теории и практики*, «Общество и право» 2010. Режим доступа: http://www.juristlib.ru/section_23.html
- В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников, *Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенция и организация работы*, Москва 2001.
- В. Ганенко, *Как распределяются депутатские мандаты?*, http://www.vladimironline.ru/societi/review/id_28798/
- В. Гельман, *Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики*, «Полис» 1998, № 1.
- Г.В. Голосов, *Измерения российских региональных избирательных систем*, «Полис» 2001, № 4.
- Е.П. Дубровина, *Политические партии как субъекты избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук.*, Москва 2004.
- Э.Д. Дымберова, *Основные тенденции выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе*, «Конституционное и муниципальное право» 2008, № 3.

- В.И. Ерыгина, *Некоторые региональные аспекты формирования партийных списков на выборах в субъектах РФ*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 7.
- И.А. Журавлева, *Проблемы правового регулирования выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юр. наук*, Москва 1999.
- С.Е. Заславский, *Политические партии России: Проблемы правовой институализации*, Институт права и публичной политики, Москва 2003.
- А.В. Иванченко, А.В. Кынев, А.Е. Любарев, *Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы*, Москва 2005.
- Б.А. Исаев, Н.А. Баранов, *Политические отношения и политический процесс в современной России: учеб. пособие*, Санкт-Петербург 2008.
- В. Ковалев, *О перспективах политических партий в РФ*, «Журнал Свободная мысль» 2007, № 11.
- Б.И. Краснов, *Политический анализ, прогноз, технологии*, Москва 2002.
- О.П. Кудинов, Г.А. Шипилов, *Диалектика выборов*, Москва 1997.
- О.П. Кудинов, *Основы организации и проведения избирательных кампаний в регионах России: Теории, методы, технологии, практика*, Калининград 2000.
- О.Е. Кутафин, *Российская автономия: монография*, Москва 2006.
- А. Кынев, *Выборы парламентов российских регионов 2003–2009: Первый цикл внедрения пропорциональной избирательной системы*, Москва 2009.
- А. Кынев, *Основные правовые особенности выборов региональных парламентов 1 марта* Электронный документ, www.regnum.ru/news/1130163.html
- А.В. Кынев, *Политические партии в российских регионах: взгляд через призму региональной избирательной реформы*, «Полис» 2006, № 6.
- В.В. Лапаева, *Политическая партия: понятие и цели. К принятию закона о партиях*, «Журнал российского права» 2002, № 1.
- В.А. Лебедев, П.М. Кандалов, Н.Н. Неровная, *Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы*, Москва 2006.
- А. Любарев, *Арифметика власти*, «Политический журнал» 2007, № 13–14.
- А. Любарев, *Изменения избирательного законодательства в 2004–2007 годах*, «Российское электоральное обозрение» 2007, № 1.
- А. Любарев, *Использование методов делителей на российских выборах*, «Российское электоральное обозрение» 2009, № 2.
- А.Е. Любарев, *Разбиение списков на региональные группы: проблемы территориального представительства*, «Журнал о выборах» 2007, № 5.

- Б. Макаренко, Российская избирательная система в контексте эволюции политического режима, «Pro et Contra» 2006, № 1 (31), том 1, заголовок с экрана режим доступа: <http://www.politcom.ru/print.php?id=2812>
- П.Я. Мешков, *Выборы в России: вчера, сегодня, завтра. Материалы «круглого стола», состоявшегося 23 января 2007 г. в Российской академии государственной службы при президенте РФ*, «Власть» 2007, № 4.
- В. Путин, *Законы субъектов РФ должны быть работоспособными*, «Журнал российского права» 2002, № 7.
- Г.В. Пушкарёва, *Политический менеджмент*, Москва 2002.
- Б.А. Страшун (ред.), *Конституционное (государственное право) зарубежных стран. Общая часть: учебник для вузов*, Москва 2007.
- Х.Р. Хайрулаев, *Политические партии в избирательном процессе субъектов Российской Федерации*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 17.
- А.Н. Чертков, Н.В. Артамонова, *Политические партии в контексте развития правовой культуры избирателей*, «Законодательство и экономика» 2007, № 10.
- В.Е. Чиркин, *Конституционное право зарубежных стран*, Москва 2012.
- Н. Шалаев, *Опыт использования системы делителей Империи в регионах России*, «Российское электоральное обозрение» 2009, № 1.
- В.Н. Шариков, *Формирование законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с использованием смешанной (или пропорциональной) избирательной системы: итоги и перспективы*, «Государственная власть и местное самоуправление» 2007, № 11.
- R. Taagepera, M. Shugart, *Seats and Votes. The Effects and Determinates of Electoral Systems*, New Haven – L. 1989.

*Людмила Аслановна Тхабисимова,
Хусейн Абдулович Тхабисимов*

Политические партии в избирательном процессе субъектов Российской Федерации

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*политические партии, избирательный процесс,
субъекты Российской Федерации*

В представленном исследовании рассматривается роль и значение региональных выборов в Российской Федерации. Уделяется большое внимание реформированию избирательной системы в субъектах Российской Федерации, а также причинам слабого интереса к выборам в региональные законодательные органы, которые в основном связаны с их невысоким авторитетом, практически повсеместной неизвестностью депутатов среди избирателей, заметной подконтрольностью исполнительной власти в большинстве регионов. Анализируются выборы 2011–2012 года, которые свидетельствует о том, что политический спектр российских партий чрезмерно раздроблен, существует много политических партий с невнятными программами и целями. Тенденцией развития избирательного законодательства признается достаточно широкое применение закрытых и открытых систем списков депутатов. Акцентируется внимание на отсутствие исчерпывающего перечня оснований для отзыва кандидатов, выдвинутых партией, что является уязвимым звеном действующей системы правового регулирования деятельности партий и необходимость усиления правовых гарантий общественного контроля за проведением выборов, подсчетом голосов избирателей, установлением итогов голосования.

В укреплении российской демократической государственности важнейшим шагом в ее развитии являются выборы в законодательные органы госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации. Безусловно, в общероссийском масштабе они представляют гораздо меньший общественный резонанс, чем выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания. Однако в плане укрепления стабильности в обществе, повышения эффективности работы властных структур, усиления роли субъектов Российской Федерации в проходящих политических и социально-экономических преобразованиях значение региональных выборов трудно переоценить.

Начало реформированию избирательной системы в субъектах Российской Федерации было положено принятием Указа Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1765 «Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа»¹. Этим указом Президента РФ органам государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов рекомендовалось принять положения о выборах в представительные органы государственной власти с учетом положений, утвержденных данным указом.

Таким образом, регионам впервые было предоставлено право самостоятельно определять наиболее существенные параметры избирательной системы в соответствии с рамочным регулированием, содержащимся в президентском указе.

В соответствии с Указом Президента РФ от 22.10. 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации»² выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов предполагалось провести в период с декабря 1993 года по март 1994 года.

В подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации наиболее востребованной на выборах представительных органов оказалась мажоритарная избирательная система.

Предпочтение мажоритарной избирательной системе объяснялось тем, что политические партии на региональном уровне реально еще не сложились, вследствие чего проведение выборов с элементами пропорциональной избирательной системы представлялось несколько искусственным и, по меньшей мере, преждевременным. Поэтому в большинстве субъектов Российской Федерации выборы проводились по мажоритарной избирательной системе.

¹ См. *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*, Москва 1993, № 44, Ст. 4626–4628.

² Там же, № 43, Ст. 4481–4484.

Начиная с 1993 года, смешанная система уже применялась для выборов региональных законодательных собраний в девяти субъектах Федерации: в Красноярском крае, Свердловской, Калининградской, Саратовской и Псковской областях, в республиках Марий Эл и Тыва, Корякском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах³. В трех субъектах Российской Федерации: Республике Марий Эл, Республике Тыва и Саратовской области применялась смешанная избирательная система, в соответствии с которой часть представительного органа государственной власти избиралась по принципу пропорционального представительства в соответствии с принятыми уставами (основными законами) и конституциями субъектов Российской Федерации. Например, депутаты Свердловской Областной Думы приняли решение о выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе, аргументируя его необходимостью завершения формирования политической системы Свердловской области, прописанной в ее Уставе⁴. Устав Свердловской области существенно отличается от Уставов других областей. Речь идет о двухпалатной структуре Законодательного собрания Свердловской области. Палаты при этом избираются на основе различных систем голосования: Областная Дума формируется на основе пропорционального представительства участвующих в выборах политических партий, имеющих статус избирательных объединений. Палата Представителей создается на основе мажоритарной избирательной системе по территориальным округам. Законодателями Свердловской области предусматривалось, что использование разных избирательных систем позволяет более точно выявить социально-политические ориентиры и воззрения граждан, участвующих в выборах, что стабилизирует всю систему органов государственной власти.

К 1996 г. с изменением социально-экономической и политической ситуации в России законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации первого созыва, сформированные в иных исторических условиях в отсутствие конституций и уставов субъектов Федерации, в основном исчерпали свой достаточно ограниченный позитивный потенциал. Однако, Указ Президента от 02.03.1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵, разрешил продлить срок полномочий областных законодательных органов, которые были избраны на 2 года (1994–1996 г.г.) до 1997 г. Многие субъекты Российской Федерации приняли решение о выборах в новые законода-

³ А.С. Автономов, А.А. Захаров, Е.М. Орлова, *Региональные парламенты в современной России*, Москва 2000, с. 15–22.

⁴ «Устав Свердловской области» 1994, СПС «Консультант Плюс».

⁵ «Российская газета» 1996, № 45.

тельные (представительные) органы государственной власти в соответствии с принятыми конституциями (уставами) и в данный срок были проведены выборы в 56 субъектах Российской Федерации. Наибольшее количество выборов пришлось на март 1994 г. К маю 1995 г. выборы были проведены уже в 84 субъектах Российской Федерации⁶. В период 1997–1999 гг. заметно сократилось число участвующих в выборах кандидатов – в среднем с 6 до 4,5 в расчете на один депутатский мандат. По субъектам Российской Федерации этот показатель на последних выборах колебался от 2,8 в Еврейской автономной области, до 6,2 – в Курской области. Сокращение числа кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, отмечалось в большинстве регионов. Наиболее значительным оно было в Мурманской области (с 205 до 84) и в Москве (с 357 до 158).

В 2000 г. выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти проводились в 66 субъектах Федерации, в 2001 г. – в 32 и в 2002 г. – в 16. Часто на них не удавалось избрать региональные парламенты в полном составе, поэтому по отдельным избирательным округам пришлось проводить повторные и дополнительные выборы, из-за чего некоторым избирателям приходилось дважды, а то и трижды участвовать в соответствующих выборах⁷.

Основными причинами признания выборов несостоявшимися были низкая явка и высокий уровень голосования против всех кандидатов. По этим причинам более трети региональных законодательных органов были избраны не в полных, но правомочных составах. В Архангельское областное Собрание в июне 2000 г. было избрано 23 депутата из 39, а в Законодательное Собрание Приморского края в декабре 2001 г. – всего 16 депутатов из 39, из-за чего эти органы не смогли приступить к работе сразу после выборов.

Если на прошлых выборах в этих же регионах явка в среднем составляла более 40 процентов избирателей, то в 2001 г. – около 35 процентов (от 12,3% в одном из округов Приморского края до 96,8% в одном из округов Орловской области). Снижение явки зафиксировано в большинстве регионов.

В 15 регионах в отдельных округах (всего таких округов – более 70) низкая явка стала причиной признания выборов несостоявшимися. В 10 субъектах по отдельным округам выборы были признаны таковыми из-за того, что там первое место занял условный кандидат «против всех». Больше всего таких округов (4) было в Смоленской области, а вот рекорсменом голосования «против всех» стал один из избирательных округов Новосибирской области, где, таким образом, проголосовало 48,2 процента избирателей.

⁶ *Выборы в Российской Федерации 2001*, [в:] *Электоральная статистика*, Москва 2002, с. 27–29.

⁷ Там же, с. 31–37.

Причины слабого интереса к выборам в региональные законодательные органы в основном связаны с их невысоким авторитетом, практически повсеместной неизвестностью депутатов среди избирателей, заметной подконтрольностью исполнительной власти в большинстве регионов⁸.

Партии довольно прохладно отнеслись к выборам в региональные парламенты. Так, на выборах в 2001 г. доля партийных кандидатов среди выдвинутых составила 13,7 процента, среди включенных в избирательный бюллетень – 14,2 среди избранных – 15 процентов.

Низкие результаты региональных отделений объясняются, прежде всего, тем, что на региональных выборах определяющей является местная тематика, а не общефедеральные проблемы и тем более мировоззренческие ценности, весьма значимые на федеральном уровне. К тому же харизма лидера федеральной партии не передается региональным отделениям, лидеры которых, как правило, малоизвестны и заметно уступают лидерам федеральных партий и блоков. Подтверждением этого являются практически повсеместные победы сугубо региональных блоков «НАШИ!» и «Блок Анатолия Быкова» в Красноярском крае, «За Родной Урал» – в Свердловской области и «В поддержку Президента России» – в Калининградской.

Выборы по пропорциональной системе не могут служить индикатором силы федеральных партий в регионах. В этом отношении более показательными оказались многие «традиционные» выборы по мажоритарной системе, на которых проявилась общая тенденция сокращения доли представительства КПРФ, да и вообще партийных депутатов в региональных парламентах и рост в них доли представителей регионального бизнеса, часто поддерживаемого исполнительной властью.

Рост управляемости и заорганизованности проявляется на всех стадиях электорального процесса по корректировке избирательного законодательства и подбор участников выборов до определения конечных результатов. Как результат – выборы в целом стали более предсказуемыми.

Обычно в федеративных государствах, составляющие их субъекты сами решают, какой тип избирательной системы и какие избирательные механизмы использовать при выборах региональных органов власти. Подобного подхода придерживалась и Российская Федерация до 2002 г. общие принципы регулирования избирательного законодательства касались не избирательной системы, а скорее принципов ведения кампаний (равенство прав избирателей, система избирательных комиссий, право на агитацию и т. д.).

⁸ Д.Б. Орешкин, В.Н. Козлов, *Региональные выборы 2000–2002: итоги и тенденции*, «Журнал о выборах» 2003, № 1, с. 15–19.

Во второй половине 2004 г. и в январе – феврале 2005 г. относительно высокие показатели явки избирателей (более 50%) были отмечены в Брянской, Курганской областях, Ненецком автономном округе. Низкой активностью избирателей – менее 35% отличились Иркутская (29,5%), Тульская и Калужская области (в обеих – около 32%).

С начала применения смешанной избирательной системы на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на период 2005 года выборы проведены в 26 регионах.

В 22 регионах наибольшее число голосов избирателей было отдано за списки кандидатов партии «Единая Россия», в двух регионах – за списки КПРФ (в Корякском и Ненецком автономных округах) и еще в двух – за списки кандидатов избирательных блоков, в один из которых (в Алтайском крае) входили КПРФ, Аграрная партия России и общественное движение НПСР, а с другой (в Сахалинской области) – Аграрная партия России, партия «Народная воля» и Евразийская партия – Союз патриотов России.

Общая картина выборов свидетельствовала о том, что политический спектр российских партий чрезмерно раздроблен, существует много политических партий с невнятными программами и целями. При этом множество партий исходило из общности своих программных установок, вполне могли объединиться.

В октябре 2006 года в девяти субъектах Российской Федерации: Республика Карелия, Республика Тыва, Чувашская Республика, Приморский край, Астраханская, Липецкая, Новгородская, Свердловская области состоялись выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Из зарегистрированных в Российской Федерации на день голосования 35 политических партий кандидатов в депутаты выдвинула 21 партия, в том числе 16 партий выдвинули списки кандидатов по единым и одномандатным избирательным округам, 3 – кандидатов только по одномандатным избирательным округам и 2 – только списки кандидатов по единым избирательным округам.

Избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации было заверено 80 списков кандидатов в депутаты по единым избирательным округам. Отказано в регистрации десяти списков, в том числе трем (Российской коммунистической рабочей партии – Российской партии коммунистов, Концептуальной партии «Единение» в Приморском крае, Российской экологической партии «Зеленные» в Астраханской области) – по причине непредставления документов на регистрацию.

В итоге из 18 политических партий, выдвинувших списки кандидатов по единым избирательным округам в девяти субъектах Российской Федерации,

четыре (Аграрная партия России, Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов, Концептуальная партия «Единение» и Российская экологическая партия «Зеленые») не продолжили кампанию, поскольку ни один из их списков не был зарегистрирован. Следует отметить, что в период мартовских региональных избирательных компаний таких партий было десять. К распределению депутатских мандатов по пропорциональной системе было допущено восемь политических партий⁹.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод что, политические партии учли негативный опыт участия в предыдущих выборах: не стали допускать нарушений избирательного законодательства, законодательства о политических партиях.

Выборы 2010 г. депутатов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов показали следующие результаты: в Ямало-Ненецком автономном округе политическая партия «Единая Россия» набрала 116 994 голоса, это составляет 64,76%; ЛДПР – 24 119 голосов избирателей- 13,35%; КПРФ – 15 487 голосов или 8,57%; «Справедливая Россия» – 14 702 голоса, 8,14%; «Патриоты России» – 4 327 голосов или 2,40%. Приняли участие в выборах – 51,30% избирателей. В Государственный Совет Республики Татарстан: политическая партия «Единая Россия» набрала 1 765 274 голосов избирателей, это составило 79,31%; Коммунистическая партия – 248 121 голосов избирателей, 11,15%; «Справедливая Россия» – 107 418 голосов избирателей или 4,48%; ЛДПР – 68 542 голоса избирателей – 3,08%. Таким образом, в данном органе представлены только две партии: «Единая Россия» и КПРФ¹⁰.

Анализируя активность политических партий с точки зрения выдвижения списков кандидатов по пропорциональной избирательной системе и кандидатов по мажоритарной избирательной системе, можно отметить, что наиболее активными были политические партии, списки которых были допущены к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва: Всероссийская политическая партия «Единая Россия», политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», политическая партия «Либерально-демократическая партия России» и политическая партия Справедливая Россия. Если обобщить результаты выборов 2010 года, то средний результат полученный политическими партиями выглядит следующим образом: политическая пар-

⁹ О.К. Застрожная, *Некоторые проблемы правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в региональных выборах*, «Журнал о выборах» 2006, № 6, с. 3–18.

¹⁰ *Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов 2009*, <http://www.vibory.ru>.

тия «Единая Россия» – 52,42%, КПРФ – 18,53%, ЛДПР – 11,64%, Справедливая Россия – 12,50%.

Если сравнивать итоги 2010 года с предыдущим 2009 годом, то на лицо тенденция роста поддержки КПРФ и других партий. КПРФ смогла увеличить уровень поддержки на выборах в 2010 году в сравнении с 2009 годом с 15,4% до 18,5% голосов избирателей. Политические партии ЛДПР и «Справедливая Россия» смогли увеличить свой уровень поддержки, что отодвинуло их от опасной черты, к которой они вплотную приблизились в 2009 году – уровень поддержки колебался на уровне 7% барьера.

Таким образом, к началу 2011 года наибольшего роста электоральной поддержки в сравнении с 2007 годом достигла КПРФ (+7% в абсолютном выражении и +60% в относительном), а наиболее проигравшей к началу федерального избирательного цикла оказалась «Единая Россия» (–12% в абсолютном выражении и усыхание электорального потенциала почти на 1/5 в относительном выражении)¹¹.

Выборы 2011 года в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов показали иные результаты: рост электоральной поддержки политической партии «Единая Россия», например в Чукотском автономном округе данная партия получила 71,19% голосов избирателей, КПРФ в том же субъекте получила – 4,84%, Справедливая Россия – 7,52%, ЛДПР – 11,90%. В среднем политическая партия «Единая Россия» получила голосов избирателей 50,50%, Справедливая Россия – 13,00%, ЛДПР – 12,46%, КПРФ – 18,18%¹².

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что политические партии должны отражать интересы государства, выполняя не только электоральную функцию, но и иные, закрепленные в уставах и программах партии. Деятельность политических партий должна быть прозрачной – избиратели должны иметь доступную информацию о деятельности не только парламентских политических партий, но и тех, которые не представлены в данном органе.

Несмотря на то, что субъекты проводили выборы в законодательные (представительные) органы с 2000 года с участием политических партий, но в Федеральном законе от 06.10.1999 г. (ред. от 07.05.2013 (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013 г.)) №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных орга-

¹¹ *Итоги 2010 года: Результаты региональных выборов как индикатор уровня электоральной поддержки парламентских партий*, Консультант Плюс.

¹² «Коммерсантъ-Online 2013, СПС «КонсультантПлюс».

нов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹³ положение о проведении выборов в субъектах Российской Федерации по смешанной избирательной системе было закреплено только в 2006 году. Это положение также можно определить как тенденцию процесса укрепления политических партий, создания стабильной многопартийной системы в субъектах Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают требования к распределению депутатских мандатов, например, в Республике Алтай и Рязанской области заградительный барьер составляет 5%, а в Хабаровском крае, Воронежской, Калужской и Курганской областях – 7%. Практика показывает, что большинство субъектов устанавливают избирательный барьер в 7%.

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 года отметил, что там, где это еще не установлено, политические партии, за которые на региональных выборах проголосовало более 5 процентов избирателей, должны получить гарантии представительства в законодательном органе субъекта Федерации¹⁴.

Думается, что было бы целесообразно предложить законодателю закрепить избирательный барьер в 5% для всех субъектов РФ в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵.

Важной тенденцией развития избирательного законодательства является образование региональных групп политических партий в субъектах Российской Федерации.

В связи с переходом на смешанную систему выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации возникли трудности с формированием партийных списков. Это связано с проведением съездов и конференций, выдвигающих кандидатов в депутаты, а следовательно, с нарушением уставов партий; во-вторых, с определением численности кандидатов в депутаты, включенных в спи-

¹³ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 07.05.2013 (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013г.)), СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 07.05.2013 (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013г.)), СПС «КонсультантПлюс».

ски для голосования, в третьих, с уровнем представительности различных социальных групп в этих списках; в-четвертых, с характером открытости партийных списков для избирателей¹⁶.

Региональные отделения политических партий вправе выдвигать кандидатов, только в случаях предусмотренных уставами политических партий. Право регионального отделения как субъекта избирательного процесса определяются не столько нормами публичного права, сколько положениями партийных уставов.

После принятия Федерального закона 11.07.2001 г. №95-ФЗ «О политических партиях»¹⁷ партии самостоятельно определяют объем полномочий региональных отделений в части выдвижения кандидатов в депутаты органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Выборы в региональные законодательные собрания показали, что многие случаи отказа в регистрации избирательных списков политических партий связаны с нарушениями условий проведения партийных съездов и конференций.

Тенденцией развития избирательного законодательства является установление дополнительных требований по перечню и объему информации о кандидатах. Так, в Избирательном кодексе Татарстана установлен перечень документов для кандидата. Данный перечень в основном совпадает с перечнем, предусмотренным в Федеральном законе от 22.05.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁸.

Вместе с тем, в избирательном законодательстве отдельных субъектов предусмотрены и иные требования: предоставление копий паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

¹⁶ Е.И. Ерыгина, *Некоторые региональные аспекты формирования партийных списков на выборах в субъектах РФ*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 7, с. 24–25.

¹⁷ Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013г. N 102-ФЗ), СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 7.05.2013 г.), СПС «КонсультантПлюс».

Закон Ставропольского края от 7.06.2006 г. (с изм. и доп.) № 73-КЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края»¹⁹ предусматривает следующий дополнительный перечень документов:

- 1) нотариально удостоверенную копию документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц;
- 2) копию устава политической партии;
- 3) решение съезда (конференции) избирательного объединения о выдвижении списка (списков) кандидатов;
- 4) список уполномоченных представителей избирательного объединения, уполномоченных представителей избирательного объединения по финансовым вопросам с указанием сведений о них,
- 5) нотариально оформленные доверенности уполномоченных представителей избирательного объединения по финансовым вопросам;
- 6) официально заверенный постоянно действующим руководящим органом избирательного объединения список граждан, включенных им в списки кандидатов и являющихся членами этого избирательного объединения.

Анализ приведенных законов позволяет сделать вывод, что избирательные комиссии субъектов требуют от кандидатов очень объемный пакет документов, возводя искусственные барьеры на пути участия граждан в управлении делами государства. Поэтому, необходимо в Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁰ закрепить единый перечень документов для кандидатов всех уровней выборов (сведения биографического характера, информацию об образовании, с последнего места работы, состав семьи), не подлежащий расширению законодательством субъектов Российской Федерации.

Тенденцией развития избирательного законодательства следует признать достаточно широкое применение закрытых и открытых систем списков депутатов. Этому способствует пропорциональная избирательная система.

«Закрытые», «открытые» списки кандидатов – это условные названия.

Что такое «открытый список»? Это когда избиратель голосует не только за партию в целом, а за конкретного кандидата от этой партии. И тот, кто набирает больше всего голосов избирателей, в первую очередь получает депутатский мандат. Практика же «закрытых списков» приводит к тому,

¹⁹ Закон Ставропольского края от 7.06.2006 г. (с изм. и доп.) № 73-КЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края, «Консультант Плюс».

²⁰ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 7.05.2013 г.), СПС «КонсультантПлюс».

что сначала голосуют за партию, а там уже самой партией строится свой список²¹.

«Открытые» списки предусмотрены в 13 субъектах Российской Федерации – в республике Бурятия, Калмыкия, Тыва, Приморском крае, Амурской, Липецкой, Магаданской, Орловской, Тверской, Смоленской областях, Коми-Пермяцком, Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах.

Выборы с использованием системы «открытых» списков прошли в некоторых субъектах, например Калмыкии, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Мордовия законодательно закреплено деление «закрытых» списков на региональные группы, количество которых соответственно 5, 9 и 24²².

Когда политическая партия формирует свой список кандидатов, то первые места предоставляются более заслуженным, по мнению большинства, членам партии. Воля партии должна быть учтена в любом случае, то есть необходимо предусматривать сочетание интересов партии и избирателей, что вполне возможно.

Для системы открытых списков характерно, что избирательные комиссии своим решением устанавливает очередность кандидатов в списке. Но при этом любой избиратель вправе не только проголосовать за определенный список кандидатов, но и выразить предпочтение в отношении одного либо нескольких кандидатов из списка.

Усложнение подсчета голосов влечет за собой и усложнение общественного контроля за этой операцией, что может привести к снижению доверия общества к полученным результатам. Однако система открытых списков имеет и свои преимущества. Во-первых, она способствует развитию внутрипартийной демократии, стимулирует конкурентную борьбу внутри партии между ее членами за обладание голосами избирателей, предотвращает коррупцию в партийном руководстве. Во-вторых, устанавливает баланс интересов избирателей и партий. В-третьих, учитывает мнение избирателей при распределении депутатских мандатов. Система открытых списков применяется в большинстве стран мира, где используется пропорциональная избирательная система.

Что касается распределения мандатов внутри открытого списка кандидатов, то здесь избирательное законодательство субъектов России предусматривает два способа.

²¹ А.А. Вешняков, *Обманщикам во власти места нет*, «Литературная газета» 2002, № 6, с. 4.

²² Е.П. Дубровина, *Пропорциональная система на региональных выборах*, «Журнал о выборах» 2004, № 4, с. 13–16.

Первый – с учетом мнения избирателей, если правом голосования за кандидата из списка воспользовались более 20 процентов проголосовавших за список.

Второй – если этот показатель меньше 20 процентов, учитывается мнение не только избирателей, но и место кандидата в списке, партийный рейтинг кандидата.

Система открытых списков дает результат при высокой активности избирателей, участвующих в выборах. Однако, если большинство избирателей, отдав свой голос за тот или иной список кандидатов в целом, не выскажут в ходе голосования свое предпочтение в отношении кандидатов из этого списка, очередность получения депутатских мандатов будет определяться на основе волеизъявления незначительного меньшинства, что представляется неоправданным.

Для системы закрытых списков без разделения на региональные части очередность получения депутатских мандатов определяется исключительно порядком размещения кандидатов в списке кандидатов, установленном при его выдвижении, для системы закрытых списков с разделением на региональные части также процентом голосов избирателей, полученных региональной властью²³.

Главным недостатком системы закрытых списков, которая используется на выборах в законодательные органы государственной власти большинства субъектов Федерации, является невозможность для рядового избирателя повлиять на распределение мандатов внутри списка кандидатов, и как результат – слабая связь партийных депутатов, избранных по списка, с избирателями и низкая ответственность перед ними. Для такой системы характерно определение очередности получения депутатских мандатов исключительно порядком размещения кандидатов в списке, установленном при его выдвижении избирательным объединением. Негативным следствием применения на практике системы закрытых списков является возможность прохождения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации или малоизвестных избирателям кандидатов, или таких, которые неспособны заниматься законотворческой работой.

В законах о выборах депутатов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отсутствует правовая регламентация порядка распределения депутатских мандатов

²³ См. *Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации*, Вестник ЦИК РФ 2002, № 11, с. 167.

внутри списка кандидатов. Следовательно, выбор вида списка кандидатов (открытый или закрытый) определяется решением избирательной комиссией.

Нельзя не согласиться с мнением Л.А. Нудненко, что «такой подход представляется неудачным, поскольку одно избирательное объединение может избрать открытый список, другое – закрытый список с разделением на региональные части. Отсутствие единого подхода к решению данного вопроса поставит избирателей при голосовании за списки кандидатов законодательного органа власти субъекта Российской Федерации в трудное положение»²⁴.

На наш взгляд, трудности могут возникнуть, прежде всего, у избирательной комиссии при составлении бюллетеней для голосования и подсчете голосов. Проблема состоит в том, что Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵, исчерпывающим образом регулирует содержание избирательного бюллетеня и порядка его заполнения избирателем. Закон четко описывает, какие строки должны содержаться в протоколе участковой и вышестоящих избирательных комиссий, и как участковая комиссия должна подводить итоги голосования. Положения данного закона не определяют порядок подсчета голосов избирателей при голосовании с использованием открытых и закрытых списков избирателей.

Между тем при выборах с использованием открытых списков необходимо внести дополнения в бюллетень и необходимо учесть в протоколе результаты персонального голосования. В результате возникает несоответствие федеральному законодательству региональных законов, которые предусматривают дополнительные строки в бюллетене и специальные таблицы к протоколу.

Данную коллизию, полагаем, можно разрешить путем внесения в статьи 63, 67 и 68 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁶ дополнительной нормой о праве участковой избирательной комиссии на выборах в законодательные органы государственной власти субъекта Федерации при использовании системы открытых списков несколько изменять содержание бюллетеня и протокола об итогах голосования, согласовав данный вопрос с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

²⁴ Л.А. Нудненко, *К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ*, «Политика и право» 2004, № 6, с. 28.

²⁵ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 7.05.2013 г.), СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Там же.

Тенденцией развития избирательного законодательства в Российской Федерации следует признать регламентацию Федеральным законом от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»²⁷ критериев признания политической партии, участвующей в выборах. Политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев (п. 1 ст. 37):

- а) политической партией выдвинут и зарегистрирован федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;
- б) политической партией выдвинуты и зарегистрированы кандидаты в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не менее чем в 5% одномандатных избирательных округов;
- в) выдвинут и зарегистрирован кандидат на должность Президента Российской Федерации;
- г) политической партией выдвинут и зарегистрирован кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не менее чем в 10% субъектов Российской Федерации;
- д) политической партией выдвинуты и зарегистрированы кандидаты (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов российской федерации не менее чем в 20% субъектов Российской Федерации; и т.д.

Завершая рассмотрение вопроса об участии политических партий в избирательном процессе субъектов Российской Федерации, необходимо указать на такие проблемные моменты, как отсутствие исчерпывающего перечня оснований для отзыва кандидатов, выдвинутых партией, что является уязвимым звеном действующей системы правового регулирования деятельности партий и необходимость усиления правовых гарантий общественного контроля за проведением выборов, подсчетом голосов избирателей, установлением итогов голосования.

Необходимо предпринять дополнительные меры по ограничению использования участниками избирательных кампаний преимуществ должностного положения, причем не только лицами, замещающими государственные должности, но и иными руководителями, в том числе коммерческих организаций. Должно быть обращено внимание на реализацию гарантий справедливого и сбалансированного освещения в средствах массовой информации деятельности различных политических партий.

К выборной кампании депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VI созыва под влиянием общемирового

²⁷ Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013г. N 102-ФЗ), СПС «КонсультантПлюс».

экономического и финансового кризиса, реакции российских СМИ на него, Россия подошла с заметным ростом негативных оценок социально-политической ситуации в России. После 2009 года, все более выраженными в общественном мнении становятся характеристики жизни в стране как застоя, нарастания хаоса, ощущение позитивного развития и уверенности в путинском лозунге: «наведения порядка» в массах ослабло.

По мнению ведущих социологических служб России, с 2009 года начали снижаться оценки конструктивной роли всех властных институтов России – от первых лиц до силовых структур и политических партий. Россияне стали терять надежду на способность руководства страны, а соответственно и партии власти, представить эффективную программу по выходу из тупикового положения. Предвыборные дебаты представителей различных партий, допущенных к выборам, также стали местом общих и бессодержательных деклараций или превратились в межпартийную склоку, полную взаимных обвинений в коррупции, бюрократическом произволе, недееспособности власти. Кроме того, по показаниям исследователей, перед выборами 2011 года стало ощутимо влияние интернета, который оказался удобным местом для критики власти, дискредитации отдельных политиков и мелких уколов чиновников.

В отличие от всех предшествующих избирательных кампаний, электоральный период 2011 года (август-ноябрь) не сопровождался подъемом общественных надежд на улучшение жизни, повышение жизненного уровня, ростом общего оптимизма, которые были характерны для прежних электоральных циклов, когда действовали механизмы мобилизации населения на поддержку власти. Сильнее всего дискредитация выборов ударила именно по партии «Единая Россия», которая претендовала на монопольное представительство национальных интересов населения и вольно или невольно вынуждена отвечать за состояние дел в стране. И отказ от участия в дебатах, и слабость выступлений одинаковым образом били по имиджу партии.

Большинство опрошенных с недоверием относились к тому, что выборы и новый думский состав смогут изменить положение дел в стране к лучшему. За этим скепсисом стоит низкий уровень доверия к Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, как самостоятельному институту, весьма слабая осведомленность о том, чем заняты депутаты. Опрошенные в ноябре 2011 г. имели «довольно смутное представление» о том, чем занимались депутаты в течение минувших четырех лет, и в целом отрицательно оценивали работу депутатов. Преобладающая часть россиян – около двух третей опрошенных – ожидала именно смены состава депутатов Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, его существенного обновления. Большинство избирателей были убеждены:

речь идет о борьбе бюрократических кланов за доступ к государственному бюджету, замаскированную под электоральный процесс и использующую избирателей для сохранения все той же власти.

Большинство опрошенных (54%, декабрь 2011 г.) придерживались мнения, что демократическая суть выборов, а тем самым и закрепленное в Конституции РФ избирательное право извращены бюрократией и уничтожены. Поправки в Закон о выборах, принимавшиеся в течение 2000-х гг., введение политической цензуры были направлены на укрепление вертикали власти путем уничтожения избирательной конкуренции, устранения с политического поля реальной оппозиции, превращения демократических выборов в управляемые. Большинство респондентов выражало отрицательное отношение к антидемократическим изменениям Закона о выборах, нарушающим конституционные права избирателей. Прежде всего, это относится к отмене выборов губернаторов, ставшей мощным средством подавления политической конкуренции и отсутствием реального партийного строительства на региональном и межрегиональном уровне. Эта отмена запустила механизм разгрузки местных властей от ответственности перед своими избирателями и сосредоточения ее усилий на том, чтобы, прежде всего, обеспечить «на местах поддержку федеральному центру и «партии власти».

Характерно, что около двух пятых опрошенных в сентябре 2011 г. не видели или затруднились назвать среди зарегистрированных партий ту, что выражала бы их интересы.

Есть ли среди семи партий, зарегистрированных в настоящее время в России, та, про которую Вы могли бы сказать, что она выражает ваши интересы?

«Единая Россия» под руководством Б.Грызлова	33,0%
Коммунистическая партия (КПРФ) под руководством Г. Зюганова	11,0%
ЛДПР под руководством В. Жириновского	8,0%
«Справедливая Россия» под руководством С. Миронова	4,0%
«Яблоко» под руководством С. Митрохина	2,0%
«Правое дело» под руководством А. Дунаева	2,0%
«Патриоты России» под руководством Г. Семигина	0,1%
Нет такой	28,0%
Затруднились ответить	13,0%

Источник: составлено по данным: Левада-Центр, Аналитический центр Юрия Левады. Сборник «Общественное мнение – 2012» – <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2012>

Несомненно, негативное влияние на настроение избирателей оказала «рокировка» в тандеме 24 сентября на съезде партии «Единая Россия», которая делегитимировала высший уровень власти и показала обществу, что существует сговор для сохранения власти. Но именно это обстоятельство, по мнению социологов, и обострило интерес к выборам у оппозиционно настроенной части общества.

В потенциальном электорате Коммунистической партии Российской Федерации (далее – КПРФ), а эта партия является антиподом партии власти в глазах значительной части опрошенных на конец ноября 2011 года, заметно выросла доля мужчин (с 51% в ноябре 2007 г. до 61% в ноябре 2011 г.). Социологи особо отмечали, что именно мужская часть населения оказалась в значительной мере недовольна итогами выборов, в отличие от более конформных женщин.

Люди зрелого и пожилого возраста составляют подавляющее большинство, готовых голосовать за КПРФ (старше 40 лет – 86%), но на этот раз партия привлекла на свою сторону ощутимую часть мужчин и граждан среднего возраста, которые чаще других недовольны ситуацией в стране и которые отсутствие социальных перспектив в стране ощущают острее, чем самые молодые или, напротив, уже отказавшиеся от иного будущего, смирившиеся со своим положением пожилыми людьми. Если в 2007 г. большинство потенциального электората КПРФ составляли самые бедные, те, кто «едва сводит концы с концами» и кому денег хватает только на еду (56%), в 2011 г. на эти группы приходится уже заметно меньшая доля – 38%. Показательно, также, что доля москвичей и жителей крупных городов выросла в потенциальном электорате КПРФ с 22 до 29%.

В потенциальном электорате ЛДПР традиционное для этой партии преобладание мужчин сократилось с 68 до 63%. Возрастная структура осталась прежней – преобладают граждане до 40 лет и особенно самые молодые – их почти четверть. Почти в два раза сократилась доля специалистов, голосовавших прежде за ЛДПР (с 12 до 7%), ощутимо упала доля рабочих (с 50 до 39%), а выросла доля пенсионеров (с 2 до 11%) и безработных (с 8 до 13%).

Почти в два раза меньше стала среди сторонников ЛДПР доля жителей крупных городов (с 21 до 11%, при средней 21%), тогда как доля готовых голосовать за нее жителей села примерно на столько же выросла (с 20 до 30%). Иными словами, электорат ЛДПР в преддверии выборов 2011 года стал в большей мере представлять социальную периферию, как это и было в конце 1990-х гг.

В потенциальном электорате «Справедливой России» преобладали женщины 60% и молодежь (доля самых молодых выросла с 3 до 8%, группы 25–39 летних – с 17 до 23%, а пожилых – старше 55 лет – упала с 48 до 37%), в основном, жители средних городов.

По итогам электорального года 2011–2012 был избран Президент Российской Федерации, 450 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 32 члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, которые подтвердили свои полномочия в связи с изменившимся порядком формирования верхней палаты парламента. Были избраны высшие должностные лица в 5 регионах страны (Амурской, Белгородской, Брянской, Новгородской и Рязанской областях), 1567 депутатов законодательных собраний 33 субъектов Российской Федерации, 10 мэров (глав муниципальных образований) и 500 депутатов административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, 3792 главы муниципальных образований городских округов и муниципальных районов, городских и сельских поселений в 65 регионах, 63727 депутатов представительных органов местного самоуправления в 74 субъектах Российской Федерации.

В выборах приняли участие представители 26 политических партий, из них 13 получили депутатские мандаты в представительных органах различного уровня. На выборах глав муниципальных образований победили кандидаты, выдвинутые 7 политическими партиями.

В ходе федеральных избирательных кампаний 2011–2012 годов зарегистрированные на тот момент политические партии в полной мере реализовали предоставленное им законом право.

Так, на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва, состоявшихся 4 декабря 2011 года, в выборах депутатов имели право участвовать семь политических партий:

– Всероссийская политическая партия «Единая Россия», Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», Политическая партия «Либерально-демократическая партия России», Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко», Политическая партия «Патриоты России», Политическая партия «Справедливая Россия», Всероссийская политическая партия «Правое дело».

Это была первая федеральная избирательная кампания, в которой все 7 политических партий, имевших право участия в выборах, зарегистрировали федеральные списки кандидатов и были включены в избирательный бюллетень.

Всего в составе федеральных списков, выдвинутых политическими партиями, было зарегистрировано 3053 кандидата. На день голосования это число составляло 2999 кандидатов.

Что касается политических партий как субъектов выдвижения кандидатов на должность Президента РФ, то в соответствии со статьей 35 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата. Решение о выдвижении

кандидата политической партией принимается на съезде политической партии в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» и уставом политической партии.

Решение об участии в выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года приняли 5 политических партий:

- Всероссийская политическая партия «Единая Россия»,
- Политическая партия «Справедливая Россия»,
- Политическая партия «Либерально-демократическая партия России»,
- Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации»,
- Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко».

Указанные политические партии в соответствии с законодательством уведомили ЦИК России о проведении съездов политических партий, на которых были выдвинуты кандидаты на должность Президента Российской Федерации, уполномоченные представители политических партий представили в ЦИК России необходимые документы.

В соответствии с законодательством, политическая партия в поддержку выдвинутого ею кандидата (за исключением партии, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов) обязана была собрать не менее двух миллионов подписей избирателей²⁸.

Правом представлять в ЦИК России документы для регистрации кандидатов без сбора подписей избирателей воспользовались четыре политические партии, выдвинувшие кандидатов на должность Президента Российской Федерации: ВПП «Единая Россия», политическая партия «Справедливая Россия», политическая партия «Либерально-демократическая партия России», политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации».

Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» осуществляла сбор подписей избирателей в поддержку выдвинутого кандидата на должность Президента Российской Федерации Г.А. Явлинского. Но в ходе проверки документов было установлено недостаточное для регистрации кандидата количество достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было отказано Григорию Алексеевичу Явлинскому в регистрации кандидатом на должность Президента Российской Федерации²⁹.

²⁸ Федеральный закон № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» от 10.01.2003 г. (ред. от 7.05.2013), СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ Постановление ЦИК № 91/733-6от 27.01.2012 г., СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, ЦИК России зарегистрировала пять кандидатов на должность Президента Российской Федерации: четырех кандидатов, выдвинутых политическими партиями и одного кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения.

При проведении 14 октября 2012 года единого дня голосования, проводимого в 77 субъектах Российской Федерации, в ходе региональных и муниципальных выборах за голоса избирателей имели право бороться 28 политических партий. Реально в избирательных действиях участвовали 25 политических партий, в том числе 18 – новых.

Новым для российского избирательного процесса в 2012 году выступили коалиционные стратегии кандидатов и партий и использование «праймериз» – предварительного голосования. Хотя институт «праймериз» в российских условиях первоначально был внедрен партией «Единая Россия» на выборах депутатов ГД ФС РФ в 2011 году, но эта практика получила дополнительный импульс для развития в электоральных событиях местного значения. При этом коалиционные стратегии и праймериз часто выступали связанными друг с другом, если требовалась перегруппировка политических сил, консолидированное голосование своих сторонников за счет использования потенциала общественного мнения, ориентацией на использование неэлекторальных механизмов путем прямого обращения к обществу.

Итоги единого дня голосования 14 октября 2012 года предопределила президентская кампания и победа Владимира Путина 4 марта. Результаты мартовских выборов консолидировали общество, в значительной степени восстановили доверие к государственным институтам и придали импульс обновлению политической системы на конкурентных началах.

В ходе выборов 14 октября «Единая Россия» убедительно победила, подтвердив свой статус доминирующей партии. Ее кандидаты выиграли все губернаторские выборы - Олег Кожемяко в Амурской области, Евгений Савченко в Белгородской, Николай Денин в Брянской, Сергей Митин в Новгородской, Олег Ковалев в Рязанской. Ни одному из выбранных губернаторов не понадобился второй тур. Единоросс Александр Ярошук избран мэром Калининграда. Во всех обновленных законодательных органах субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях региональных центров политическая партия «Единая Россия» сформировала фракции большинства.

Политической партии «Единая Россия» удалось переломить нисходящую тенденцию, в обосновании которой обычно указывалось на ее недостаточно убедительные победы или поражения в региональных центрах и других крупных городах. Эти проблемы пытались объяснить ростом протестных настроений среди городского населения, который якобы имеет необратимый характер. Прошедшие выборы опровергли данные утверждения.

Уровень явки, продемонстрированный в октябре 2012 года в среднем составил 41,75%. Это в целом совпадает с показателям на аналогичных выборах прошлых избирательных циклов (которые не были совмещены с федеральными). Например, средняя явка по единому дню голосования в октябре 2006 года составила 35,99%, в марте 2007 года – 40,40%, а в октябре 2009 года – 40,25%.

По исследованиям социологов³⁰ можно констатировать, что старые парламентские партии – КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» (и их кандидаты) выступили на этих выборах слабо. Худший средний результат на выборах в региональные парламенты показали «эсеры» – 5,24%. Если сравнивать его со средним результатом «Справедливой России» на прошлых региональных выборах в декабре – 17,03%, то провал очевиден – минус 11,79%. Худший средний результат на выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров у ЛДПР – 6,85%, т.е. минус 2% относительно ее среднего результата на аналогичных выборах в марте – 8,85%.

Применительно к «эсерам» нельзя не обратить внимание на конфликты внутри думской фракции «Справедливая Россия» и скандалы вокруг некоторых ее лидеров и «лиц», дискредитировавших партию. Справедливороссам, по мнению социологов, навредило увлечение ряда их активистов псевдополитической деятельностью – участием в мероприятиях на площадках неприимиримой оппозиции («болотной»).

	Региональные парламенты	Муниципальные ассамблеи региональных центров
КПРФ	-7,38%	-6,29%
ЛДПР	-9,86%	-2,0%
Справедливая Россия	-11,79%	-0,8%

Источник: составлено по данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Раздел «Выборы-2012» – <http://vybory.wciom.ru/>

Что касается старых непарламентских и новых партий, то успешными можно были признать лишь результаты «Патриотов России» в Республике Северная Осетия – Алания – 26,57% и РПР-ПАРНАС в Барнауле – 5,44%. Относительно удачными оказались и дебюты «Зеленых», КПРФ. «Зеленые» едва не преодолели 5% барьер в Ярославле – у них 4,79%. На Сахалине одна КПРФ («Коммунисты России» там не участвовали) «взяла» – 3,04%.

³⁰ Фонд развития гражданского общества «Выборы по новым правилам (интриги и прогнозы электорального цикла 2012)».

«Патриоты» нигде никогда не набирали так много, а «парнасовцы» оказались единственной новой партией, которая смогла хоть где-то преодолеть барьер. Стоит правда, отметить, что таких «аномальных» результатов эти партии добились практически исключительно благодаря лидерам соответствующих списков – популярным оппозиционерам Арсену Фадзаеву и Владимиру Рыжкову. Оба, кстати, в свое время избирались в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в тамошних одномандатных округах. Голосовали именно за них, а не за партии. Голосовали их персональные ядерные электораты.

На «недостаточно статусных» выборах голосуют в первую очередь (а иногда почти исключительно) «ядерные» электораты (партий, действующих губернаторов, мэров, депутатов и т.д.). Это изначально задает серьезное преимущество «Единой России» и ее кандидатов, поскольку ядерный электорат власти значительно превосходит «ядра» оппозиции. Это касается как регионов Российской Федерации в целом, так и городов.

В отдельных случаях результаты новых партий превысили или вплотную приблизились к результатам старых. Так, в Пензенской области спарвороссы набрали 2,87%, а «Коммунисты России» – 2,69%. В Черкесске ЛДПР взяла всего 1,32% голосов, в то время как «Зеленые» – 1,67%, а «Коммунисты России» 1,66%. В Ярославле у «Зеленых» – 4,79%, при том, что у ЛДПР только 3,73%.

На выборах октября 2012 года не было зафиксировано никакого повышения уровня протестности, напротив, социологи констатировали явное снижение протестных настроений³¹. Интерес же непримиримой оппозиции («болотной») к выборам оказался ниже, чем ожидалось. Большинство ее лидеров и «лиц», как федеральных, так и региональных, предпочли выборам их нишевую имитацию – «выборы в координационный совет». В действительности же они оказались не готовы к серьезной электоральной борьбе. Ни организационно, ни политически.

Для действующих губернаторов наиболее коротким путем к победе оказалась конверсия выборов в фактические «референдумы о доверии», когда все значимые политические силы и общественные группы объединяются вокруг руководителя региона и его программы. «Референдумные» сценарии были реализованы в Амурской и Белгородской областях.

Эффективными инструментами консолидации и мобилизации электората стали предварительные квазиэлекторальные процедуры, создающие интерактивный эффект. Очень показательным примером был «Гражданский Референдум», проведенный «Единой Россией» во Владивостоке.

³¹ Фонд развития гражданского общества «Выборы по новым правилам (интриги и прогнозы электорального цикла 2012)».

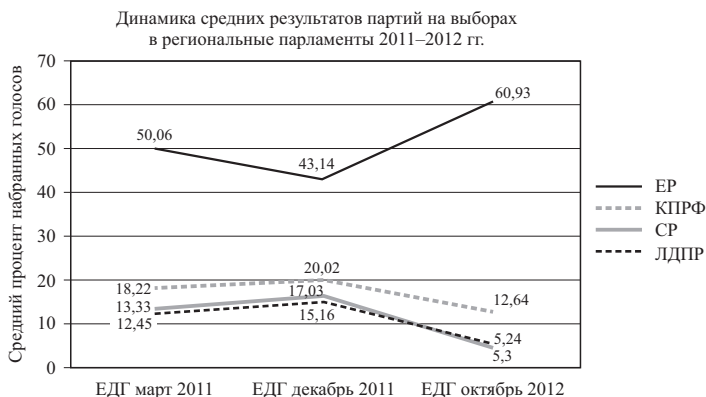
В таблицах, представленных ниже, дается информация о результатах партий на региональных парламентских выборах 2011–2012 гг. (весной 2012 г. выборы в региональные парламенты не проводились) и выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров за аналогичный период, а также сравнительный анализ единых дней голосования.

Худший средний результат на выборах в региональные парламенты показали «эсеры» – 5,24%. Если сравнивать его со средним результатом «Справедливой России» на прошлых региональных выборах в декабре – 17,03%, ЛДПР «упала» на 9,86% (средний результат в декабре 2011 г. – 15,16%, КПРФ – на 7,38% (средний результат в декабре 2011 г. – 20,02%. В то время как «Единая Россия» «подтянулась» на 17,79% (с 43,14% до 60,93%).

Средние результаты партий на региональных парламентских выборах в 2011–2012 гг.

	13 марта 2011 г.	4 декабря 2011 г.	14 октября 2012 г.
ЕР	50,06	43,14	60,93
КПРФ	18,22	20,02	12,64
ЛДПР	12,45	15,16	5,30
СР	13,33	17,03	5,24

Результаты партий на выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров 2011–2012 гг.

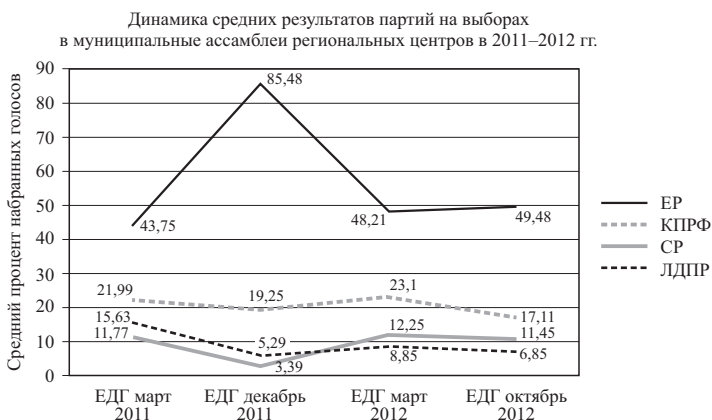


Источник: составлено по данным: Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Раздел «Выборы – 2012» – <http://vybory.wciom.ru/>

Худший средний результат на выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров у ЛДПР – 6,85%, КПРФ – 6,29% а «эсеры» – 0,8%. ЕР приобрела всего 1,27% (средний результат в марте того года – 48,21%, сейчас –

49,48%), но специалисты берут в расчет, что было несколько проблемных для партии власти городов – Владивосток, Тверь, Ярославль. В связи с последним нужно отметить специфику среднего результата ЕР по ЕДГ 4 декабря 2011 г. Тогда напротив выборы проходили лишь в городах, традиционно «ударно» голосующих за «Единую Россию» – Магасе, Саранске и Грозном.

	13 марта 2011 г.	4 декабря 2011 г.	4 марта 2012 г.	14 октября 2012 г.
ЕР	43,75	85,48	48,21	49,48
КПРФ	21,99	19,25	23,40	17,11
ЛДПР	15,63	5,29	8,85	6,85
СР	11,77	3,39	12,25	11,45



Источник: составлено по данным: Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Раздел «Выборы-2012» – <http://vybory.wciom.ru/>

Из новых партий, преодолеть барьер, смогла лишь РПР-Парнас и лишь в Барнауле. Но, в общем, новые партии сыграли достаточно заметную роль. В выборах в парламенты приняли участие 16 новых партий, в выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров – 11. Наиболее активными на региональных выборах по количеству зарегистрированных списков были: Демократическая партия России Андрея Богданова – 6, «Коммунисты России» – 5, «Зеленые» – 5, КПСС – 4, «Города России» – 4. На местных выборах по 5 списков зарегистрировали «Зеленые» и «Коммунисты России», по 4 ДПР, КПСС и «Союз горожан». Перечни почти идентичные.

Суммарно новые партии собрали от 3,63% в Саратовской области до 7,53% в Северной Осетии. И от 2,77% в Курске до 12,73% во Владивостоке.

Результаты новых партий на выборах в региональные парламенты

	РСО-А	Удмуртия	Краснодарский край	Пензенская область	Саратовская область	Сахалинская область
«Альянс Зеленых — Народная партия»	2,06	0,63				
«Города России»	0,17	0,5	0,16		0,13	
ДПР	0,21	0,59	0,19	0,27	0,16	0,28
«Зеленые»	1,23	1,49	0,84	0,89	0,43	
КПСС	1,18		1,59		0,66	3,04
«Коммунисты России»	1,66	2,31	3,27	2,69	1,51	
«Народная партия «За женщин России»			1,22			
«Народная партия России»	0,2			0,37		
«Партия за справедливость»	0,39		0,97			1,47
«Партия пенсионеров России»				2,2		
«Партия свободных граждан»			0,35			
«Партия Социальных Сетей»	0,1		0,26		0,16	
Политическая партия социальной защиты	0,12					
РПР-ПАРНАС					0,58	
СДПР	0,11		0,12			
«Союз Горожан»	0,1					0,64
Общий результат новых партий	7,53	5,52	8,97	6,42	3,63	5,43

Источник: составлено по данным: Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Раздел «Выборы-2012» – <http://voprog.wciom.ru/>

Результаты малых партий на выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров

	Черкесск	Барнаул	Петропавловск-Камчатский	Владивосток	Курск	Ярославль	Тверь
«Альянс Зеленых – Народная партия»				0,99			
ЛДПР			0,56	0,43			0,29
«Зеленые»	1,67	1,85	1,77	2,1		4,79	3,83
КПСС			2,47	1,61			1,81
«Коммунисты России»	1,66			2,12	2,77		1,76
«Народная партия «За женщин России»				3,83			
«Народная партия России»			0,54				0,28
«Партия пенсионеров России»						3,88	
РПР-ПАРНАС		5,44					
СДПР			0,47				
«Союз Горожан»			1,32	1,65			0,64
Общий результат новых партий	3,33	7,29	7,13	12,73	2,77	8,67	8,61

Источник: составлено по данным: Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Раздел «Выборы-2012» – <http://voprog.wciom.ru/>

Результаты партий на региональных парламентских выборах 13 марта 2011 г.

13.03.2011	Адыгея	Дагестан	Коми	Калининградская обл.	Кировская обл.	Курская обл.	Нижегородская обл.
ЕР	58,04	65,21	50,53	40,78	36,69	44,75	42,98
КПРФ	18,76	7,27	16,06	21,40	22,35	21,54	28,79
ЛДПР	10,45	0,05	14,83	12,58	17,14	12,32	12,81
СР	9,53	13,68	12,62	10,09	21,06	14,75	12,74

13.03.2011	Оренбургская обл.	Тамбовская обл.	Тверская обл.	ХМАО	Чукотский АО	Средний результат
ЕР	41,54	65,10	39,79	44,07	71,19	50,06
КПРФ	21,44	18,24	24,65	13,38	4,83	18,22
ЛДПР	15,46	7,31	11,01	23,56	11,9	12,45
СР	17,01	5,75	21,27	13,88	7,52	13,33

Результаты партий на региональных парламентских выборах 4 декабря 2011 г.

04.12.2011	Ингушетия	Карелия	Мордовия	Чувашия	Алтайский край	Красноярский край	Приморский край
„ЕДИНАЯ РОССИЯ”	78,1	30,12	91,01	44,87	39,81	36,86	33,65
КПРФ	7,13	19,05	5,84	19,65	25,40	23,66	23,81
ЛДПР	2,06	18,34	2,35	10,77	16,56	17,48	19,83
СР	7,02	22,25	–	19,39	15,96	17,93	19,84

04.12.2011	Ставропольский край	Амурская обл.	Астраханская обл.	Вологодская обл.	Ленинградская обл.	Липецкая обл.	Московская обл.
ЕР	48,96	44,21	52,54	34,48	35,14	38,76	33,51
КПРФ	19,53	19,78	14,97	18,27	17,95	23,46	27,16
ЛДПР	17,37	21,29	11,57	16,92	15,85	16,47	15,43
СР	11,82	8,93	15,92	27,71	27,93	18,42	17,17

04.12.2011	Мурманская обл.	Новгородская обл.	Омская обл.	Орловская обл.	Псковская обл.	Самарская обл.	Свердловская обл.
ЕР	33,24	36,98	38,93	40,55	37,41	40,27	33,12
КПРФ	22,91	21,16	26,11	32,42	24,77	22,57	17,45
ЛДПР	19,53	12,31	13,86	13,28	14,17	16,24	15,87
СР	21,61	27,18	15,57	9,8	15,02	13,01	27,31

04.12.2011	Томская обл.	Тюменская обл.	СПБ	Еврейская АО	Пермский край	Камчатский край	Ср. р-т
ЕР	38,33	54,48	36,96	49,75	37,89	44,83	43,14
КПРФ	22,84	13,11	13,69	20,13	20,14	17,63	20,02
ЛДПР	18,69	18,24	10,17	17,07	17,63	19,77	15,16
СР	14,19	10,09	23,08	9,66	15,24	10,77	17,03

Результаты партий на региональных парламентских выборах 14 октября 2012 г.

14.10.2012	РСО-А	Удмуртия	Краснодарский край	Пензенская обл.	Саратовская обл.	Сахалинская обл.	Средний результат
ЕР	44,20	53,19	69,47	70,64	77,92	50,18	60,93
КПРФ	10,48	17,23	8,98	12,52	8,27	18,33	12,64
ЛДПР	1,33	10,08	4,56	4,61	2,83	8,36	5,30
СР	7,17	5,07	4,15	2,87	5,01	7,17	5,24

Результаты партий на выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров 13 марта 2011 г.

13.03.2011	Сыктывкар	Ставрополь	Владимир	Саратов	Средний результат
ЕР	39,29	38,8	34,82	62,08	43,75
КПРФ	19,81	23,94	28,97	15,22	21,99
ЛДПР	19,57	23,41	12,67	6,86	15,63
СР	13,07	9,22	16,17	8,62	11,77

Результаты партий на выборах в муниципальные ассамблеи региональных центров 4 декабря 2011 г.

04.12.2011	Магас	Саранск	Грозный	Средний результат
ЕР	75,86	86,47	94,12	85,48
КПРФ	19,25	–	–	19,25
ЛДПР	–	10,5	0,08	5,29
СР	1,56	–	5,22	3,39

Результаты партий на выборах в муниципальных ассамблеи региональных центров 4 марта 2012 г.

04.03.2012	Горно-Алтайск	Уфа	Нальчик	Киров	Омск	Псков	Средний результат
ЕР	49,46	50,74	66,70	40,92	35,08	46,33	48,21
КПРФ	31,13	20,78	12,01	22,56	29,67	24,23	23,40
СР	8,73	14,45	9,07	19,15	13,01	9,08	12,25
ЛДПР	7,62	9,61	6,07	12,78	9,06	7,96	8,85

Результаты партий на выборах в муниципальных ассамблеи региональных центров 14 октября 2012 г.

14.10.2012	Черкесск	Барнаул	Петропавловск-Камчатский	Владивосток	Курск	Ярославль	Тверь	Ср. результат
ЕР	73,72	50,17	51,31	41,55	47,51	40,77	41,3	49,48
КПРФ	11,34	16,57	14,07	20,10	21,66	17,33	18,72	17,11
ЛДПР	1,32	7,84	13,01	6,96	11,05	3,73	4,03	6,85
СР	8,48	11,09	7,30	11,54	9,86	14,05	17,82	11,45

Источник: составлено по данным: Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Раздел «Выборы-2012» – <http://vybory.wciom.ru/>; Левада-Центр. Аналитический центр Юрия Левады. Сборник «Общественное мнение-2012» <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2012>.

Данные по кандидатам и избранным депутатам от Ставропольского края выглядят следующим образом.

Сводная таблица результатов выборов политических партий по Ставропольскому краю

Регион	Явка (%)	ЕР (%)	КПРФ (%)	СР (%)	ЛДПР (%)	Яблоко (%)	ПР (%)	ПД (%)	Испорченные бюллетени (%)
Ставропольский край	50,8	49,11	18,4	11,8	15,3	2,1	0,9	0,4	1,9
Абсолютное количество голосов		495691	185724	119297	154492	21448	9381	4295	

От Ставропольского края было выдвинуто 46, а избрано 7 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Итоги выборов 4 марта 2012 г. по Ставропольскому краю

Регион	Явка (%)	Путин (%)	Зюганов (%)	Жириновский (%)	Прохоров	Миронов (%)
Ставропольский край	60,31	64, 46	18,03	6,99,	6,33	3,4

РЕЗЮМЕ

В представленном исследовании рассматривается роль и значение региональных выборов в Российской Федерации. Уделяется большое внимание реформированию избирательной системы в субъектах Российской Федерации, а также причинам слабого интереса к выборам в региональные законодательные органы, которые в основном связаны с их невысоким авторитетом, практически повсеместной неизвестностью депутатов среди избирателей, заметной подконтрольностью исполнительной власти в большинстве регионов. Анализируются выборы 2011–2012 года, которые свидетельствует о том, что политический спектр российских партий чрезмерно раздроблен, существует много политических партий с невнятными программами и целями. Тенденцией развития избирательного законодательства признается достаточно широкое применение закрытых и открытых систем списков депутатов. Акцентируется внимание на отсутствие исчерпывающего перечня оснований для

отзыва кандидатов, выдвинутых партией, что является уязвимым звеном действующей системы правового регулирования деятельности партий и необходимость усиления правовых гарантий общественного контроля за проведением выборов, подсчетом голосов избирателей, установлением итогов голосования.

Ludmila Aslanovna Tkhabisimova, Huseyn Abdulovitz Tkhabisimov

POLITICAL PARTIES IN ELECTORAL PROCESS IN RUSSIAN FEDERATION

In the presented research the role and value of regional elections in the Russian Federation is considered. Much attention is paid to reforming of an electoral system in subjects of the Russian Federation, and also to the reasons of weak interest to elections in regional legislature which are generally connected with their low authority, almost universal uncertainty of deputies among the voters, a noticeable submission to control of executive power in the majority of regions.

Elections of 2011–2012 which testifies that the political range of the Russian parties is excessively shattered are analyzed; there are many political parties with muffled programs and the purposes. Tendency of development of electoral laws rather broad use of the closed and open systems of lists of deputies admits.

The attention to absence of the exhaustive list of bases for a response of the candidates proposed party that is a vulnerable link of operating system of legal regulation of activity of parties and need of strengthening of legal guarantees of public control over elections, counting of votes, establishment of results of vote is focused.

Key words: *political parties, the electoral process, the subjects of the Russian Federation*

Библиография

А.С. Автономов, А.А. Захаров, Е.М. Орлова, *Региональные парламенты в современной России*, Москва 2000.

А.А. Вешняков, *Обманщикам во власти места нет*, «Литературная газета» 2002, № 6.

Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов 2009, <http://www.vibory.ru>.

Выборы в Российской Федерации 2001, [в:] *Электоральная статистика*, Москва 2002.

Е.П. Дубровина, *Пропорциональная система на региональных выборах*, «Журнал о выборах» 2004, № 4.

- Е.И. Ерыгина, *Некоторые региональные аспекты формирования партийных списков на выборах в субъектах РФ*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, №7.
- Закон Ставропольского края от 7.06.2006 г. (с изм. и доп.) № 73-КЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края, «КонсультантПлюс».
- О.К. Застрожная, *Некоторые проблемы правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в региональных выборах*, „Журнал о выборах” 2006, № 6.
- Итоги 2010 года: Результаты региональных выборов как индикатор уровня электоральной поддержки парламентских партий*, Консультант Плюс.
- Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации*, Вестник ЦИК РФ 2002, № 11.
- Л.А. Нудненко, *К вопросу о пропорциональных выборах депутатов законодательных органов государственной власти субъектов РФ*, «Политика и право» 2004, № 6.
- Д.Б. Орешкин, В.Н. Козлов, *Региональные выборы 2000–2002: итоги и тенденции*, «Журнал о выборах» 2003, № 1.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, СПС «КонсультантПлюс».
- Постановление ЦИК №91/733-бот 27. 01. 2012 г., СПС «КонсультантПлюс».
- Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*, Москва 1993, № 44.
- Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 07.05.2013 (с изм. и доп., вступающими в силу с 19.05.2013г.)), СПС «КонсультантПлюс».
- Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. №67-ФЗ (ред. от 07.05.2013г.), СПС «КонсультантПлюс».
- Федеральный закон № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» от 10.01.2003 г. (ред. от 07.05.2013), СПС «КонсультантПлюс».
- Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (ред. от 07.05.2013г. N 102-ФЗ), СПС «КонсультантПлюс».

Андрей Викторович Серегин

Политические перспективы конституционного развития форм правления славянских государств в XXI века

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

монархия, республика, государство, конфедерация, конституция

Славянские народы представляют уникальный духовно-этнический, культурный, социально-политический и государственно-правовой феномен мирового сообщества. На протяжении тысячелетий они играли важную роль в историческом развитии европейской и восточной цивилизаций. «Даже сейчас, несмотря на все войны и социальные беды XX в., примерно каждый третий житель Европы, – пишет В.И. Лафитский, – относится к славянской расе»¹.

На сегодняшний день можно выделить три ветви славянских народов:

- восточные славяне (великороссы, украинцы или малороссы, русины, белорусы и казаки);
- западные славяне (поляки, чехи, словаки, сорбы или лужичане);
- южные славяне (болгары, сербы, словенцы, хорваты, македонцы, боснийцы).

После Второй мировой войны 1939–1945 гг. славянские государства вошли в состав Варшавского военно-политического блока, члены которого на основе общесоциалистических ценностей ориентировались на советскую форму правления, установившуюся в СССР. Основными признаками советской республики являются: а) вся полнота государственной власти сосре-

¹ В.И. Лафитский, *Сравнительное правоведение в образах права*. Том первый, Москва 2010, с. 200.

дотачивается в руках представительных органов государственной власти – Советов; б) отрицается принцип разделения властей; в) местные и государственные органы соединяются в единую систему советов, действующую на основе принципа демократического централизма: подчинения, ниже стоящих, звеньев представительной системы – вышестоящим.

В начале 90-х гг. XX века Советский Союз, проиграл «холодную войну» странам НАТО. Его территория была расчленена на 15 государств: Россию, Беларусь, Украину, Литва, Латвия, Эстония, Кыргызстан, Молдавию, Азербайджан, Грузию, Армению, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан, Таджикистан. Разделению подверглась СФРЮ, в результате этого началась гражданская война. Чехословакия распалась на Чехию и Словакию. Прекратил своё существование Совет экономической взаимопомощи (СЭВ), а страны, входившие в него, как правило, приняли конституции, оформившие смешанные формы республиканского правления, в которых правительство несет двойную ответственность: перед всенародно избранным президентом и парламентом. Так, в 1998 г. после того, как парламент не смог избрать президента, Словакия перешла от классической парламентской республики к смешанной². Президент Чешской Республики до 2012 г., избирался парламентом на совместном заседании Палаты депутатов и Сената сроком на 5 лет³. В соответствии с конституционными поправками 2012 г. глава государства, стал избираться населением страны.

Особо следует обратить внимание на то, что смешанные республики различных славянских государств несут на себе отпечаток специфических национальных характеристик. Например, в Польше, глава государства – Президент с 1990 г. избирается путем всеобщего голосования сроком на пять лет и может быть переизбран только один раз. По Конституции 1997 г., президент имеет широкие полномочия в области внешней политики и национальной обороны, назначает и отзывает послов, ратифицирует международные договоры, назначает руководителей высших судебных органов и вооруженных сил. Эти назначения согласуются с премьер министром. Кроме того, президент назначает премьер-министра; при определенных условиях он может распустить парламент; наложить вето на законы, принятые сеймом (оно может быть преодолено сеймом в 3/5 голосов); объявить военное положение и частичную или всеобщую мобилизацию. В тоже время Совет министров ответственен перед сеймом. В случае выражения Сеймом недоверия премьер-министру или отдельным членам Совета министров, президент обязан

² См. И.В. Бобрицких, *Общая характеристика института Президента Словакии*, [в:] П.Н. Бирюков (ред.), *Международно-правовые чтения*. Вып. 9, Воронеж 2010, с. 46.

³ См. Е.А. Владимирова, *Правовая система Чешской Республики*, [в:] П.Н. Бирюков (ред.), *Международно-правовые чтения*. Вып. 9, Воронеж 2010, с. 58.

отправить их в отставку. Сейм и Сенат польской республики осуществляют законодательную власть. Сейм выбирается на 4-х летний срок на всеобщих выборах тайным голосованием. Сенат также выбирается на 4 года на всеобщих выборах тайным голосованием. В состав сейма входит 460 послов. В сенат 100 сенаторов. Сейм и сенат могут заседать совместно под руководством маршала Сейма, образуя народное собрание. Сейм – это высший контролирующий орган государства. Республика Польша имеет Верховный суд, а также местные, военные и др. специализированные суды. Президент назначает председателей высших судебных органов страны, в том числе председателя Верховного суда, главного судью Высшего государственного суда, а также председателя и вице-председателя Конституционного трибунала. Все судьи назначаются президентом пожизненно после выдвижения кандидатур Национальным советом юстиции; заседатели суда избираются. Конституционный суд, Государственный суд, Верховная контрольная палата и уполномоченный по правам человека назначаются Сеймом с согласия Сената.

Смешанная президентско-парламентская форма республиканского правления установилась в Беларуси. В соответствии с Конституцией 1996 г. (в ред. 2004 г.) главой государства является Президент. Он обеспечивает, в частности, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти (ст. 79 Конституции Республики Беларусь 1996 г.), в случаях предусмотренных Основным законом имеет право распускать парламент. Президент избирается на пять лет непосредственно народом на основе всеобщего, свободного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом может быть избран гражданин Республики Беларусь по рождению, не моложе 35 лет, обладающий избирательным правом и постоянно проживающий в Республики Беларусь не менее десяти лет непосредственно перед выборами.

Органом законодательной власти является Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь. Он одновременно выступает и в качестве представительного органа (см. ст. 90 Конституции Республики Беларусь 1996 года). Парламент состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики. Избрание депутатов Палаты представителей (всего их 110) осуществляется в соответствии с законом на основе всеобщего, равного, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Совет Республики является палатой территориального представительства. От каждой области и города Минска тайным голосованием избираются на заседаниях депутатов местных Советов депутатов базового уровня каждой области и города Минска по восемь членов Совета Республики. Восемь членов Совета Республики назначаются Президентом Республики Беларусь.

Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет Правительство – Совет Министров – центральный орган государственного управления. Премьер-министр – глава правительства, назначается Президентом с согласия палаты представителей. Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед парламентом.

Контроль над конституционностью нормативных актов в государстве осуществляется Конституционным Судом Республики Беларусь, состоящим из 12 судей – высококвалифицированных специалистов в области права, имеющих ученую степень. Председатель и пять судей Конституционного Суда назначаются Президентом Республики Беларусь, шесть судей избираются Советом Республики. Срок полномочий членов Конституционного Суда – 11 лет. Предельный возраст судей Конституционного Суда – 70 лет.

Следуя классической схеме организации верховной власти в условиях президентско-парламентского правления, Конституция Украины 1996 г. (в ред. 2011 г.) устанавливает с одной стороны ответственность Кабинета Министров Украины перед Президентом страны, а с другой – констатирует подотчетность высшего органа исполнительной власти Верховной Раде – парламенту государства (см. ст. 113).

Вместе с тем, следует отметить, что украинская модель республиканского правления находится в процессе становления. Поэтому она может трансформироваться в сторону усиления роли главы государства, или представительства депутатов⁴. Несмотря на национальные особенности, в смешанных республиках институт единоличного главы государства возвышается над классической триадой разделения властей (законодательной, исполнительной и судебной), создавая тем самым особую четвертую – президентскую власть⁵.

Иногда чрезмерное усиление исполнительных полномочий единоличных руководителей страны создаёт условия для реставрации монархических форм правления в пределах постсоветского пространства.

Парадокс, но на рубеже XX–XXI веков, как справедливо отмечает И.А. Иванников: «форма правления в России – согласно Конституции 1993

⁴ См. С.Г. Серьогіна, *Форма правління як базова категорія державного будівництва*, [в:] *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, Харків 2003, вип. 6, с. 16–26; О.В. Харченко, *Напівпрезидентська форма правління: становлення і розвиток: автореф. дис. На здобуття ступеня канд. політ. наук (23.00.02)*, Київ 2008, с. 9; С.Н. Телешун *Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики: монографія*, Івано-Франківськ 2000, с. 105.

⁵ См. С.А. Комаров, А.М. Дроздова, *Президентская власть и перспектива её развития как самостоятельной ветви государственной власти*, «Право и государство: теория и практика» 2011, № 11 (83), с. 11.

года приобрела монархические черты»⁶. Безусловно, что данное явление имеет свои истоки в монархическом правосознании и монархическом правовом мышлении русского народа⁷, воспринимавшего даже вождей революции и Генеральных секретарей ЦК КПСС, как единоличных носителей власти в государстве.

Полномочия Президента РФ в соответствии с Конституцией РФ (ст. ст. 80, 83–89) во многом напоминают императорские, закрепленные в «Основных законах Российской Империи 1906 г.» (ст. ст. 11–14). Положения ст. 90 Конституции РФ, говорящие о возможности издания Президентом РФ указов и распоряжений, которые должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам, ничего не говорят о случае отсутствия закона о том или ином вопросе. Это дает возможность по неурегулированным сферам общественной жизни законодателем, главой государства применять «указное право», т.е. принимать подзаконные, нормативные акты. Такое же правило было закреплено в ст. 87 «Основных законов Российской Империи», как прерогатива императора, но дореволюционная норма характеризовалась большим демократизмом, потому что Самодержец Всероссийский мог ее использовать лишь во время прекращения занятий Государственной Думы, если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере. Более того, действие такой меры прекращалось, если надлежащим министром или главноуправляющим отдельной частью не будет внесен в Государственную Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы соответствующий принятый законопроект или его не примут Государственная Дума или Государственный Совет. Конституционное право РФ таких ограничений не имеет. Порядок отстранения Президента от должности по ст. 93 Конституции РФ попросту нереален из-за слишком сложной процедуры импичмента⁸. В соответствии с положениями ст. 93 Конституции РФ 1993 г. Президент РФ может быть отстранен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда

⁶ И.А. Иванников, *В поисках идеала государственной формы России (из истории русской политико-правовой мысли второй половины XIX–XX вв.)*, Ростов-на-Дону 2000, с. 179.

⁷ А.Ю. Мордовцев, В.В. Попов, *Российский правовой менталитет*, Ростов-на-Дону 2007, с. 345–351.

⁸ См. Н.С. Зыкова, *Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ*, «Конституционное и муниципальное право» 2006, № 11, с. 29; А.А. Кондрашев, *Отрешение от должности Президента Российской Федерации*, «Государство и право» 2012, № 9, с. 5–12.

РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отстранении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы, и при наличии заключения специальной комиссии, образованной государственной Думой, и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой. Возникает закономерный вопрос, почему Президента РФ нельзя отрешать от должности за преступления небольшой и средней тяжести, предусматривающие лишение в общей сложности свободы до 5 лет, или за несоблюдение или нарушение Конституции РФ?

Более того, следует помнить, что если решение Совета Федерации об отрешении Президента РФ от должности будет принято позднее чем в трёхмесячный срок после выдвижения обвинения Государственной Думой против Президента РФ, то это обвинение считается отклонённым и не подлежит повторному выдвижению.

«Данный порядок отрешения Президента РФ от должности, – пишет А.В. Мазуров – практически нереализуем. В нем участвуют четыре органа государственной власти, и все они коллегиальные, что затягивает принятие решений. Причём судьи Конституционного Суда и Верховного Суда назначаются на эти должности по представлению Президента (пункт «е» статьи 83 Конституции РФ) и получают материальные блага согласно его указам. Вряд ли такие судьи позволят устранить Президента от должности»⁹. Наряду с этим, важно помнить, что в Государственной Думе господствует партия Президента РФ («Единая Россия»), а Совет Федерации косвенно представляет интересы Президента РФ, ибо одна его часть назначается законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, где преобладают также депутаты от президентской партии «Единая Россия», вторая же назначается главами субъектов России, ранее назначенных Президентом РФ, с согласия региональных депутатов, которые в свою очередь одобряют выдвижение на должность членов Совета Федерации РФ. Достаточно трудно представить, чтобы эта система выступила против Президента, так как её существование зависит от его воли.

Принцип разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную), закреплённый в ст. 10 Конституции РФ, не согласуется со статусом, Президента РФ, т.к. он не входит ни в одну из них.

⁹ А.В. Мазуров, *Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»*, Москва 2006, с. 357.

Кроме того, первый Президент РФ Б.Н. Ельцин перед сложением с себя полномочий объявил о назначении своим приемником В.В. Путина, который сразу же после того, как приступил к исполнению возложенных на него обязанностей главы государства, оформил для экс-президента особый статус, с монархическими признаками¹⁰. Так, в соответствии с Указом Президента РФ «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» от 31 декабря 1999 г. в п. «б», ч. 1 предусматривается представление Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, пожизненно государственной охраны в местах его постоянного или временного пребывания, включая предоставление специальной связи и транспортное обслуживание, государственная охрана предоставляется также членам семьи Президента РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, проживающим совместно с ним или его сопровождающим, а п. «д» ч. 1 говорит о неприкосновенности экс-президента, указывая, что он не может быть привлечен к уголовной или к административной ответственности, задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, либо личному досмотру.

Более того, этот иммунитет распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему документы и багаж, на его переписку¹¹. В 2001 г. Государственная Дума РФ приняла аналогичный закон (ФЗ «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» от 25.01.2001 г.). В 2008 г. Президентом РФ был избран Д.А. Медведев, представленный и поддержанный в качестве преемника на этом посту вторым Президентом России В.В. Путиным, назначенным в свою очередь главой государства на должность Председателя Правительства РФ. В 2011 г. ситуация повторилась: Д.А. Медведев рекомендовал поддержать на выборах президента страны в 2012 г. кандидатуру В.В. Путина, который соответственно обещал назначить его главой правительства. 4 марта 2012 г. В.В. Путин одержал победу в «президентской гонке». В результате такой политической конфигурации Президент РФ и Председатель Правительства РФ являются юридически безответственными лицами.

Не соответствует республиканским принципам организации публичной власти правило ч. 1 ст. 93 Конституции РФ, предусматривающей возможность, возбуждения процедуры отстранения Президента России от должности лишь в случае совершения им государственной измены или иного тяжкого преступления. По смыслу этой нормы получается, что глава госу-

¹⁰ См. Е.А. Лукьянова, *Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 15, с. 6.

¹¹ Там же.

дарства может абсолютно безнаказанно совершать преступления небольшой и средней тяжести, так как ст. 91 основного закона наделяет его юридической неприкосновенностью. Такую разновидность политической власти, установившуюся в России с момента избрания её первого Президента, Н.А. Боброва предлагает именовать «плебисцитарным самодержавием»¹².

В этом контексте вполне закономерно увеличение сроков президентских полномочий с 4 до 6 лет¹³, а также предоставление главе государства права самостоятельно определять состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации её подразделений¹⁴.

Все вышеперечисленное свидетельствует о синтезе монархических и республиканских начал в форме правления Российского государства. Такие диффузии известны Франции, принявшей Учредительным собранием 30 января 1875 г. Конституцию Третьей республики с перевесом в один голос, а в 1884 г. установившей запрет пересмотра республиканской формы правления.

Очевидно, России необходимо разрешить эту проблему аналогичным образом. Похожий вариант предлагал Михаил Романов (брат Николая II), отвергая решение государя о передачи ему престола, 3 марта 1917 года он написал: «Одушевленный единою со всем народом мыслию, что выше всего благо Родины нашей, принял я твердое решение в том случае воспринять верховную власть, если такова будет воля великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием через представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства Российского»¹⁵.

По мнению профессора М.П. Рачкова, «начатый по инициативе президента процесс укрепления «вертикали» власти, создания федеральных округов и активного противодействия центробежным тенденциям со стороны субъектов Российской Федерации может быть логично завершён переходом к цивилизованной конституционной монархии»¹⁶, с избираемым гражданами

¹² Н.А. Боброва, *Правотворчество президента: «за» и «против»*, «Закон и право» 2000, № 7, с. 53.

¹³ См. *Послание Президента РФ Федеральному Собранию*, «Российская газета. Неделя, 06 – 12 ноября. 2008, с. 4–5; ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», «Российская газета» 31 декабря 2008, с.1; И.А. Иванников, *История политико-правовой мысли о форме российского государства: монография*, Москва 2012, с. 240.

¹⁴ См. п. 4 ст. 4 ФЗ «О полиции» от 07.02.2011 г., «Российская газета» 8 февраля 2011, с. 17.

¹⁵ См. *Письмо Михаила Романова от 3.03.17 г.*, [в:] О.П. Чистяков (ред.), *Российское законодательство X–XX век. Т.9 Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций*, Москва 1994, с. 126.

¹⁶ М.П. Рачков, *На пути к конституционной монархии*, «Москва» 2003, № 2, с. 116.

Государем сроком на 15 лет, обладающего правами единоначалия в назначении губернаторов, формирования правительства и государственного совета, а также представления кандидатур Генерального прокурора, Председателей Верховного суда и Высшего арбитражного суда, Главы Центробанка для утверждения Государственной Думой¹⁷. В случае досрочного прекращения своих полномочий, государь самостоятельно определяет преемника престола, полномочия которого должны быть подтверждены всенародным голосованием. В целях избежания дворцовых переворотов, М.П. Рачков предлагает установить правило, в соответствии с которым, если монарх скоропостижно умирает или не может исполнять обязанностей главы государства вследствие тяжелой, неизлечимой болезни или отрешения его от престола, то избирается новый Государь из числа кандидатов, предложенных официально зарегистрированными политическими партиями, но сам он должен быть беспартийным¹⁸.

В своих идеях реставрации царской власти в России, М.П. Рачков не одинок, за восстановление венценосного правления выступают исследователи отечественного государства Л. Афонский, А.М. Величко, М.Б. Смолин, В.Н. Катасонов, В.Е. Ларионов, В.П. Петров и В.В. Волжанин с тем лишь исключением, что новая монархия должна быть православной и самодержавной¹⁹.

Концепцию эволюционного перехода современной Российской Федерации к конституционной монархии поддерживает М.А. Краснов, считая ее «оптимальной моделью для России»²⁰.

Но, следует помнить, что монархию невозможно искусственно создать, ибо она вырождается, так как трудность возникновения и поддержания монаршей власти состоит в необходимости постоянного присутствия живого, общенационального, отчасти сакрального идеала в национальном правосознании. Ведь главной проблемой самодержавия, по справедливому замечанию И.А. Ильина и И.Н. Зернова является соответствие правосозна-

¹⁷ См. там же, с. 117.

¹⁸ См. там же.

¹⁹ См. Л.Н. Афонский, *Еще раз о монархической идеи*. «Москва» 1998, № 12, с. 127–131; М.Б. Смолин, *Тайны русской империи*, Москва 2003, с. 27, 332; В.Н. Катасонов, *Великодержавность: геополитика и психология*, «Москва» 1998, № 4 с. 91–93; А.М. Величко, *Философия русской государственности*, Санкт-Петербург 2001, с. 135; В.Е. Ларионов, *Православная Монархия. Национальная Монархия в России. Утопия или политическая реальность*, Москва 2007, с. 57–60; В.В. Волжанин, В.П. Петров, *Основы теории новой Российской Империи*, Москва 2012, с. 118–120.

²⁰ См. М.А. Краснов, *Конституция не должна быть мемориалом*, «Российская газета» 22 марта 2003, с. 2.

ния государя – правосознанию его народа²¹. Поэтому на современном этапе развития российского государства, восстановление монархии в чистом виде проблематично, хотя возрождение ее элементов вполне закономерно.

Монархические настроения получили определенное распространение и в Румынии. В мае 2001 г. в эту страну вернулся ее последний король Михай I, находившийся на престоле до 1947 г. За экс-государем парламент Румынии утвердил статус бывшего руководителя страны, предполагающий получение пожизненной пенсии, а также выделение государственного жилья с рабочим кабинетом, охраны и автомобиля с шофером²². Правительство Болгарии в 2001 г. возглавлял бывший король Семион II²³.

Наряду с расширением полномочий единоличных глав государств в славянском мире, наметилась тенденция к новой конфедеративной интеграции, с использованием механизмов коллегиальной республики, характеризующейся тем, что в ней главой государства является не персонифицированное должностное лицо, а коллективный орган, принимающий решения единогласно или большинством голосов своих членов, а также назначающий председателя правительства, вступающего в должность после одобрения парламентом.

Современным примером коллегиальной республики является Босния и Герцеговина, провозгласившая свою независимость от Югославии в 1992 г. Мусульмане (боснийцы) организовали этнические чистки в сербских анклавах. Боснийские сербы при военной поддержке Союзной Республики Югославии образовали Сербскую республику. Разразилась гражданская война на религиозно-национальной почве. В конфликт вмешались силы НАТО, поддержавшие мусульман и примкнувшим к ним хорватам католикам. В конце 1995 г. на основе заключённого при посредничестве США в Дейтоне (штат Огайо) мирного соглашения между Боснией и Герцеговиной, Сербией и Хорватией в регионе была достигнута хрупкая стабильность. По данным 1996 г. население Боснии и Герцеговины составляло около 4,5 млн. человек, большинство из которых боснийцы (славяне принявшие ислам) – 39,5%; сербы 32% и хорваты – 18,4%²⁴.

²¹ См. И.А. Ильин, *О монархии и республике. Собр. соч. Т.4*, Москва 1994, с. 548; И.Н. Зернов, *Монархия как высшая стадия демократии*, «Москва» 2002, № 9, с. 176.

²² См. А.И. Черкасов, *Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика)*, Москва 2006, с. 20.

²³ См. Ф.А. Лукьянов, *Короли заменяют коммунистов?* «Российская газета» 11 мая 2001, с. 23; В.В. Сухонос, *Монархія як державна форма: історико-теоретичний та конституційно-правовий аспекти: монографія*, Суми 2010, с. 235.

²⁴ См. Р.Л. Хачатуров, *Юридическая энциклопедия. Т. I*, Тольятти 2003, с. 406.

14 декабря 1995 г. была принята Конституция Боснии и Герцеговины²⁵, закрепившая республиканскую форму правления (ст. I). Законодательная власть Боснии и Герцеговины осуществляется Парламентской ассамблеей, состоящей из двух палат: Палаты народов и Палаты представителей (ст. IV).

Палата народов состоит из 15 депутатов, 2/3 которых избирается представительным (законодательным органом) от Федерации Боснийцев и Хорватов (5 – боснийцев и 5 – хорватов) и 1/3 от Национальной ассамблеи Республики Сербской (5 – сербов). Девять членов Палаты народов составляют кворум при условии присутствия, по меньшей мере, трёх сербских и трёх хорватских и трёх боснийских депутатов.

Палата Представителей состоит из 42 членов, две трети которых избираются от Федерации Боснийцев и Хорватов, а одна треть от Республики Сербской.

Роль главы государства исполняет коллегиальный орган – Президиум Боснии и Герцеговины в количестве 3-х человек: одного боснийца, одного хорвата и одного серба, каждый из которых избирается сроком на четыре года непосредственно от территории Федерации Боснийцев и Хорватов (хорват и босниец) и Республики сербской (серб). Члены президиума определяют своего председателя. Президиум должен стремиться принимать свои решения консенсусом (единогласно). Если все усилия по достижению согласия не имеют успеха, то они могут быть приняты большинством, т.е. двумя членами Президиума (ч. 2 ст. V). Не согласный с решением член Президиума может объявить такое решение Президиума наносящим ущерб жизненным интересам Образования, от территории которого он избран, при условии, что он сделает это в течение трёх дней с момента принятия этого решения. Такое решение незамедлительно передаётся в Национальную ассамблею Республики Сербской, если это заявление делается членом от этой территории; боснийским депутатам палаты народов Федерации, если это заявление сделано хорватским членом. Если это заявление подтверждается 2/3 голосов этих лиц в течение 10 дней с момента передачи, то оспариваемое решение президиума в силу не вступает.

Каждый член президиума в силу занимаемой должности имеет полномочия на гражданское командование вооружёнными силами.

Президиум назначает Председателя Совета министров, который вступает в должность после утверждения его палатой представителей. Председатель совета министров назначает соответствующих министров. Причём, от территории Федерации Боснийцев и Хорватов могут назначаться не более 2/3

²⁵ См. там же, с. 406–411.

всех министров, а заместители министров не должны принадлежать к тому же народу что и министры.

В Боснии и Герцеговине имеется Конституционный суд состоящий из 9 членов. Четыре члена выбираются палатой представителей Федерации Боснийцев и Хорватов и Федерации Боснийцев и Хорватов; два члена – ассамблеей Республики Сербской. Остальные три члена выбираются Председателем Европейского суда по правам человека после проведения консультаций с Президиумом.

Таким образом, выше перечисленные конституционные нормы, свидетельствует об ограниченном суверенитете Боснии и Герцеговины, а также искусственности этого государства, спаянного штыками НАТО.

Модель коллегиальной республики юридически предусмотрено (не вступила в силу) в договоре о создании Союзного государства между Беларусией и Российской Федерацией²⁶. Так, высшим органом власти Союзного государства является Высший Государственный Совет. В его состав входят главы государств, главы правительств, руководители палат парламентов России и Беларуси. Наряду с этим, в заседаниях Высшего Государственного Совета участвуют Председатель Совета Министров, Председатель Палат Парламента, Председатель Суда Союзного государства (ст. 34 Договора о создании Союзного государства 2000 г. – далее Договора).

По существу, Высший Государственный Совет выполняет функции коллективного главы Союзного государства. На основании ч. 1 ст. 35 Договора, данный орган:

- решает важнейшие вопросы развития Союзного государства;
- образует в пределах своей компетенции органы Союзного государства, включая органы управления отраслевого и функционального характера;
- назначает выборы и Палату Представителей Парламента Союзного государства;
- утверждает бюджет Союзного государства, принятый парламентом Союзного государства, и годовые отчёты о его исполнении;
- утверждает международные договоры Союзного государства, ратифицированные Парламентом;
- утверждает государственную символику Союзного государства;
- определяет местопребывания органов Союзного государства;
- заслушивает ежегодный отчёт Председателя Совета Министров о реализации принятых решений. Председателем Высшего Государственного Совета является один из глав государств-участников на основе ротации,

²⁶ *Договор о создании Союзного государства 2000г.*, «Российская газета» 29 января 2000, с. 6.

если государства-участники не договорились об ином (ч. 1 ст. 36 Договора). Акты Высшего Государственного Совета принимаются на основе единогласия государств участников. Голосование на заседаниях Высшего Государственного Совета от имени государств-участников осуществляет глава государства либо лицо, им уполномоченное (ст. 37 Договора).

Председатель Совета Министров (исполнительного органа Союзного Государства) назначается Высшим Государственным Советом. Им может быть глава правительства одного из государств-участников на ротационной основе (ч. 3 ст. 44 Договора).

Для обеспечения единообразного толкования и применения Договора о создании Союзного государства 2000 г. и иных нормативно-правовых актов Союзного государства предусмотрено создание Суда Союзного государства в составе 9 судей назначаемых Парламентом Союзного государства по представлению Высшего Государственного Совета (ст. 50, 51 Договора).

К сожалению, Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора о создании Союзного государства²⁷ пока не реализована на практике.

Будущее славянских народов состоит в их объединении в единый державный организм, способный гарантировать свободное и независимое развитие каждого из его членов, установить мир и добиться стабильности во всех частях нашей планеты, в рамках и на базе высоких нравственных идеалов.

Формой такого политического союза должна стать конфедерация, основанная на духовном, кровном, культурном и историческом родстве русских (великороссов, белорусов, малороссов, русинов, казаков); сербов, поляков, чехов, словаков, словенцев, хорватов, сербов, боснийцев, македонцев и черногорцев.

Славянам следует отказаться от внутренних войн, вражды и раздоров, отринуть религиозные распри, вспомнить древнее братство и избавить своих детей от рабского ярма, открыв им «двери в светлое будущее» великими деяниями настоящего.

Субъектами грядущего конфедеративного союза (Великой Всеславии) необходимо признать славянские государства, народы и общины, существующие за его пределами.

Желательно, чтобы столицей новой державы стал город Минск или Киев – Мать городов русских, впитавший в себя политические начала как Речи-посполитой, так и Российской Империи.

²⁷ См. *Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора по созданию Союзного государства*, «Российская газета» 1 февраля 2000, с. 4.

В качестве предметов ведения Великой Всеславии необходимо закрепить:

- а) принятие и изменение Устава конфедерации, контроль над его соблюдением;
- б) защита прав славянских народов совместно с членами конфедерации;
- в) установление системы конфедеративных налогов и сборов, формирование конфедеративных органов власти, порядок их организации и деятельности;
- г) конфедеративную собственность и управление ею;
- д) установление основ конфедеративной политики, принятие конфедеративных (союзных) программ в области экономики, социального, культурного и державного развития Великой Всеславии;
- е) установление правовых основ единого рынка, валютное, таможенное регулирование, денежную эмиссию и Всеславянский Народный Банк (ВНБ);
- ж) конфедеративный бюджет;
- з) деятельность в космосе;
- и) вопросы войны и мира;
- к) коллективную оборону и безопасность;
- л) метрологическую службу, стандарты, эталоны, метрическую систему исчисления времени, бухгалтерский учёт;
- м) награды и почётные звания Великой Всеславии;
- н) конфедеративную службу,
- о) правовое положение столицы конфедерации.

Верховная правотворческая власть Великой Всеславии должна осуществляться коллегиальным органом – Соборной Радой, состоящей из двух палат: Палаты Государств (ПГ) и Народного Веча (НВ).

Палата Государств будет формироваться представительными (законодательными) органами субъектов конфедерации – по два делегата от государства на срок соответствующий легислатуре национальных парламентов или других органов общественного представительства.

В Вече Народов следует избирать по два депутата от каждого славянского народа плюс по одному представителю на каждые 10 млн. человек от его общей численности.

Кроме того, в этой палате Соборной Рады должны заседать по одному представителю от славянских общин расположенных за пределами Великой Всеславии.

Палата Государств должна формировать Контрольную палату, проверяющую точное и правомерное исполнение бюджета Правительством Конфедерации.

При Вече Народов важно создать Центральное Управление Изучения Наследия Предков, главными задачами которого будет идеологическая борьба с враждебными антиславянскими политическими, правовыми и религиозными учениями, а также воспитание государственной элиты Великой Всеславии в духе патриотизма, почитания предков, мужественности, совестливости, трудолюбия, самоуважения, свободы и справедливости.

Главой конфедеративного союза следует признать Высший Политический Совет (ВПС), состоящий из монархов (если таковые появятся в будущем), президентов, премьер-министров славянских государств, входящих в состав Великой Всеславии. Функции председателя Высшего Политического Совета должен выполнять Верховный Секретарь, избираемый его членами единогласно сроком на один год.

Кроме того, Высший Политический Совет должен назначать и снимать Прокурора конфедерации, надзирающего за исполнением Устава и иных нормативно-правовых актов конфедеративного союза, а также Маршала – командующего объединённой группировкой войск быстрого реагирования, предназначенной для защиты интересов всех славянских общин, государств и народов. При маршале должен заседать Центральный Военный Совет, состоящий из глав военных ведомств субъектов конфедерации.

Во главе правительства конфедерации необходимо поставить Генерального Распорядителя Великой Всеславии, которого на эту должность будет назначать Высший Политический Совет из числа трёх кандидатов предлагаемых Соборной Радой на совместном заседании Палаты Государств и Веча Народов.

Для согласования общей воли славянских народов с целями и задачами конфедеративного правительства, логично, чтобы управляющие отдельными сферами политической жизни общества и отраслями экономики – Государственные Распорядители – назначались Генеральным распорядителем Великой Всеславии с согласия Веча Народов.

Обязанность отправлять правительство в отставку должна принадлежать Верховному Секретарю Высшего Политического Совета, если на совместном заседании палат Соборной Рады Генеральному Распорядителю и его команде будет выражено недоверие.

Единую валюту Великой Всеславии славянскую куну получит право эмитировать Всеславянский Народный Банк, руководство и служащие которого, включая Председателя, будут назначаться Высшим Политическим Советом конфедерации.

Центральную судебную власть следует вручить Верховной Палате Справедливости, состоящей из пятнадцати судей; четверо из которых будут назначаться Палатой Государств, шестеро – Вечем Народов, двое Правительством

Конфедерации и трое, включая Председателя суда Высшим Политическим Советом. Главная задача этого органа заключается в толковании Устава конфедерации, разрешении споров между центральными органами власти Великой Всеславии, а также в разрешении коллизий между нормативно-правовыми актами субъектов конфедерации и конфедеративного союза.

Детальная регламентация, определяющая специфику конкретных политических, управленческих полномочий и процедур их реализации должна вырабатываться Соборной Радой или утверждаться на общеславянских референдумах.

Вместе с тем, представленная модель является не догмой, а теоретическим проектом, который в процессе реального объединения славянских общин, народов и государств в единую державу, безусловно, подвергнется определённой корректировке, но его стратегический вектор останется неизменной константой нового мирового порядка.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена поиску оптимальной модели организации верховной власти славянских государств в XXI веке. Автор приходит к выводу, что форма правления в современных славянских государствах преимущественно представлена смешанной республикой, тяготеющей к усилению политической роли президента. В России этот процесс фактически привёл к установлению квазимонархической системы верховной власти. Кроме того, среди славянских государств наметилась тенденция к интеграции. В рамках данных процессов модель коллегиальной республики могла бы стать прообразом будущего конфедеративного союза славянских общин, народов и государств.

Andrei Viktorovich Seregin

POLITICAL PERSPECTIVES OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT FORMS OF GOVERNMENT SLAVIC STATES IN THE XXI CENTURY

The article is devoted to the optimal model search of the supreme power organization of the Slavic states in the XXI century. The author comes to the conclusion that the government form in the modern Slavic states mainly is represented in the mixed republic which gravitates towards the intensification of the president's political role. In Russia this process actually led to the establishment of the supreme power pseudo-monarchical system. Besides the tendency to the integration outlined among the Slavic states. Within the framework of the present processes the model of the collegial republic may be to

become the prototype of the future confederative union of the Slavic communities, the peoples and states.

Key words: *monarchy, republic, state, confederation, constitution*

Библиография

- Л.Н. Афонский, *Еще раз о монархической идеи*. «Москва» 1998, № 12.
- И.В. Бобрицких, *Общая характеристика института Президента Словакии*, [в:] П.Н. Бирюков (ред.), *Международно-правовые чтения*. Вып. 9, Воронеж 2010.
- Н.А. Боброва, *Правотворчество президента: «за» и «против»*, «Закон и право» 2000, № 7.
- А.М. Величко, *Философия русской государственности*, Санкт-Петербург 2001.
- Е.А. Владимирова, *Правовая система Чешской Республики*, [в:] П.Н. Бирюков (ред.), *Международно-правовые чтения*. Вып. 9, Воронеж 2010.
- В.В. Волжанин, В.П. Петров, *Основы теории новой Российской Империи*, Москва 2012.
- Договор о создании Союзного государства 2000г.*, «Российская газета» 29 января 2000.
- И.Н. Зернов, *Монархия как высшая стадия демократии*, «Москва» 2002, № 9.
- Н.С. Зыкова, *Отрешение от должности Президента РФ и участие в этой процедуре Конституционного Суда РФ*, «Конституционное и муниципальное право» 2006, № 11.
- И.А. Иванников, *В поисках идеала государственной формы России (из истории русской политико-правовой мысли второй половины XIX–XX вв.)*, Ростов-на-Дону 2000.
- И.А. Иванников *История политико-правовой мысли о форме российского государства: монография*, Москва 2012.
- И.А. Ильин, *О монархии и республике*. Собр. соч. Т.4, Москва 1994.
- В.Н. Катасонов, *Великодержавность: геополитика и психология*, «Москва» 1998, № 4.
- С.А. Комаров, А.М. Дроздова, *Президентская власть и перспектива её развития как самостоятельной ветви государственной власти*, «Право и государство: теория и практика» 2011, № 11 (83).
- А.А. Кондрашев, *Отрешение от должности Президента Российской Федерации*, «Государство и право» 2012, № 9.

- М.А. Краснов, *Конституция не должна быть мемориалом*, «Российская газета» 22 марта 2003.
- В.Е. Ларионов, *Православная Монархия. Национальная Монархия в России. Утопия или политическая реальность*, Москва 2007.
- В.И. Лафитский *Сравнительное правоведение в образах права*. Том первый, Москва 2010.
- Ф.А. Лукьянов, *Короли заменяют коммунистов?* «Российская газета» 11 мая 2001.
- Е.А. Лукьянова, *Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации*, «Конституционное и муниципальное право» 2007, № 15.
- А.В. Мазуров, *Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»*, Москва 2006.
- А.Ю. Мордовцев, В.В. Попов, *Российский правовой менталитет*, Ростов-на-Дону 2007.
- Письмо Михаила Романова от 3.03.17г.*, [в:] О.П. Чистяков (ред.), *Российское законодательство X–XX век. Т.9 Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций*, Москва 1994.
- Послание Президента РФ Федеральному Собранию*, «Российская газета. Неделя, 6–12 ноября. 2008.
- Программа действий Российской Федерации и Республики Беларусь по реализации положений Договора по созданию Союзного государства*, «Российская газета» 1 февраля 2000.
- М.П. Рачков, *На пути к конституционной монархии*, «Москва» 2003, № 2.
- С.Г. Сербогіна, *Форма правління як базова категорія державного будівництва*, [в:] *Державне будівництво та місцеве самоврядування*, Харків 2003, вип. 6.
- В.В. Сухонос, *«Монархія як державна форма: історико-теоретичний та конституційно-правовий аспекти: монографія»*, Суми 2010.
- С.Н. Телешун *Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики: монографія*, Івано-Франківськ 2000.
- ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы», «Российская газета» 31 декабря 2008.
- ФЗ «О полиции» от 07.02.2011г., «Российская газета» 8 февраля 2011.
- О.В. Харченко, *Напівпрезидентська форма правління: становлення і розвиток: автореф. дис. На здобуття ступеня канд. полит. наук (23.00.02)*, Київ 2008.
- Р.Л. Хачатуров, *Юридическая энциклопедия. Т. I*, Тольятти 2003.
- А.И. Черкасов, *Глава государства и правительство в странах современного мира (Конституционно-правовое регулирование и практика)*, Москва 2006.

Ольга Владимировна Совгиря

Организация и деятельность Правительства Украины: особенности на современном этапе

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Правительство, Кабинет Министров Украины, Президент Украины, государственная власть

Организация и деятельность высшего органа исполнительной власти Украины является одной из мало исследованных тем в науке конституционного права Украины. Это обусловлено комплексом причин, главными среди них являются:

- несоответствие исполнительной власти традиционным для западной демократии принципам в период пребывания Украины в составе Советского Союза; как следствие – ее предназначение в механизме государственной власти после провозглашения независимости Украины (в 1991 г.) долгое время рассматривалось исключительно с позиций исполнения функций государственного управления, а организация и деятельность изучались преимущественно наукой административного права;
- отсутствие на протяжении 10 лет с момента принятия Конституции Украины (1996–2006 гг.) специального закона, регулирующего организацию и деятельность Кабинета Министров Украины.

В связи с этим, исследование конституционно-правового статуса Правительства Украины является одной из важных и актуальных тем для науки конституционного права Украины.

Усиливается такая актуальность в связи с тем, что Украина является государством, ориентированным на европейскую интеграцию. Согласно исследованиям статуса правительств в государствах Европейского Союза,

отмечается тенденция усиления роли указанных органов в механизме государственной власти по сравнению с парламентами именно после присоединения государства к данному международному сообществу¹. Обоснованием указанной тенденции может служить и теория «самостоятельного мандата», сформулированная в Великобритании, согласно которой избиратели на общих выборах высказываются не столько за того или иного кандидата, сколько за правительственную политику или против нее. Тем самым они предоставляют определенный мандат правительству, которое действует по воле избирателей и не должно зависеть от прихотей парламентской борьбы².

Системность исследования статуса субъекта предполагает, в первую очередь, необходимость определения места Правительства Украины в механизме государственной власти. При этом, следует обратить внимание на то, что построение действенной модели власти в Украине не должно являться самоцелью для органов государственной власти, а лишь механизмом для удовлетворения общественных потребностей и обеспечения прав и свобод человека и гражданина³.

В соответствии со статьей 113 Конституции Украины от 28. 06. 1996 г., с изменениями, Кабинет Министров Украины является высшим органом в системе органов исполнительной власти.

Гиперболизация данного конституционного определения статуса Кабинета Министров Украины является недопустимой, поскольку согласно остальным предписаниям Основного Закона Украины Кабинет Министров не уполномочен исчерпывающе осуществлять государственную политику. Эта функция разделяется между Президентом Украины и Правительством Украины⁴.

Согласно Решению Конституционного Суда Украины от 30.09.2010 г. № 20-рп/2010⁵ в Украине возобновлена президентско-парламентская форма правления (именно такая форма правления была предусмотрена Конституцией Украины 1996 г., однако в 2004 г., после внесения изменений в Консти-

¹ V. Knutelska *Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia*, Perspectives on European Politics and Society Vol. 12, № 3, p. 320–339, September 2011 <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2011.596309>

² М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина (ред.), *Конституционное право зарубежных стран*: Учебник для вузов, Москва 2005, с. 335.

³ О. Даниляк, *Порівняльний аналіз механізмів стримувань і противаг між Президентом, парламентом та Урядом України у владних моделях 1996 та 2004 років*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України», Київ 2011, № 2, с. 174.

⁴ В. Авер'янов, *Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні*, «Вісник Конституційного Суду України» 2010, № 3, с. 110.

⁵ „Вісник Конституційного Суду України” 2010, № 5, с. 36.

туцию Украины, она была изменена на парламентско-президентскую). Президентско-парламентская форма правления является основным фактором, определяющим место Правительства Украины в механизме государственной власти. Однако, этот фактор не следует рассматривать как единственный и абсолютный: точнее говорить о комплексе факторов, которые системно взаимодействуя влияют на определение роли и места Кабинета Министров Украины в политической системе государства.

К таким факторам, кроме формы правления, относят: форму территориального устройства, политический режим, национальную избирательную систему и электоральную культуру граждан, личностные качества (харизматичность) премьер-министра, исторические условия формирования конституционного законодательства и состояние национальной политической системы⁶.

Указанные факторы, для удобства их исследования, целесообразно объединить в следующие группы: правовые (к которым относятся: форма правления, политический режим, национальная избирательная система), политические (электоральная культура граждан, личностные качества премьер-министра и членов правительства, состояние национальной политической системы) и исторические (исторические условия формирования конституционного законодательства)⁷.

Характеризуя место правительства в политической системе конкретного государства, помимо указанных факторов, следует учитывать и то обстоятельство, что тенденцией в современных государствах является существование различия между правовыми рамками и фактической деятельностью, как парламентов, так и правительств⁸.

Охарактеризовать особенности статуса правительства в конкретном государстве позволяет и анализ критериев классификации указанных органов. На его основании можем утверждать, что Кабинет Министров Украины – это высший орган исполнительной власти общей компетенции, коллегиальный, постоянный, бюджетный, включающий четыре уровня должностей, формирующийся полупрезидентским способом с доминированием Президента Украины и по сроку полномочий «привязанный» к полномочиям главы государства⁹.

⁶ І.І. Дахова, *Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект*, Харків 2006, с. 6–7.

⁷ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку*, Київ 2012, с. 89.

⁸ V. Knutelska *Working Practices Winning Out over Formal Rules: Parliamentary Scrutiny of EU Matters in the Czech Republic, Poland and Slovakia*, *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 12, № 3, p. 320–339, September 2011 <http://dx.doi.org/10.1080/15705854.2011.596309>

⁹ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України...*, с. 64.

Охарактеризуем особенности процесса формирования Кабинета Министров Украины. Так, часть 1 статьи 114 Основного Закона Украины предусматривает, что в состав Правительства Украины входят Премьер-министр Украины, Первый вице-премьер-министр, три вице-министра, министры. По содержанию части 5 статьи 107 Конституции Украины находим также ссылку на существование должностей Министров: обороны Украины, внутренних дел Украины, зарубежных дел Украины, а по содержанию части 3 статьи 131 – на должность Министра юстиции Украины. Как известно, перечисленные конкретные должности министров являются «классическими» для большинства современных правительств.

Согласно Закону Украины «О Кабинете Министров Украины» от 7 октября 2010 г., с изменениями¹⁰, должностной состав (количество и перечень должностей) новообразованного Кабинета Министров Украины определяется Президентом Украины по представлению Премьер-министра Украины одновременно с назначением персонального состава Кабинета Министров Украины.

По состоянию на ноябрь 2013 года в состав Правительства Украины входит 18 министров. При этом с момента принятия Конституции Украины в 1996 году в состав Правительства входило разное количество министров. Так, если в 1996 г. оно насчитывало 27 министров, то позже включало 15 членов. Однако в 2005 году количество министров, которые входят в состав Кабинета Министров Украины, увеличилось до 17. В 2006 году в состав Правительства входило 26 министров. В Кабинете Министров, сформированном в 2010 году, количество его членов составляло уже 27 человек. Учитывая нестабильность количественного состава Правительства, украинские исследователи высказывают мнение относительно необходимости установления на законодательном уровне его рационального численного состава¹¹. Мы поддерживаем такую позицию.

Порядок формирования состава Правительства Украины является законодательно упорядоченным процессом, включающим следующие этапы.

1. Назначение Премьер-министра Украины, что включает: 1) внесение Президентом Украины кандидатуры Премьер-министра Украины на рассмотрение парламента; 2) рассмотрение Верховной Радой Украины представления Президента Украины о даче согласия о назначении на должность Премьер-министра Украины; 3) принятие парламентом постановления о даче согласия на назначение Премьер-министра Украины. Если парламент не дает согласие на назначение Премьер-министра Украины, Пре-

¹⁰ Голос України, 13.10.2010, № 191.

¹¹ О.Д. Крупчан, *Організація виконавчої влади*, Київ 2001, с. 63.

зидент вносит на рассмотрение Верховной Рады представление о даче согласия на назначение на указанную должность, в порядке, описанном выше; 4) издание указа Президента Украины о назначении этого лица Премьер-министром Украины. 2. Назначение членов Правительства. Этот этап подразумевает:

- 1) внесение новоназначенным Премьер-министром Украины представления Президенту Украины (единым списком или отдельно) о назначении членов Кабинета Министров Украины;
- 2) издание указа Президента Украины о назначении лица членом Кабинета Министров Украины или поручение Премьер-министру Украины внести новое представление относительно персонального состава Кабинета Министров Украины или относительно кандидатур на отдельные должности членов Кабинета Министров Украины.

В целом же, следует отметить, что процесс формирования Кабинета Министров в Украине находится в рамках тенденции, имеющей место в современных демократических государствах, согласно которой определяющим фактором выступают не нормативно-правовые механизмы, а расстановка сил в парламенте.

Характеризуя первый этап формирования Правительства Украины – назначение Премьер-министра Украины – следует отметить, что в действующем законодательстве Украины отсутствует условие о необходимости формирования парламентского большинства (коалиции) в понимании постоянно действующего субъекта. Однако такое требование содержалось в Конституции Украины с изменениями 2004 г. При этом анализ норм действующей Конституции Украины и Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» свидетельствует о необходимости формирования ситуативного большинства, которое бы поддерживало кандидатуру на пост Премьер-министра Украины, а также Программу деятельности вновь сформированного Правительства.

Срок полномочий правительств в независимой Украине составляет от 10 дней до 2 лет и 2 месяцев. У большинства правительств Украины срок полномочий составлял от 1 года до 1 года 6 месяцев, что в целом отвечает имеющей место на современном этапе тенденции нестабильности функционирования правительств в государствах еврозоны.

Относительно оснований прекращения деятельности Правительства Украины, следует отметить, что Основной Закон содержит следующие из них:

- 1) сложение полномочий перед новоизбранным Президентом Украины;
- 2) отставка Премьер-министра Украины и других членов Правительства по собственной инициативе;
- 3) отставка Кабинета Министров Украины вследствие принятия Верховной Радой Украины резолюции недоверия Кабинету Министров;

4) отставка Кабинета Министров Украины по решению Президента Украины. При этом, следует обратить внимание на то обстоятельство, что согласно Закону Украины «О Кабинете Министров Украины» (а точнее, изменениям, внесенным в него 02.12.2010 г.) Премьер-министр Украины исключен из числа субъектов, по представлению которых член Правительства мог быть уволен с должности по решению Президента Украины.

Это один из факторов (о других факторах мы скажем далее), свидетельствующих о том, что такое состояние законодательного регулирования указанного вопроса (особенно в сочетании с таким раскладом политических сил, когда Президент Украины и парламентское большинство являются представителями одной и той же политической партии) превращает главу Кабинета Министров Украины в «административного» премьер-министра, лишённого рычагов влияния на деятельность возглавляемого ним органа. Реальным же главой Кабинета Министров в такой ситуации становится Президент Украины.

Характеризуя реальный объем полномочий Премьер-министра в Украине на современном этапе, следует отметить, что вследствие проведенной в Украине конституционной реформы 2004 г. пост главы Правительства имел не меньше значения, чем Президента, а в экономической сфере даже превосходил его. С другой стороны, Премьер-министр оказался лишённым поддержки со стороны глав местных государственных администраций, поскольку право относительно их назначения было сохранено за Президентом. Однако, на сегодня в связи с тем, что конституционная реформа была отменена через признание неконституционным Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины» согласно уже упомянутому выше Решению Конституционного Суда Украины от 30.09.2010 р. № 20-рп/2010, эксперты констатируют дисбаланс в организации государственной власти, а также то, что Кабинет Министров может действительно стать высшим органом в системе органов исполнительной власти только тогда, когда получит возможность самостоятельно формировать всю исполнительную вертикаль¹².

Отдельного внимания в аспекте характеристики статуса Правительства Украины на современном этапе требует вопрос относительно его взаимодействия с высшими органами государственной власти Украины.

Особенности украинского конституционного законодательства (а именно то, что Конституция Украина, регулируя отношения между Правительством Украины, парламентом и Президентом Украины, исходит исключительно из того, что их взаимодействие основывается на консенсусе, не предусматри-

¹² *Интерв'ю завідувача кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого С. Серьогіної – головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому, «Право України» 2009, № 12, с. 10.*

вая эффективных механизмов решения потенциальных конституционных конфликтов и кризисов между указанными субъектами в случае их принадлежности к различным политическим силам, то есть оппозиционности парламентского большинства и Президента) указывают на то, что наиболее эффективным с политической точки зрения может быть однопартийное Правительство, при условии совпадения партийности главы государства и членов Кабинета Министров Украины.

При этом, как известно, в практике зарубежных государств тенденцией является то, что ситуации, когда одна партия может создать правительство, которое опиралось бы на поддержку парламентского большинства, становятся все более единичными, особенно там, где используется пропорциональная избирательная система¹³. Учитывая то, что в Украине на сегодня на парламентских выборах используется смешанная избирательная система (50% от состава парламента избирается по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, а 50% – по пропорциональной избирательной системе с «закрытыми» списками), а также то, что кандидаты по мажоритарной системе в большинстве случаев также являются представителями определенной политической партии, указанная тенденция распространяется и на Украину.

Еще одной особенностью организации системы высших органов государственной власти Украины является фактически дуалистический характер Правительства, поскольку, согласно действующему Основному Закону Украины, исполнительная власть разделяется между Кабинетом Министров и Президентом Украины. Так, указанный дуализм основывается на положениях Конституции Украины, регулирующих порядок: назначения членов Правительства; создания, реорганизации и ликвидации министерств и иных центральных органов исполнительной власти; отмены актов Кабинета Министров Украины; контрассигнации актов главы государства; деятельности Совета национальной безопасности и обороны Украины; назначения глав местных государственных администраций.

К сферам общественных отношений, в которых «пересекаются» полномочия Правительства Украины и Президента Украины, согласно Основному Закону Украины, следует отнести:

- обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности Украины;
- осуществление внешней и внутренней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины;

¹³ А.С. Романюк, *Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи*, Львів 2007, с. 250.

- осуществление мер относительно обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление мер относительно обеспечения обороноспособности и национальной безопасности Украины;
- организацию и обеспечение осуществления внешнеэкономической деятельности Украины.

Иногда такая «пересеченная» компетенция приводит к тому, что Правительство Украины выполняет не присущие ему полномочия. Так, последний резонансный прецедент имел место 21 ноября 2013 г., когда Кабинет Министров Украины принял распоряжение, согласно которому процесс подготовки к подписанию Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС приостановлен. Между тем, Конституция Украины (статья 106) устанавливает, что парламент определяет основы внешней политики; руководство внешнеполитической деятельностью государства осуществляет Президент Украины; тогда как Правительство Украины лишь осуществляет внешнюю политику государства. И, хотя среди тенденций закрепления и реализации компетенции правительства, имеющих место в зарубежных государствах, отмечается тенденция возрастания роли правительств во внешнеполитических отношениях, что связывается с усилением интеграционных процессов в рамках Европейского Союза, находящая проявление в увеличении количества правительственных органов, занимающихся внешней политикой, расширении сферы внешнеэкономической деятельности правительств¹⁴, тем не менее, это не может являться оправданием для исполнения органом государственной власти (Кабинетом Министров Украины) полномочий, не предусмотренных Конституцией и законами Украины.

Характеризуя особенности правового статуса Правительства Украины, следует обратить внимание и на вопрос правового регулирования статуса указанного субъекта. Так, перечень нормативных актов, которыми регулируется деятельность Кабинета Министров Украины, является «стандартным» для президентско-парламентской формы правления и включает: Конституцию, законы и акты Президента Украины (часть 3 статьи 113 Конституции Украины).

Однако настораживающими с позиций разделения власти выглядят действия со стороны Президента Украины, направленные на расширение перечня актов, которыми руководствуется в своей деятельности Правительство. Так, на сегодня в Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» внесено положение, согласно которому Правительство обязано исполнять поручения главы государства.

¹⁴ I.I. Дахова, *Конституційно-правовий статус уряду...*, с. 8.

При этом, исходя из юридической природы поручений, они не являются самостоятельной формой реализации полномочий главы государства и могут лишь использоваться для организации внутренней работы Президента Украины. Появление такой нормы в Законе «О Кабинете Министров Украины» обусловлено тем, что на сегодня парламентское большинство и Президент Украины являются представителями одной и той же политической силы, в связи с чем наблюдается, как уже отмечалось выше, усиление фактического влияния главы государства на всю систему государственной власти и, особенно, на ее исполнительную ветвь.

Характеризуя конституционно-правовой статус Правительства, нельзя оставить вне внимания и особенности структурной организации указанного органа. Так, определяющую роль в структуре Правительства, как правило, играет Премьер-министр. Решающее влияние на его статус оказывают факторы формы правления, политического режима, расстановки политических сил в парламенте. Кроме того, по мнению Дж. Сартори, к числу таких факторов следует отнести и место главы Правительства среди иных его членов¹⁵.

Таким образом, решающее влияние на статус Премьер-министра оказывает именно политический фактор. Вариант одинаковой политической принадлежности главы Правительства, парламентского большинства и Президента Украины выглядит привлекательным с точки зрения консенсуса в их отношениях. Однако, с точки зрения места главы Правительства в системе государственной власти, при этом варианте существует опасность превращения должности Премьер-министра в формальную, «административную», с полным переходом управления Правительством к Президенту Украины.

Проблемные моменты следует выделить и относительно отдельных аспектов конституционно-правового статуса министров как членов Правительства Украины.

Так, острой проблемой является крайне незначительное представительство в составе Кабинета Министров Украины женщин. В связи с этим, украинские исследователи предлагают включить в законодательство нормы, которые устанавливали бы квоты представительства женщин в высших органах государственной власти. В то же время, следует согласиться с позицией той группы исследователей, которые считают, что введение гендерных квот вряд ли может считаться достойным инструментарием решения указанной проблемы в современном светском европейском государстве, мировоззрение граждан в котором нетерпимо к любой, в том числе половой дискриминации¹⁶.

¹⁵ С. Джованні, *Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів*, Київ 2001, с. 98–99.

¹⁶ В.Л. Федоренко, *Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України*, Київ 2013, с. 141.

Значительно усложняет ситуацию в Украине относительно преодоления гендерного неравенства и позиция самих чиновников по этому вопросу. Так, например, Премьер-министр Украины Н. Азаров утверждал, что в его Правительстве нет женщин, поскольку они, по его мнению, не могут реализовывать реформы¹⁷.

Особенностью конституционно-правового статуса члена Кабинета Министров Украины следует считать и несовместимость мандатов народного депутата Украины со служебной деятельностью членов Кабинета Министров Украины. Однако специалисты высказывают мнение, согласно которому совмещение должностей члена Правительства Украины и парламентария усилило бы степень неприкосновенности министра, сдерживало доминантную роль Премьер-министра в Правительстве¹⁸.

Мы отстаиваем позицию, согласно которой в условиях президентско-парламентской формы правления принцип совместимости должностей народного депутата Украины и члена Кабинета Министров Украины приведет к «сращиванию» Правительства и парламентского большинства и нивелированию роли Президента Украины и парламентской оппозиции в политической системе¹⁹.

Характеризуя особенности статуса членов Правительства Украины, следует отметить также то, что в политологической литературе²⁰, среди факторов, влияющих на деятельность правительств, выделяют фактор территориального представительства. В своеобразной форме влияние этого фактора прослеживается и при формировании Правительства Украины. Так, большинство членов действующего Кабинета Министров Украины являются уроженцами Восточного (Донецкого) региона Украины или же связаны с данным регионом в силу профессиональной деятельности.

Еще одной специфической особенностью статуса члена Кабинета Министров Украины является то, что согласно Закону Украины «О Кабинете Министров Украины» должности членов Кабинета Министров Украины относятся к политическим, однако содержание указанного понятия, согласно данному Закону, имеет очень узкое значение. Так, устанавливается, что на членов Правительства Украины не распространяется трудовое законодательство и законодательство о государственной службе. Однако такая трактовка

¹⁷ М. Вервієр, *Щобільше жінок на вищих щаблях влади, то менше в суспільстві корупції*, <http://iwip.org.ua/ukr/public/551.html>

¹⁸ Я.В. Митровка, *Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці*, Київ 2007, с. 10.

¹⁹ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України...*, с. 229.

²⁰ См. например В.В. Желтов, *Сравнительная политология*, Москва 2008, с. 521–522.

политической составляющей статуса члена Правительства не в полной мере раскрывает особенности статуса указанного субъекта. Считаем, что основной и принципиальной характеристикой статуса члена Правительства, как политического деятеля, должна быть реализация ним политического курса государства и Программы деятельности Правительства.

Интересно также то, что правила этического поведения членов Правительства урегулированы в Украине на уровне специального Закона «О правилах этического поведения» от 17.05.2012 г.²¹ С нашей точки зрения, в демократическом государстве принятие подобного рода законов является лишним. Поскольку их нормы являются декларативными и не подкрепленными реальными юридическими санкциями. Очевидно, что выполнение правил этического поведения должно иметь своим основанием не нормы законодательства, а личную, в том числе политическую культуру, высших должностных лиц.

Составляющей конституционно-правового статуса субъекта выступает его ответственность.

Следует отметить, что ни одной из европейских смешанных республик, находящихся западнее Украины, не присуща двойственная политическая ответственность правительства перед парламентом и президентом, во всех этих государствах правительство политически ответственно лишь перед парламентом²².

Анализ же содержания действующего Основного Закона Украины дает основания для вывода о том, что Правительство Украины является ответственным как перед главой государства, так и перед парламентом. Оценивая двойственную политическую ответственность Кабинета Министров Украины, следует отметить, что правительство, не формирующееся на основе постоянно действующего парламентского большинства и не опирающегося на него в своей деятельности, оказывается, что называется, между двух огней – между парламентом и Президентом, не имея реальных механизмов влияния. Такое правительство не отличается стабильностью. С другой стороны, при дуализме исполнительной власти и двойственной политической ответственности правительства между сформированным на основе парламентского большинства правительством и президентом могут обостряться отношения, если они представляют оппозиционные друг другу партийно-политические силы²³.

²¹ „Голос України”, 12.06.2012, № 106, с. 22.

²² Я.М. Журба, *Взаємообумовленість форми правління держави та способу формування і відповідальності уряду*, «Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки», Київ 2011, Вип. 53, с. 200.

²³ А.С. Романюк, *Порівняльний аналіз політичних інститутів...*, с. 264.

Существующая в Украине модель вотума недоверия Правительству укладывается в известную мировой практике модель деструктивного вотума недоверия: при его вынесении отсутствуют требования относительно формирования следующего состава Кабинета Министров. Украинские конституционалисты²⁴ настаивают на необходимости конституционного закрепления конструктивного вотума недоверия (по примеру Бельгии, Венгрии, Испании, Польши, Португалии, ФРГ). При этом, учитывая существующую ныне в Украине президентско-парламентскую форму правления, конструктивный вотум недоверия мог бы найти отражение в действующем законодательстве в форме, например, обязанности парламента рассмотреть вопрос о предоставлении согласия, а Президента Украины одновременно с принятием резолюции недоверия, внести на рассмотрение Верховной Рады кандидатуру нового главы Правительства Украины.

В законодательстве Украины не закрепляется институт индивидуальной парламентской ответственности членов Правительства, что обусловлено сменой в Украине формы правления с парламентско-президентской на президентско-парламентскую (в 2010 г.). Вместе с тем, член Кабинета Министров Украины несет конституционно-политическую внепарламентскую ответственность перед главой государства как член Кабинета Министров Украины и как руководитель соответствующего министерства.

Особенностью уголовной ответственности членов Правительства Украины на современном этапе является то, что она применяется к указанной категории лиц в общем порядке. Однако распространенной практикой в зарубежных государствах является существование специальных органов, к компетенции которых принадлежит рассмотрение такой категории дел. В связи с тем, что в Украине уже имели место прецеденты привлечения бывших членов Правительства (Ю. Луценко, Ю. Тимошенко) к уголовной ответственности, следует полностью вывести институт уголовной ответственности членов Правительства из-под влияния политического фактора. Поскольку, исходя из ныне существующего порядка избрания судей (в котором принимают участие глава государства и парламент), этот фактор не исключен, предлагаем, чтобы члены действующего Правительства, а также члены Правительства в отставке, за совершение преступлений, связанных их деятельностью на соответствующих должностях в Кабинете Министров Украины,

²⁴ См. например Р.М. Павленко, *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід*, Київ 2002, с. 211–212, 217; О.І. Сушинський, *Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти*, Львів 2002, с. 190.

привлекались к ответственности специальным органом, уполномоченным на рассмотрение данной категории дел²⁵.

Таким образом, подводя итоги данного исследования, отметим, что, в целом, организация и деятельность Правительства в Украине на современном этапе отвечает тенденциям, имеющим место относительно данного вопроса в зарубежных государствах. Однако, отдельные особенности политической системы государства (в частности: особенности формы правления, национального законодательства по указанному вопросу, партийной системы) требуют изучения и внимания специалистов и политиков с целью соответствия функционирования Кабинета Министров Украины стандартам демократических государств, организованных в соответствии с принципами европейского конституционализма.

РЕЗЮМЕ

В статье анализируются теоретические и практические проблемы организации и деятельности Правительства в Украине на современном этапе, в частности: характеризуются правовые и политические факторы, влияющие на формирование и функционирование Кабинета Министров Украины; обозначается место Правительства Украины в механизме государственной власти; анализируются тенденции правового регулирования и деятельности правительств в зарубежных государствах и их отражение в политической жизни современной Украины.

Olga Vladimirovna Sovgyrya

THE STRUCTURE AND FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT OF UKRAINE: SPOTLIGHT ON CURRENT ISSUES

The article examines the theoretical and practical aspects of the current structure and functions of the Government of Ukraine. The author sheds lights on: (1) political and legal factors that affect the formation and functioning of the Cabinet of Ministers of Ukraine; (2) the role of the Government in the mechanism of state power of Ukraine; (3) the recent trends in legal regulation and activities of the governments in foreign countries as well as the ways in which respective trends are being translated into political life of contemporary Ukraine.

Key words: *Government, Cabinet of Ministers of Ukraine, President of Ukraine, State Power*

²⁵ О.В. Совгиря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України...*, с. 420.

Бібліографія

- В. Авер'янов, *Дуалізм виконавчої влади у світлі конституційного вдосконалення форми державного правління в Україні*, «Вісник Конституційного Суду України» 2010, № 3.
- М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина (ред.), *Конституционное право зарубежных стран*: Учебник для вузов, Москва 2005.
- М. Вервієр, *Щобільше жінок на вищих щаблях влади, то менше в суспільстві корупції*, <http://iwp.org.ua/ukr/public/551.html>
- О. Даниляк, *Порівняльний аналіз механізмів стримувань і противаг між Президентом, парламентом та Урядом України у владних моделях 1996 та 2004 років*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України», Київ 2011, № 2.
- І.І. Дахова, *Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект*, Харків 2006.
- С. Джованні, *Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів*, Київ 2001.
- В.В. Желтов, *Сравнительная политология*, Москва 2008.
- Я.М. Журба, *Взаємообумовленість форми правління держави та способу формування і відповідальності уряду*, «Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки», Київ 2011, Вип. 53.
- О.Д. Крупчан, *Організація виконавчої влади*, Київ 2001.
- Я.В. Митровка, *Конституційні засади поділу державної влади в Україні та Чеській Республіці*, Київ 2007.
- Р.М. Павленко, *Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід*, Київ 2002.
- А.С. Романюк, *Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи*, Львів 2007.
- О.В. Совгіря, *Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку*, Київ 2012.
- О.І. Сушинський, *Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти*, Львів 2002.
- В.Л. Федоренко, *Питання теорії конституційного права і модернізації Конституції України*, Київ 2013.

Юрий Шведа

Партийная система Украины в исторической ретроспективе

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

партийная система, атомизированная (мультипартийная) партийная система, партийная система умеренного плюрализма, экстремальная (поляризованная) партийная система, политическое доминирование

Введение

Политические реалии последнего времени, влияние на них политических партий убедительно свидетельствуют о переходе Украины от многопартийности к многопартийной системе, конфигурация которой постоянно меняется. При этом, полагаясь на классификацию партийных систем Дж. Сартори¹, можно выделить несколько этапов эволюции партийной системы Украины: I этап – атомизированная (мультипартийная) система (1990–1998); II этап – партийная система экстремального (поляризованного) плюрализма (1998–2005); III этап – партийная система умеренного плюрализма (2006–2010); IV этап – партийная система экстремального (поляризованного) плюрализма с элементами доминирования (2010– по сегодня).

Атомизированная (мультипартийная) партийная система

Анализируя историю формирования многопартийности в Украине можно заметить, что возникновение политических клубов, союзов, обществ и движе-

¹ G. Sartori, *Parties and Party Systems: A framework for Analysis*, Cambridge 1976.

ний хронологически предшествовало возникновению политических партий. Так в период с 1987 г. по 1989 г. в Украине появилось 125 общественно-политических клубов, групп и объединений. Осенью 1989 г. в Украине впервые было задекларировано намерение создания Партии зеленых Украины (ПЗУ). Однако, несмотря на декларацию намерений, экологическое движение в Украине так и не сумело в то время организационно оформиться в политическую партию (Партия «зеленых» была создана лишь осенью 1990 г.)².

Возникновение первых элементов многопартийности в Украине на рубеже 80–90-х годов было обусловлено, прежде всего, социально-экономическими и политическими причинами, которые сформировались к тому времени в Украине. Речь идет о кризисном состоянии общества, неспособности правящей верхушки предложить пути выхода из кризиса, а также понимание обществом необходимости ее отстранения от власти. Поэтому неудивительно, что существенное влияние на формирование политических партий в Украине имел процесс выборов в украинский парламент – Верховную Раду в марте 1990 г.

С 1989 г. по март 1990 г. заявили о себе 20 общенациональных политических партий и еще около 10 с руководящими центрами за пределами Украины. Состоянием на 1.01.1992 г. официальный статус (без КПУ, которая была зарегистрирована 22 июля 1991 г. и запрещена после августовского путча) имело 11 партий, а также 189 общественных организаций³.

График 1. График регистрации политических партий в Украине



Источник: составлено автором на основе данных Министерства юстиции Украины.

² А. Романюк, Ю. Шведа, *Партії та електоральна політика*, Львів 2005, с. 227.

³ Ю. Шведа, *Партії та партійна система України*, Львів 2001, с. 16.

Такая временная привязка процесса формирования партий к парламентским выборам свидетельствует о прагматизме украинских политиков. В партиях они видели наиболее эффективные инструменты борьбы за власть и осуществления политики на основе реализации собственных политических программ. Ведь, по сравнению с общественными движениями и объединениями, партии были более организованными и структурированными, имели идеологическую ориентацию, качественно более однородный состав участников, а также конкретно обозначенные цели и задачи. Поэтому логика развития неформальных общественно-политических движений и организаций в условиях демократизации «подталкивала» их к трансформации в политические партии.

Наибольшее влияние на формирование политического плюрализма в Украине имело создание Народного Руха Украины (НРУ), учредительный съезд которого состоялся 8–10 сентября 1989 г.⁴ На первом этапе своей деятельности НРУ удалось объединить людей самых различных политических взглядов – от коммунистов-реформаторов до членов правозащитных, экологических, культурно-образовательных и прочих организаций. Это было время консолидации общественно-политических организаций, групп и отдельных людей на почве необходимости борьбы за национальное, духовное, экономическое и политическое возрождение Украины. Создание и деятельность НРУ показали, что монополии КПСС в политической сфере пришел конец. Вместе с тем, с самого дня своего образования в составе НРУ существовали различные политические направления, объединенные идеей национального возрождения и антикоммунизма, что закладывало фундамент для формирования новых партий на его базе.

Таким образом, опыт формирования многопартийности в Украине еще раз подтвердил обоснованность двухэтапной схемы перехода от тоталитаризма к демократии: на первом этапе имеет место объединение всех значительных оппозиционных групп для борьбы с коммунистами, а на втором – дифференциация движения на разные политические силы и настоящая политическая дискуссия свойственная плюралистической системе. Подтверждает это закономерный характер процесса партийного строительства в Украине.

В условиях отсутствия развитой организационной структуры и достаточного количества подготовленных кандидатов в депутаты молодые и разобщенные политические партии оказались в довольно сложном положении накануне парламентских выборов 1994 г., которые проводились за мажоритарной избирательной системой. Процедура выдвижения кандидатов в депутаты была чрезмерно усложнена. Преодолеть эти трудности и получить депу-

⁴ В. Ковтун, *Історія Народного Руху України*, Київ 1995.

татские мандаты удалось 14 партиям, однако их представители составляли меньше половины украинского парламента. Наибольшее представительство в Верховной Раде Украины II созыва имели: КПУ – 99 народных депутатов, НРУ – 21 депутат, СелПУ (Крестьянская партия Украины) – 19. Остальные были внепартийными членами неоформленной тогда еще “партии власти”, а также небольшое количество радикальных реформаторов и т.н. государственныхников.

Результаты парламентских выборов показали, что, несмотря на то, что происходили они в одномандатных избирательных округах, преобладающим мотивом выбора избирателей была партийная принадлежность кандидата. Подтверждает это статистика эффективности баллотирования: депутатами стали каждый 9-й кандидат из партийных и лишь каждый 23-й из числа внепартийных кандидатов⁵. Такое широкое партийное представительство в украинском парламенте дает основания утверждать, что к этому времени в Украине уже сформировались основы многопартийности.

Партийная система в это время имела ярко выраженные черты атомизированной (мультипартийной) системы, которая характеризуется наличием большого числа маловлиятельных партий и формированием правительства на непартийной основе. В такой системе центральная роль принадлежит т.н. «партии власти» (не следует путать с правящей партией в рамках демократического правления), в состав которой входили деидеологизированные слои государственной номенклатуры⁶. Негативное влияние на формирование партийной системы осуществляла доминирующая в то время идея создания «непартийного правительства» согласно которой оно должно было исполнять исключительно хозяйственные функции.

Система экстремального (поляризованного) плюрализма

Известно, что атомизированная (мультипартийная) система не является стабильной. Она всегда трансформируется в более стабильные партийно-политические системы. Истинность этого положения подтверждается и на примере формирования партийной системы Украины.

Вначале очередного избирательного года в Украине было уже зарегистрировано 52 политические партии, 44 из которых высказали намерение взять участие в парламентских выборах в 1998 г. (25 самостоятельно, 19 – в составе избирательных блоков). Для участия в выборах ЦИК зарегистри-

⁵ *Верховна Рада України: парадигми і парадокси. Ексклюзив*, Вип. 2, Київ 1995.

⁶ Е. Пуфлер, *Партійна система незалежної України: особливості формування, тенденції подальшої трансформації*, «Нова Політика» 1997, № 1, с. 42–43.

стрировала 21 политическую партию и 9 избирательных блоков (в которые вошло 19 политических партий). Списки партий и блоков насчитывали 3539 кандидатов в народные депутаты Украины. Избирательная субъектность партий по сравнению с 1994 г. возросла более чем в 6 раз⁷.

Обозначенный законом избирательный барьер смогли преодолеть 8 политических партий и избирательных блоков. В целом политические симпатии избирателей распределились следующим образом: за партийный список КПУ отдали свои голоса 24,65% избирателей, НРУ – 9,4%, избирательный блок СелПУ и СПУ «За правду, за народ, за Украину!» – 8,55%, ПЗУ – 5,43%, НДП – 5,01%, ВО «Громада» – 4,67%, ПСПУ – 4,04%, СДПУ (о) – 4,01%. Свыше миллиона избирателей – 5,25% от общей численности – не поддержали ни одной партии.

Одновременно партии воспользовались предоставленной законом возможностью выдвижения своих кандидатов в мажоритарных округах (2242 чел.). Максимальное количество депутатских мандатов в мажоритарных округах получила КПУ – 38, НРУ – 14 и НДП – 13. При этом в одномандатных округах на востоке и юге Украины левые политические силы получили меньше мандатов, чем на предыдущих выборах. В этой связи весьма показательно, что две «партии власти» (НДП и АПУ) при достаточно скромных результатах по партийных списках добились неплохих результатов в мажоритарных округах (14 и 8 мандатов). Основная борьба на выборах развернулась между КПУ и *антикоммунистическим* НРУ⁸.

Из 30 коллективных участников избирательных соревнований лишь 17 смогли преодолеть заветный 4% избирательный барьер хотя бы в одном из 27 регионов Украины, 8 – преодолели его в масштабах всей страны и только 5 (КПУ, НРУ, СПУ-СелПУ, НДП и ПЗУ) – более чем в половине регионов. Это показало что общенациональной партии, которая бы пользовалась, более-менее одинаковой, поддержкой избирателей во всех регионах Украины – не было. Фактически большинство украинских политических партий представляли либо региональные интересы либо идеологические меньшинства или просто самих себя⁹.

Выборы за смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системой способствовали формированию системы малых партий (за классификацией П. Маера). Партийная система Украины, где две самые крупные

⁷ А. Колодій, *Праві, ліві та центр у політичному житті України: ретроспектива років незалежності*, [в:] К. Kowalczyk, L. Tomczak (ред.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywę*, Toruń 2007, s. 76.

⁸ М. Рябець (ред.), *Політичні партії в Україні. Інформаційно-довідкове видання*, Київ 2001, с. 11.

⁹ В. Вітковський, *Вибори '98: нейзаж після виборів*, «Українські Варіанти» 1998, № 2.

партии (КПУ и НРУ) вместе получили лишь 37,55% мандатов, относится именно к такому типу партийных систем. К аналогичным выводам мы приходим при подсчете индекса фракционности партийной системы Украины за методом Д. Рае. За пропорциональной частью он равнялся на парламентском уровне 0,80. Такая величина данного индекса была характерна для Бельгии (0,82), Финляндии (0,80) и Швейцарии (0,84) в 1980–1994 гг.¹⁰ Всего же в составе парламента III созыва были представлены 22 политические партии.

После 1996 г. в Украине можна наблюдать переход от атомизированной (мультипартийной) партийной системы к системе поляризованного плюрализма. Эта тенденция подтверждается существованием целого ряда существенных черт партийной системы данного типа: (экстремальной поляризацией политических сил, наличием антисистемных сил (коммунисты-национал-демократы), биполярной (право-левой) оппозицией к существующей власти, трехполюсной конфигурацией партийной системы («левые»-«центр»-«правые»)¹¹.

Состоянием на 1 января 2001 г. в Украине было зарегистрировано 109 политических партий, а накануне парламентских выборов 2002 г. их насчитывалось уже больше 150. Основная масса этих партий – политические проекты. Общенациональное влияние и вес в действительности имели не более шести политических партий и еще около двух десятков владели определенными финансовыми возможностями¹².

В избирательном процессе приняло участие 33 субъекта – 21 политическая партия и 12 блоков партий, которые объединили 42 политические партии. Самыми крупными за количеством участников были: избирательный блок «Блок Виктора Ющенко «Наша Украина» (10 партий), избирательный блок «За Единую Украину!» (5), избирательный блок «Блок Юлии Тимошенко» (БЮТ), избирательный блок «Единство» и избирательный блок «Команда Озимого Поколения» (по 4). В целом по партийным спискам кандидатами в народные депутаты Украины было выдвинуто 3953 человек. Еще 18 партий выдвигали небольшое количество кандидатов (от 1 до 7) только в мажоритарных округах.

Из 33 списков, включенных в избирательный бюллетень для голосования в многомандатном округе, 4-% барьер преодолели шесть субъектов избирательной кампании (три блока и три партии). Лидером симпатий избирателей стал избирательный блок «Блок Виктора Ющенко «Наша Украина» (23,57%

¹⁰ A. Antoszewski, R. Herbut (ред.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 174.

¹¹ Подробнее см. J. Szweda, *Partie polityczne oraz system partyjny Ukrainy*, [w:] L. Donaj, A. Romaniuk (ред.), *Współczesna Ukraina*, Łódź 2007, s. 111.

¹² Ю. Шайгородський (уклад), *Політичні партії України в 3-х т.*, Київ 2005, т. 1, с. 12.

голосов, 70 депутатских мандатов), КПУ получила 19,98% голосов и 59 мандатов, блок «За Единую Украину!» – соответственно 11,77% и 35, БЮТ – 7,26% и 22, СПУ – 6,87% и 20, СДПУ (о) – 6,27% голосов и 19 мандатов. Всего в голосовании в многомандатном округе приняло участие 69,39% избирателей¹³.

Анализ результатов выборов 2002 г. указывал на то, что в электоральных симпатиях произошли существенные изменения, что привело к потере лидерства коммунистов, как за партийными списками, так и в мажоритарных округах. КПУ победила только в 9 областях Украины, в каких ее влияние колебалось от 21% (Кировоградская область) до 34% (Крым) голосов. Первое место в общенациональном округе занял блок партий «Наша Украина» во главе с Виктором Ющенко. Победители избирательных баталлий получили 75,8% голосов избирателей, которые приняли участие в голосовании. В целом в Верховной Раде IV созыва было представлено 28 политических партий Украины, за которые проголосовало 35,68% избирателей, тогда как 64,32% отдали свои голоса за кандидатов, которые баллотировались как внепартийные.

На выборах 2002 г. более чем в два раза сократилось количество избирателей, которые проголосовали против всех. Также существенно сократилось количество избирателей, которые проголосовали за партии, которые не преодолели избирательный барьер. Это объясняется уменьшением уровня фрагментации основных субъектов избирательной кампании и развертыванием избирательной борьбы между оппозиционным избирательным блоком «Наша Украина» и провластным блоком «За Единую Украину!»¹⁴.

Показатель эффективного количества партий снизился по сравнению с 1988 г. и приблизился к средним значениям в государствах Центрально-Восточной Европы: на избирательном уровне он составлял 7,96; на парламентском – 4,6. В то же время индекс фракционности партийной системы (за пропорциональной составляющей) возрос до 0,88 (0,80 в 1998 г.) что свидетельствует о росте пропорционального представительства партий на парламентском уровне. За оценками аналитиков одномандатные округа в 2002 г. оказались наиболее открытыми для манипуляций и подкупа. В результате этого партийность парламента в 2002 г. неожиданно снизилась до 67%¹⁵.

¹³ Л. Кормич, Д. Шелест, *Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України*, Київ 2004, с. 239.

¹⁴ С. Васильченко, *Географія українських виборів: результати парламентських виборів у ретроспективі й у сьогоденні*, [в:] *Реалії політичного фінансування в Україні*, Київ 2002, с. 73–75.

¹⁵ А. Колодій, *Праві, ліві та центр у політичному житті України: ретроспектива років незалежності*, [в:] К. Kowalczyk, L. Tomczak (ред.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywy*, Toruń 2007, s. 82.

Для измерения политической структуризации парламента можно использовать введенный Л. Маером индекс агрегации (соотношение количества всех парламентских партий к количеству мест контролируемых самой большой партией в парламенте). В 1998–2002 гг. индекс агрегации в Украине составлял 3,73. Похожая величина данного индекса была в Финляндии в 1945–1979 и 1980–1994 гг. (3,38 и 3,11 соответственно), а также в Голландии (3,57) и Швейцарии (3,49) в 1975–1979 гг.¹⁶ В этих государствах имеем дело со значительной степенью фракционализации партийных систем и многопартийной системой коалиционных переговоров.

Система умеренного плюрализма

Парламентские выборы 2006 г., которые проходили на основании обновленного закона о выборах народных депутатов Украины, осуществлялись впервые за пропорциональной избирательной системой с 3% избирательным барьером. Состоянием на 20.12. 2006 г. Министерством юстиции Украины было зарегистрировано 137 политических партий. На протяжении одного лишь 2005 г. было создано 24 новые партии.

В борьбу за места в высшем законодательном органе государства включилось 45 субъектов избирательного процесса (29 политических партий и 16 партийных блоков). Многие из них были очень «молодыми»: лишь каждая пятая из зарегистрированных партий имела десятилетнюю историю. Самой «старой» партией была УРП «Собор», возникшая еще в 1990 г.¹⁷

Блокам политических партий удалось объединить усилия 50 политических партий Украины. Таким образом, более половины существующих в государстве политических партий смогли воспользоваться своим правом на участие в формировании высших органов власти, что и является основной их функцией.

Интеграционные возможности разных партийных блоков были разными. Наибольшее количество политических партий удалось объединить блоку «Наша Украина» (6 партий), четыре блока объединили по 4 партии, шесть блоков с 3 партией и пять блоков состояли из 2 партий. Сложная процедура формирования партийных блоков не способствовала объединению политических партий в партийные блоки. Не способствовали этому и низкий уровень партийной дисциплины, амбиции отдельных партийных лидеров, а также

¹⁶ J. Szweda, *System partyjny Ukrainy a demokracje zachodnioeuropejskie*, «*Politologia i Stosunki Międzynarodowe*» 2007, Nr 2, s. 288.

¹⁷ A. Antoszewski, R. Herbut (ред.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 174.

факт существования т.н. «технических партий». Однако в целом парламентские выборы показали, что не стоит увязывать уровень электоральной поддержки напрямую с количеством участников блоков.

Таблица 1. Участие в парламентских выборах 1998–2007 гг. субъектов избирательного процесса

Выборы	Избирательный барьер	Приняли участие в выборах		Прошли в парламент		% голосов за партии (блоки), что перешагнули барьер	% голосов отданных за остальных участников выборов
		партий	блоков	партий	блоков		
1998	4%	21	9	7	1	65,79	34,21
2002		21	12	3	3	75,80	24,20
2006	3%	29	16	3	2	77,73	22,27
2007		10	10	2	3	88,58	11,42

Источник: составлено автором на основании данных ЦИК.

За результатами подсчета голосов право на формирование украинского парламента получило пять политических сил, которым удалось «перешагнуть» 3% избирательный барьер: Партия Регионов (32,14%), БЮТ (22,29%), Блок «Наша Украина» (13,95%), СПУ (5,69%), КПУ (3,66%). Всего они собрали 79,73% голосов избирателей. Благодаря перераспределению остатка процент полученных мандатов был выше процента полученных голосов. Их насчитывалось 40, и за них отдали голоса 18,5% избирателей (11,46% голосовали за партии, которые набрали больше одного процента голосов, а 7,04% – за те, что не собрали и 1%). Таким образом, из 450 депутатских мест в парламенте Украины Партия Регионов получила 186, БЮТ – 129, Блок «Наша Украина» – 81, СПУ – 33, КПУ – 21. 449650 избирателей (1,77% из числа тех, что приняли участие в голосовании) не поддержали никого (в 1998 г. – 5,25%, в 2002 г. – 2,45%).

Политические предпочтения электората на выборах 2006 г., как и на предыдущих выборах, имели ярко выраженный региональный характер. Избиратели юга и востока Украины преимущественно отдавали свои голоса за Партию Регионов и коммунистов, в то время как на западе голосовали за БЮТ и блок «Наша Украина». Социалисты пользовались поддержкой в сельской местности центральных и южных областей, однако им и коммунистам так и не удалось стать лидерами электоральных симпатий ни в одном регионе страны. Партия Регионов была лидером электоральных симпатий в 8 областях Украины и г. Севастополь, БЮТ – в 13 и г. Киев, блок «Наша Украина» – в 3.

На выборах 2006 г. сократилось количество субъектов избирательного процесса и снизился уровень идеологической поляризации. Этому способствовало резкое падение популярности левых политических партий (особенно коммунистов), а также провал правых партий (не только радикальных, но и части умеренных).

Таким образом, после выборов 2006 г. состоялось сокращение идеологической дистанции между политическими партиями, которые прошли в парламент; радикальные силы получили небольшую поддержку избирателей. Такое уменьшение идеологического противостояния, при всей неоднозначности этого процесса, все же свидетельствует о поступательном развитии многопартийности, о «прощании», хотя и запоздалом, украинского избирателя с коммунистическими иллюзиями и стереотипами и переход партийной системы от экстремального к умеренному плюрализму.

Система экстремального (поляризованного) плюрализма с элементами доминирования

Парламентские выборы 2012 г. проходили на основе принятого 17 ноября 2011 г. Закона Украины «О выборах народных депутатов Украины»¹⁸. По сравнению с предыдущими законами о выборах – он вносил определенные новшества в украинскую избирательную практику: 5% избирательный барьер, смешанную (мажоритарно-пропорциональную систему с закрытыми партийными списками), право на участие в выборах только для политических партий (а не партийных блоков).

Внесенные правящим большинством изменения в избирательное законодательство Украины были направлены, прежде всего, на сохранение власти, поскольку все социологические исследования показывали резкое падение уровня ее поддержки. Добиться этого было возможно за счет установления мажоритарного компонента выборов, который легче контролировать за счет имеющегося админресурса. Странно но этот политически несбалансированный законопроект поддержала и украинская оппозиция.

Парламентские выборы 2012 г. проходили в сложной политической обстановке. Правящий класс в Украине планомерно осуществлял шаги, направленные на сворачивание в стране демократических прав и свобод и укрепление режима личной власти. Конституционный Суд Украины отменил поправки к Конституции Украины от 8 декабря 2004 г. – известные как политическая

¹⁸ Закон України «Про вибори народних депутатів України», «Відомості Верховної Ради України» 2012, № 10–11, с. 73.

реформа – и таким образом опять вернул Украину к президентско-парламентской республике с огромными президентскими полномочиями.

Против лидеров политической оппозиции – Ю. Тимошенко и Ю. Луценко были заведены уголовные дела и вскоре их арестовали. Серьезные нарушения наблюдались с использованием правосудия и свободой слова. Так за оценками международных исследовательских организаций Украина за рейтингом демократии «скатилась» с 53 (неполная демократия) до 79 позиции (гибридный режим)¹⁹.

4 марта 2012 г. в американской газете «The New York Times» свою озабоченность происходящим в Украине и качеством будущих выборов высказали министры иностранных дел Чехии, Польши, Германии, Швеции, Великобритании. Статья имела красноречивый заголовок – «Сползание Украины»²⁰.

С целью координации своих усилий на выборах оппозиционные силы – ВО «Батькивщина» (лидер А. Яценюк), партия УДАР (лидер В. Кличко) и праворадикальная партия ВО «Свобода» (лидер О. Тягнибок) и другие подписали 22 января 2012 г. в День Соборности – соглашение о создании Объединенной оппозиции и совместных действиях на выборах (партия УДАР подписала данное соглашение с замечаниями). Предполагалось, что от участников коалиции будут согласованы и выставлены единые кандидаты по всем мажоритарным округам (но в большинстве случаев оппозиции добиться этого так и не удалось).

За данными ЦИК Украины из общего количества избирателей, внесенных в списки для голосования (36 213 010) участие в выборах 2012 г. взяли 20 797 206 человек. Таким образом, явка избирателей составила более 57%²¹.

Наибольшая явка избирателей наблюдалась в западных областях Украины (Львовская – 67,12%, Тернопольская – 66,78%, Волынская – 65,75%) и в г. Киев (62,11%), а наименьшая в южных (АР Крым – 49,45 %, Одесская – 49,64, г. Севастополь – 49,65%).

Необходимый для парламентского представительства 5% избирательный барьер в общенациональном избирательном округе удалось преодолеть всего 5 политическим партиям.

¹⁹ *Після перетворення на гібридний режим Україна продовжує втрачати у рейтингу демократії*, <http://tyzhden.ua/News/74968>, 19.03.2013.

²⁰ *Ukraine's Slide*, http://www.nytimes.com/2012/03/05/opinion/05iht-edbildt05.html?_r=3&ref=global-home&, 4.03.2012.

²¹ *Здесь и далее используются данные официального сайта ЦИК Украины*, <http://www.cvk.gov.ua>

Таблица 2. Результаты парламентских выборов 2012 г. в общенациональном избирательном округе

Партия	Количество голосов	Процент
Партия регионов	6 116 746	30,00
ВО «Батькивщина»	5 209 090	25,54
УДАР	2 847 979	13,96
КПУ	2 687 269	13,18
ВО «Свобода»	2 129 933	10,44

Источник: составлено автором на основании данных ЦИК.

Симпатии избирателей распределились традиционно – регионально. ПР пользовалась наибольшей поддержкой на востоке и юге Украины (Донецкая обл. – 65,09%, Луганская – 57,06%, АР Крым – 52,34%), ВО «Батькивщина» наибольшую поддержку имела в центральных и западных областях (Винницкая – 45,01%, Житомирская – 36,15%, Киевская – 36,63%, Волинская – 39,46%, Черновицкая – 39,60%, Тернопольская – 39,04%). Коммунисты имели поддержку преимущественно на юге и частично на востоке Украины, радикальные правые (ВО «Свобода») преимущественно на западе и частично в центре Украины. Более-менее равномерно в региональном разрезе распределились избиратели партии УДАР.

Если рассматривать результаты выборов в ретроспективе, то в целом они убедительно показали общее разочарование избирателей основными действующими актерами украинской политической сцены.

Таблица 3. Изменение поддержки избирателей основных политических партий Украины на парламентских выборах 2007 и 2012 годов

Партия	Результаты выборов 2007	Результаты выборов 2012	Разница	
			в голосах	в процентах
Партия регионов	8 013 895	6 116 746	-1 897 149	-23,7
ВО «Батькивщина»	7 162 193	5 209 090	-1 953 103	-27,3

Источник: составлено автором на основании данных ЦИК.

Причем наибольшее падение популярности основных политических партий наблюдалось именно в тех регионах, которые как раз считались их электоральной базой.

Что касается результатов голосования по мажоритарным округам – то наибольшее число мандатов получила ПР – 115, ВО «Батькивщина» – 40, ВО «Свобода» – 13, УДАР – 6, партия «Единый центр» и Народная партия – по 3, Радикальная партия Украины и партия «Союз» – по 1. Депутатский мандат сумели завоевать также 44 беспартийные самовыдвиженцы (зачастую они были близкими к правящей партии). Интересно, что коммунисты не смогли получить ни одного мандата в мажоритарном округе. На 5 мажоритарных округах ЦИК не смогла определить победителя и там были назначены дополнительные выборы.

Общая же картина политического ландшафта Украины за результатами парламентских выборов выглядела следующим образом:

Таблица 4. Результаты парламентских выборов в Украине 2012 года

Партия	Количество мандатов за партийным списком	Количество мандатов полученных в мажоритарных округах	Общее количество парламентских мандатов
Партия регионов	72	115	187
ВО «Батькивщина»	62	40	102
Партия «УДАР»	34	6	40
ВО «Свобода»	25	13	38
КПУ	32	–	32
«Единый центр»	–	3	3
Народная партия	–	3	3
Радикальная партия	–	1	1
«Союз»	–	1	1
Внепартийные	–	44	44

Источник: составлено автором на основании данных ЦИК.

Приведенные результаты парламентских выборов 2012 г. в Украине свидетельствуют о приблизительном равенстве парламентских мест двух противоборствующих политических объединений – ПР (187) и Объединенной оппозиции (180).

Главным политическим итогом парламентских выборов является то, что правящая партия так и не смогла выполнить свою задачу-максимум – добиться формирования однопартийного парламентского большинства (за счет опоры

на «внепартийных» депутатов-мажоритарщиков). Отсюда и попытки власти пополнить свои парламентские ряды за счет административного давления на депутатов-оппозиционеров (прежде всего предпринимателей – т.н. «тушек»).

Таким образом, после парламентских выборов 2012 г. можно говорить о возврате партийной системы Украины к партийной системе экстремального (поляризованного) типа. Об этом свидетельствует наличие в парламенте право- и леворадикальных политических сил – коммунистов и националистов; углубление степени противостояния между властью и объединенной оппозицией.

Кроме того в последнее время четко прослеживается намерение «партии власти» к созданию политико-правовых и организационно-технических условий для ограничения политического плюрализма и доминирования своей партии на политической сцене Украины (по аналогии с Россией и Беларусью). Это создает опасные предпосылки для развития авторитарных тенденций в условиях неконсолидированной демократии в Украине.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются особенности и этапы формирования партийной системы Украины; анализируются отдельные типы украинской партийной системы в ее историческом развитии.

Yuriy Shveda

PARTY SYSTEM OF UKRAINE IN HISTORICAL RETROSPECTIVE

The peculiarities and stages of formation of Ukrainian party system have been studied in this article; certain types of Ukrainian party system within its historical development have been analyzed.

Key words: *party system, atomized (multiparty) party system, party system of moderate pluralism, extreme (polarized) party system, political domination*

Бібліографія

- С. Васильченко, *Географія українських виборів: результати парламентських виборів у ретроспективі й у сьогоденні*, [в:] *Реалії політичного фінансування в Україні*, Київ 2002.
- Верховна Рада України: *парадигми і парадокси. Ексклюзив*, Вип. 2, Київ 1995.
- В. Вітковський, *Вибори '98: пейзаж після виборів*, «Українські Варіанти» 1998, № 2.
- В. Ковтун, *Історія Народного Руху України*, Київ 1995.
- А. Колодій, *Праві, ліві та центр у політичному житті України: ретроспектива років незалежності*, [в:] К. Kowalczyk, L. Tomczak (ред.), *Czechy, Polska, Ukraina. Partie i systemy partyjne. Stan i perspektywę*, Toruń 2007.
- Л. Кормич, Д. Шелест, *Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України*, Київ 2004.
- Після перетворення на гібридний режим Україна продовжує втрачати у рейтингу демократії*, <http://tyzhden.ua/News/74968>, 19.03.2013
- Е. Пуфлер, *Партійна система незалежної України: особливості формування, тенденції подальшої трансформації*, «Нова Політика» 1997, № 1.
- А. Романюк, Ю. Шведа, *Партії та електоральна політика*, Львів 2005.
- М. Рябець (ред.), *Політичні партії в Україні. Інформаційно-довідкове видання*, Київ 2001.
- Ю. Шведа, *Партії та партійна система України*, Львів 2001.
- Ю. Шайгородський (уклад), *Політичні партії України в 3-х т.*, Київ 2005.
- А. Antoszewski, R. Herbut (ред.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997.
- G. Sartori, *Parties and Party Systems: A framework for Analysis*, Cambridge 1976.
- J. Szweda, *Partie polityczne oraz system partyjny Ukrainy*, [w:] L. Donaj, A. Romaniuk (ред.), *Współczesna Ukraina*, Łódź 2007.
- J. Szweda, *System partyjny Ukrainy a demokracje zachodnioeuropejskie*, „Politologia i Stosunki Międzynarodowe” 2007, Nr 2.
- Ukraine's Slide*, http://www.nytimes.com/2012/03/05/opinion/05iht-edbildt05.html?_r=3&ref=global-home&, 4.03.2012.

Павел Молочко

Особенности развития партийной системы Украины: от плюрализма к ограниченной конкуренции

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*политические партии, Украина, партийная система,
индекс демократизации, эффективное количество партий*

Политические процессы Украины в последние годы характеризуются противоречивыми явлениями, что связано с продолжением процесса становления политической системы и институционализации политических институтов. Важное место в этом процессе принадлежит партийной системе. Влиятельный нормативный подход в современной политической науке рассматривает политические партии, как безусловный фактор для демократического развития (С. Липсет), приравнивая «современную демократию» к «партийной демократии» (Р. Кац). Неудивительно, что для многих ученых существование политических партий является главным условием демократической консолидации. По мнению финских исследователей Д. Анкар и К. Анкар, страны, которые могут рассматриваться как демократические и при этом существуют без политических партий, как правило, обладают редкими и необычными характеристиками: они достаточно малы по численности населения и располагаются на островах, а их традиционные культуры не способствуют формированию объединений граждан.

В условиях модернизации общества возникают различные, часто непредсказуемые явления – от конфронтации сторон к значительным сдвигам в характере функционирования партийных систем. На этом динамичном фоне происходит эволюция политических партий и партийных систем. В частности, выявляются новые тенденции во внутрипартийных и межпар-

тийных отношениях, во взаимоотношениях партий и государства, а также партий и гражданского общества.

Целью статьи является анализ развития партийной системы Украины на современном этапе и ее влияния на трансформационные процессы в стране.

Трансформация роли политических партий в современном обществе

Современная наука многого достигла в понимании сущности политических и социальных феноменов. И дело здесь не только в развитии самой науки, ее методологии и методов, но и в усложнении самого общества. Поэтому для более детального понимания сути современных явлений и процессов необходимо учитывать многие факторы. Применительно к анализу политических партий это означает, что сильное влияние на них оказывают не только условия институционального дизайна, но и хаотические факторы которые достаточно сложно анализировать. По словам А. Венгерова, в сфере политики все меняется от соприкосновения необходимых и случайных явлений. В ней возникает много нестабильных и неустойчивых процессов, действуют синергетически неравнозначные социальные институты. Именно в политике какие-то, казалось бы, незначительные по историческим масштабам, случайные политические акции, приводят к потрясению государственных устоев¹.

Вместе с тем, на изменения политических институтов, и политических партий в частности, влияют изменения в современном обществе, что дает основания говорить о кардинальном изменении назначения и функционирования институтов. Одной из важных характеристик, которая влияет как на современное развитие, так и на понимание политических партий является изменение социальной структуры общества. Социальная трансформация оказывает существенное влияние на сферу политики, в частности она повлияла на отношения между гражданином и политической партией. Именно изменение социальной структуры поднимает вопрос о том, какой тип партии должен представлять интересы современного общества, которое З. Бауман назвал «текущим обществом» в первую очередь из-за размытости четких социальных и политических идентичностей, которые характеризуются частой сменой². В условиях классовых противоречий в обществе развитие получили массовые партии, в условиях перехода к постиндустриальному

¹ А. Венгер, *Синергетика и политика*, «Общественные науки и современность» 1993, № 4, с. 58.

² См. Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge: Polity Press 2000, p. 228.

обществу, развивались всеохватывающие, а в условиях современного общества, вопрос о типе партии, остается открытым.

Современное развитие политических процессов, характеризуется иногда прямо противоположными тенденциями. Если представители, уже упомянутого, нормативного подхода рассматривают наличие партий, как необходимое условие демократизации, то, по мнению американской исследовательницы К. Лоусон, политические партии все чаще превращаются в *агентов дедемократизации*³. По нашему мнению такое утверждение верно, ведь если рассматривать партии как агентов демократизации в *античном* понимании демократии как власти народа, которую воплощали массовые партии, то неудивительно, что с переходом от массовых партий они отходят от античной трактовки. Партии эволюционируют, как и само понятие демократии.

По мнению П. Игнаци, партии как необходимые институты существования и функционирования демократии все еще несут на себе признаки своего тяжелого и изнурительного пути к полному признанию⁴. Хуан Линц перечислил противоречивые качества, которыми, согласно современным общественным представлениям, должна обладать политическая партия. В этом смысле партия рассматривается как необходимое зло: они служат инструментом, без которого невозможно обойтись во время сбора и выражения голосов и требований граждан, но в то же время воспринимаются как капризная и дорогостоящая машинерия, в которой нашли убежище множество честолюбцев, паразитов и любителей наживы. По мнению Т. Погунтке, политические партии, в консолидированных демократиях, начиная с последней декады XX века, начали терять свою привлекательность, а антипартийные настроения начали усиливаться.

В первые десятилетия после Второй мировой войны партии и многопартийность получили широкое признание в Европе, которое сформировалось главным образом как реакция на однопартийные фашистские режимы межвоенного периода. Но сейчас, даже в консолидированных демократиях, партии находятся под стрессом. По мнению Р. Далтона, М. Торкало, Дж. Монтеро и других исследователей на сегодняшний день имидж политических партий в общественном сознании является исключительно отрицательным. В 15 старых демократиях Европейского Союза партии получают положительную оценку менее 20% населения, уровень доверия к ним значительно ниже, чем к другим политическим институтам и организациям. Еще более убедительным является то, что подобные настроения не ограничиваются

³ К. Лоусон, *Новый подход к сравнительному исследованию политических партий*, «Политическая наука» 2010, № 4, с. 44–45.

⁴ П. Игнаци, *Партии и демократия в постиндустриальную эру*, «Политическая наука» 2010, № 4, с. 49.

консолированными демократиями, что позволило бы отнести их к эффекту усталости. Подобные тенденции распространены не только в новых посткоммунистических европейских демократиях, но и в странах постсоветского пространства. Несмотря на то, что тут институт политических партий имеет значительно меньшую традицию⁵.

Недоверие к партиям как институту, а также острая критика деятельности конкретных партий, были использованы антисистемными, популистскими и экстремистскими партиями. Их агрессивная риторика нашла определенное одобрение среди наименее привилегированной части населения, однако не настолько, чтобы составить угрозу демократии (кроме примечательных случаев Австрии, Италии и Франции). С другой стороны, приводились аргументы, что такие партии антипартийной системы могут просто представлять следующий этап непрерывного процесса развития партий⁶.

Р. Кац и П. Меир обращают внимание на то, что конкуренция между картельными партиями все меньше сосредотачивается на различиях в политике и все больше на зрелищной, театрализованной стороне политики, которую Бернар Манин предлагает называть *audience democracy* (демократия зрительного зала). С появлением картельных партий межпартийная конкуренция все в меньшей степени демонстрирует их способность решать проблемы жизни общества. Избирательные кампании, которые проводят картельные партии, слишком капиталоемкие, профессионализированные и централизованные. Они организуются в значительной степени с расчетом на дотации и другие преимущества и привилегии, получаемые от государства. Внутри партии различия между членами и не входящими в партию размываются, поскольку через праймериз, опросы общественного мнения и т.д., партии приобщают всех своих сторонников, независимо от формального членства, к участию в организационных мероприятиях и отборе кандидатов⁷.

Политические партии не ограничиваются выражением различных социальных интересов, они организуют их и представляют в политическом процессе – участвуя в борьбе на выборах за право на участие в выработке и осуществлении государственной политики. Как «электоральные машины», партии способствуют развитию политического участия, привлечению граждан к политике, организации и структурированию политического процесса в демократических системах. Взаимодействуя друг с другом в органах госу-

⁵ См. R. Dalton, *Public images of political parties: A necessary evil?*, «West European politics» 2005, Vol. 28, № 5, p. 931–951.

⁶ П. Игнаци, *Партии и демократия в постиндустриальную эру*, «Политическая наука» 2010, № 4, с. 51.

⁷ Р. Кац, П. Мэйр, *Картельная партия: Возвращение к тезису*, «Политическая наука», 2010, № 4, с. 82.

дарственной власти и местного самоуправления, политические партии согласовывают различные, обычно противоположные социальные интересы, тем самым позволяя снимать социально-классовые противоречия, преодолевать общественное напряжение путем компромисса, без агрессии и насилия.

На сегодняшний день, исследователи сталкиваются с реальностью, которая определяется набором доминирующих партий, которые трудно отличить друг от друга через призму их основных видений политики и которые ближе друг к другу по стилю деятельности и организационной культуре, чем любая из них к обществу. В разных работах эта новая конфигурация партийной политики обсуждалась в контексте эрозии репрезентативных ролей партий и сохранения процедурных ролей. Утверждалось также, что при отсутствии способности объединить обе роли партии рискуют потерять свою легитимность. Если партии не смогут представлять общество столь же успешно, как править, им будет все труднее легитимировать свое право распоряжаться институтами государства и присваивать их ресурсы⁸.

Фрагментация партийной системы Украины

Сформировавшаяся на сегодняшний день в Украине политическая система является достаточно своеобразной и характеризуется специфическим характером организации государственной власти. Политическая система Украины существенно отличается как от российской, так и от других постсоциалистических систем, а также от политических систем стран, которые традиционно считаются странами западной демократии. Этой специфической системе государственно-политического устройства соответствует и специфическая система политических партий. Прежде всего, она отличается большим количеством партий, разделением партий на основе личностных, региональных, финансово-экономических и других факторов. По состоянию под конец 2013 г. в Министерстве юстиции Украины зарегистрирована 201 политическая партия. Несмотря на такое количество зарегистрированных партий: еще одной примечательной особенностью партийной системы Украины, является то, что доминирующее большинство зарегистрированных партий не имеют никакого влияния на политическую систему, оставаясь формальными участниками политических процессов.

Говоря о факторах, влияющих на развитие и изменение партийной системы Украины, следует назвать, во-первых, постепенное формирование и институционализацию партийной системы (со всеми ее достоинствами

⁸ Там же, с. 97–98.

и недостатками). Партии стали на путь борьбы за благоприятные для себя условия – чисто пропорциональную избирательную систему. Во-вторых, институционализация самого парламента, то есть становление Верховной Рады как органа автономного, иерархического и сплоченного внутренней корпоративностью. В первую очередь такая институционализация выражалась в закреплении за несколькими партиями парламентского статуса (самыми известными для избирателя партиями являются, в первую очередь, парламентские партии). В-третьих, вызревала реформа политического режима, перехода от президентско-парламентской к парламентско-президентской, а в перспективе, возможно, и к парламентской республике. Перечень можно продолжить, но суть в том, что с взрослением институтов параллельно не происходило обновление элит. Формирование элит, как правило, происходило по закрытому принципу, а именно по принципу соответствия формальным признакам, а не по принципу профессиональных качеств. Можно предположить, что определенное цементирование основного ядра политических элит послужило, определенному откату в развитии политических партий в Украине. Следствием чего стал, сначала отказ от Конституционной реформы 2004 г., а потом и возврат от пропорциональной к смешанной избирательной системе.

По результатам парламентских выборов 2007 г. в Верховную Раду прошли представители 5-ти партий (точнее 3-х блоков и 2-х партий), которые вместе получили 89% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

По результатам парламентских выборов 2012 г., которые проводились по смешанной избирательной системе, по партийным спискам в парламент, как и в 2007 году, прошли представители 5 политических партий, получившие вместе более 93% голосов избирателей.

Увеличение общего процента набранных голосов парламентскими партиями может служить признаком стабилизации партийной системы и институционализации основных политических партий Украины.

Фактически влияние на государственную политику и законотворческий процесс ограничивается «эффективным количеством» партий, которое значительно меньше, чем общее количество партий, принимающих участие в выборах. Для того чтобы определить количество партий, которые реально влияют на политическую жизнь страны, политологи ввели специальную формулу – «эффективное количество партий» (ЭКП).

А. Лейпхарт, Р. Таагепера и другие исследователи вычисляют ЭКП на основании количественного анализа избирательного процесса и распределения мест в парламенте. Они предложили к использованию такие показатели, как эффективное количество электоральных партий (*effective number of party votes* – ENPV) и эффективное количество парламентских партий (*effective*

number of party seats – ENPS), которые характеризуют количество партий, влияющих на политический процесс. Эти переменные измеряются следующими индексами:

Эффективное количество электоральных партий (ENPV):

$$\text{ENPV} = 1/\sum_{i=1}^n v_i^2,$$

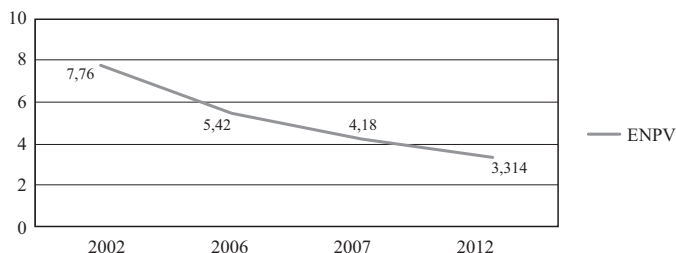
где v_i – доля голосов, полученных i -ой партией на выборах.

Для Украины, после выборов 2007 года, показатель эффективного количества электоральных партий составлял 4,18.

По результатам выборов 2012 года показатель эффективного количества партий для Украины уменьшился и составил 3,314.

Полученные результаты свидетельствуют о тенденции уменьшения показателя эффективного количества партий с каждыми последующими выборами. По сравнению с другими странами, в которых также произошел переход от однопартийной к многопартийной системе, показатель эффективного количества партий в Украине уменьшается не так стремительно, но все таки тенденция очевидна.

График 1. Динамика изменения показателя эффективного количества партий в Украине (2002–2012)



Источник: составлено автором.

Как видно на графике 1, за 10 лет исследования показателя эффективного количества партий: для Украины этот показатель уменьшился более чем в два раза, а именно с 7,76 в 2002 г. до 3,314 в 2012 г.

Уменьшение показателя эффективного количества партий в Украине при проведении выборов по пропорциональной системе указывает на определенный институциональный парадокс, заключающийся в несоответствии результатов выборов институциональным эффектам, сформулированным в законах М. Дюверже о взаимосвязи избирательной и партийной систем.

Другими словами можно сказать, что в условиях украинской политической действительности, эти законы не срабатывают, а вернее действуют с точностью «наоборот».

Переход к пропорциональному представительству в сочетании с высоким значением избирательного округа и снижением заградительного барьера с 4% до 3% должен был способствовать прохождению в парламент средних и мелких партий, а не сокращению количества эффективных партий. По мнению А. Фисуна и Т. Мосенцовой, такой парадокс можно объяснить политическими традициями, которые проявляются в идеологическом позиционировании партий в пределах предвыборной борьбы⁹. На наш взгляд, такой эффект в Украине можно объяснить еще и тем, что политические партии, а вместе с ними и парламентские выборы являются слишком персонафицированными. Отдавая голоса за ту или иную политическую силу, большинство избирателей Украины голосуют не собственно за партию и ее программу, а за возглавляющего ее лидера. Ярким примером этому служило формирование блоков политических партий, в названиях которых использовались имена политических лидеров, например «Блок Юлии Тимошенко» или «Блок Литвина». Перед проведением парламентских выборов 2012 года было принято новое законодательство о выборах, согласно которому к участию в парламентских выборах допускались исключительно политические партии, что сделало невозможным формирование именных блоков и использование имени лидера в избирательном бюллетени. В первую очередь такая инициатива была направлена против «Блока Юлии Тимошенко» участвующего под таким названием в парламентских выборах с 2002 года. Несмотря на то, что принятие такого решения первостепенной задачей имело исключительно технологический характер, с целью уменьшения шансов блока на победу, можно утверждать, что оно оказало влияние на всю партийную систему. Опыт избирательной кампании 2012 г. продемонстрировал тенденцию продолжения формирования новых или ребрендинг существующих партий с четкой ориентацией на нового лидера. Ярким примером этому является формирование новой партии «Украинский демократический альянс за реформы», более известной как «УДАР Виталия Кличка». И хотя сам В. Кличко неоднократно в своих публичных выступлениях подчеркивал, что новая партия предлагает новый формат политики и не будет использовать имя лидера в целях популяризации партии, партийные менеджеры так и не отказались от использования его имени в ходе избирательной кампании 2012 г.

⁹ О.С. Власюк (ред.), *Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006*, Київ 2006, с. 53.

Еще одной отличительной чертой партийной системы Украины является то, что здесь в полной мере срабатывают так называемые механические и психологические эффекты, описанные М. Дюверже. Причиной, по которой мелкие украинские партии не преодолевают избирательный барьер, становится страх избирателей, что их голос, отданный не за лидеров избирательной кампании, окажется потерянным. Из-за такой боязни избиратели вынуждены прибегать к стратегическому голосованию, отдавая свой голос за менее привлекательную политическую силу, но которая имеет реальные шансы на прохождение в парламент.

Роль политических партий в процессах демократизации

Характерное для Украины уменьшения фрагментации партийной системы, а следовательно и избирательной конкуренции, имеет, в свою очередь, влияние на трансформационные процессы. Для определения влияния партий на демократизацию политических систем в политической науке используются индексы демократизации.

Основная критика касательно использования подобных индексов, сводится к тому, что эти индексы оперируют в первую очередь количественными показателями, в то время как качественным характеристикам политической системы уделяется меньшее значение. В связи с этим среди ученых распространяется мнение о необходимости отказаться от квантификации политической науки и отдать предпочтение качественным оценкам. Известный партолог Дж. Сартори в работе «Партии и партийные системы» говоря о количественном анализе, писал: «Мы отказались от количественных критериев анализа еще до того, как научились их правильно применять. Я считаю, что есть много причин для дальнейшей работы с ними. С одной стороны, количественные показатели достаточно очевидны, что позволяет использовать *естественное* разделение и отображают реальное состояние партий... С другой стороны... количество голосов и мест, которые получает каждая партия в результате выборов, являются лучшими и наиболее точными данными»¹⁰. Исходя из этого, по нашему мнению, при анализе влияния партийной системы на демократизацию целесообразным будет использовать и количественный, и качественный критерии анализа.

С целью изучения влияния партий на демократизацию общества предлагаем использовать принцип количественного анализа, в частности индекс

¹⁰ G. Sartori, *Parties and party system: A framework for analysis*, Cambridge University Press 1976, p. 120.

демократизации Тату Ванханена. Ученый разработал его для исследования возникновения демократии и зависимости этого процесса от распределения властных ресурсов в обществе. Он берет за основу предположение, что в современных демократических обществах политическая власть зависима от народа, источники власти широко распределены между различными группами населения, а сама «демократия означает, что народ и группы людей без ограничений соревнуются за власть, носители которой избраны народом и ответственны перед ним»¹¹. Властные ресурсы – занятость в индустриальном секторе экономики, образование и собственность на землю – обеспечивают влияние на демократический процесс и распределены так, что способствуют подрыву политического монополизма в обществе.

Для анализа уровня демократичности Т. Ванханен, основываясь на концепции Р. Даля, выбирает две переменные – политическое участие и политическую конкуренцию, на основе которых вычисляет индекс демократизации. Исследователь использует два количественных индикатора для измерения демократии. Первый – уровень конкуренции (К) – определяется по части голосов, полученных мелким (оппозиционными) партиями на парламентских выборах. Эта часть рассчитывается вычитанием процента голосов, которые получила правительственная (правлящая / провластная) партия (блок партий), от ста.

Второй индикатор – уровень электорального участия (У) – определяется как часть населения, действительно принявшая участие в голосовании. Количество в процентах подсчитывается от всего населения, а не взрослого или того, что имеет право голоса¹².

На основании этих двух индикаторов Т. Ванханен выводит формулу индекса демократизации (ИД), считая, что значимость конкуренции и электорального участия одинакова для оценки демократии. Общая формула индекса демократизации такова:

$$\text{ИД} = \frac{\text{К} * \text{У}}{100}$$

При выборе индекса демократизации, мы согласны с мнением Т. Ванханена о том, что важное преимущество этих индикаторов и индекса демократизации – в простоте и возможности достичь количественной точности. Он писал: «Мои индикаторы демократизации отличаются ... по двум важным

¹¹ См. Л. Сморгун, *Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии*, Санкт-Петербург 1999, с. 125.

¹² Т. Ванханен, *Демократизация в сравнении*, <http://www.inop.ru/files/vanhanen.doc>, 14.12.2013.

пунктам: (1) я использую только два индикатора, и (2) оба индикатора основываются на количественных электоральных данных. Большинство других средств измерения демократии включают в себя большее количество индикаторов, и большинство из них основывается на более или менее качественных данных. Лучше использовать простые количественные переменные с определенными недостатками, чем более сложные средства измерения, основанные на субъективных утверждениях»¹³.

Показатели электоральной конкуренции, электорального участия и индекс демократизации используются Т. Ванханеном для классификации политических систем на демократические, полудемократические и недемократические. Так, по его мнению, уровень электоральной конкуренции 30% и более, электорального участия 15% и более, индекс демократизации 5 и более характерны для демократических политических систем. Для полудемократий электоральная конкуренция должна составлять 20–30%, электоральное участие – 10–15%, а индекс демократизации – 2–5. Оценки, которые ниже этого уровня, свидетельствуют о недемократичности политических систем¹⁴.

По результатам парламентских выборов 1998 г. уровень конкуренции (К) в Украине составил 90,98, а уровень электорального участия 51,05 (У). Таким образом, индекс демократизации в 1998 г. составил:

$$\text{ИД} = (90,98 * 51,05) / 100 = 46,45$$

Достаточно высокий уровень индекса демократизации по результатам выборов в Верховную Раду в 1998 г., можно объяснить тем, что партии, которые мы относим к провластным (Народно-демократическая партия Украины и Социал-демократическая партия Украины (объединенная)) можно охарактеризовать не как партии, что поддерживались властью, а как партии, поддерживающие власть. Определенные изменения произошли в 2002 г., когда появился избирательный блок политических партий «За Единую Украину!» полностью поддерживаемый властью, поддержка которой выражалась в мобилизации и использовании административного ресурса в пользу указанного блока. Как следствие, по результатам парламентских выборов 2002 г. уровень конкуренции (К) составил 81,96, а уровень электорального участия (У) 51,09. По результатам парламентских выборов 2002 г. индекс демократизации Украины составил:

$$\text{ИД} = (81,96 * 51,09) / 100 = 41,87$$

¹³ Т. Ванханен, *Демократизация в сравнении*, <http://www.inop.ru/files/vanhanen.doc>, 14.12.2013.

¹⁴ См. Л. Сморгун, *Сравнительная политология...*, с. 126.

Выборы 2006 г. впервые проводились в Украине исключительно на пропорциональной основе, что делает подсчет индекса демократизации более легким. В первую очередь это связано с тем, что начиная с 2006 г. 100% депутатского корпуса избирались по партийным спискам, а во-вторых, согласно изменениям в Конституцию Украины от 2004 г. парламентские фракции стали ответственны за выдвижение кандидатуры Премьер-Министра, что позволяет более точно определить партии или блоки относящиеся к правящим.

По результатам парламентских выборов 2006 г. к правящим партиям (блокам) можно отнести «Нашу Украину» (13,95% голосов), а также Социалистическую Партию Украины (5,69%), представители которых на момент проведения выборов входили в действующее на то время правительство возглавляемое Ю. Ехануровым. Таким образом, по результатам выборов 2006 г. уровень конкуренции (К) составил 80,36, а уровень электорального участия (У) 55,73. Индекс демократизации Украины в 2006 г. составлял:

$$\text{ИД} = (80,36 * 55,73) / 100 = 44,78$$

Вскоре после проведения парламентских выборов, вследствие недоговоренности о формировании большинства Нашей Украиной, Блоком Юлии Тимошенко и Социалистической партии, было объявлено о формировании Антикризисной коалиции, взявшей на себя полномочия по формированию большинства в парламенте и формированию состава правительства. Следствием формирования нового большинства в парламенте стало изменение расстановки политических сил, которые можно отнести к провластным. Вследствие этого, по нашему мнению, будет целесообразно использовать промежуточный индекс демократизации с учетом реальной расстановки политических сил (ИД').

По нашему мнению, для определения промежуточного уровня конкуренции с учетом сложившейся расстановки сил, целесообразным будет использование принципа «тесно связанных партий», предложенного А. Лейпхартом¹⁵, для определения общих характеристик между партиями, на основании которых партии при проведении расчетов (правда он говорил о расчете эффективного количества партий) могут учитываться в парламенте как одна. Для этого исследователь выделял четыре критерия, на основании которых можно определить учитывать ли тесно сотрудничающие партии, имеющие разное название и отдельные партийные организации, как две партии или

¹⁵ А. Лейпхарт, *Партийные системы. Двухпартийные и многопартийные системы*, [в:] *Партии и выборы: Хрестоматия. Ч.1*, Москва 2004, с. 33.

как одну¹⁶. В нашем случае предлагаем оперировать такими критериями как вхождение партии в состав правительства, а также уровень поддержки партией действующей власти и ориентация на нее в своей деятельности.

Таким образом, в следствии реформирования политических сил в результате формирования нового парламентского большинства к провластным политическим силам следует отнести Партию Регионов (32,14%), Коммунистическую Партию Украины (3,66%), а также Социалистическую партию (5,69%). В результате такого реформирования промежуточный уровень конкуренции (K') составил 58,51, в то время как уровень электорального участия ($У$) остался неизменным. Таким образом, промежуточный индекс демократизации для Украины после формирования нового большинства в 2006 г. составил:

$$ИД' = (58,51 * 55,73) / 100 = 32,61$$

Рассчитывая индекс демократизации Украины по результатам выборов 2007 г. в Верховную Раду к провластным политическим силам мы отнесли блок «Наша Украина – Народная Самооборона». Это объясняется тем, что после проведения досрочных парламентских выборов и дальнейшей отставки правительства, к провластным политическим силам можно отнести только блок НУНС, поддерживаемый президентом В. Ющенко. Таким образом, уровень конкуренции (K) составил 85,85, а уровень электорального участия ($У$) – 52,34. Индекс демократизации Украины в 2007 г. составил:

$$ИД = (85,85 * 52,34) / 100 = 44,93$$

Как и в случае с индексом демократизации рассчитанным по результатам парламентских выборов 2006 г., нам кажется целесообразным произвести подсчет промежуточного индекса в связи с формированием нового большинства и правительства в декабре 2007 г. В результате формирования нового состава правительства к провластным политическим партиям можно отнести НУНС, а также, несмотря на противоречия, возникающие в ходе избирательной кампании «Блок Юлии Тимошенко». Таким образом, уровень конкуренции (K) на декабрь 2007 г. для Украины составил 55,14, а промежуточный индекс демократизации 28,86.

$$ИД' = (55,14 * 52,34) / 100 = 28,86$$

¹⁶ Там же, с. 33–34.

Еще одним промежуточным этапом в изменении партийного влияния на политический процесс в Украине стало проведение президентских выборов 2010 г., в результате которых было сформировано новое правительство состоящие преимущественно из представителей Партии регионов, Блока Литвина. Несмотря на то, что представители Коммунистической партии не получили мест в составе нового правительства: мы можем отнести эту партию также к провластным, так как парламентская фракция партии в полном составе проголосовала за формирование нового правительства, а также представители партии получили несколько ключевых государственных должностей. Таким образом, уровень конкуренции (К) по состоянию на 2010 г. составил 56,28, а индекс демократизации – 29,46.

$$\text{ИД} = (56,28 * 52,34) / 100 = 29,46$$

Несмотря на то, что после формирования нового правительства в 2010 г. показатель уровня конкуренции стал выше, в сравнении с 2007 г., следует отметить, что именно это событие стало отправной точкой определяющей дальнейшее развитие политических партий Украины. В первую очередь это связано с тем, что начиная с 2010 г. начался активный процесс реформирования парламентских фракций, что связано с переходом части депутатов в провластные фракции. По нашему мнению, это стало одним из факторов подрывающим доверие к институту политических партий. Несмотря на то, что изменение партийных предпочтений не является новым для Украины, после парламентских выборов 2006 г. в Украине сформировалась группа политических партий имеющих наибольшую поддержку населения. Следствием этого стало определенное возрастание доверия к политическим партиям и как следствие к парламенту. Однако после того, как депутаты, избранные по партийным спискам, стали сначала совместно голосовать, а потом и переходить во фракции, которые имеют иные политические ориентиры, нежели те, с которыми они шли на выборы, среди электората возникло некое опасение к политическим партиям, в первую очередь из-за неуверенности в том, что голос, отданный за партию на выборах будет эффективным.

Показательным является то, что недоверие к партиям распространялось как на провластные, так и на оппозиционные политические силы. Понимая общественное восприятие института политических партий, парламентариями было предложено отказаться от пропорциональной избирательной системы на парламентских выборах 2012 г и вернуться к смешанной. Именно недоверие к партиям и партийным спискам было использовано как один из аргументов такого возвращения, хотя как показала практика, на самом деле партии ощущая свои низкие рейтинги, принимая такое решение, пре-

следовали совсем другие цели. В первую очередь за этим решением стояла цель при падении партийных рейтингов сохранить, а то и увеличить свое представительство в парламенте. С этой целью многие кандидаты принимающие участие в выборах по одномандатным округам сознательно во время избирательной кампании не указывали своей партийной принадлежности, а получив победу на выборах, при формировании фракции в парламенте, входили в парламентские фракции крупных партий.

Исходя из результатов голосования в 2012 г., к провластным партиям можно отнести Партию Регионов, а также Коммунистическую партию. В таком случае уровень конкуренции (К) составляет 56,82 (по расчетам на основании результатов полученных по партийным спискам). Уровень электорального участия (У) на выборах 2012 г. составил 45,71.

Таким образом, индекс демократизации Украины после парламентских выборов 2012 г. составил:

$$\text{ИД} = (56,82 * 45,71) / 100 = 25,97$$

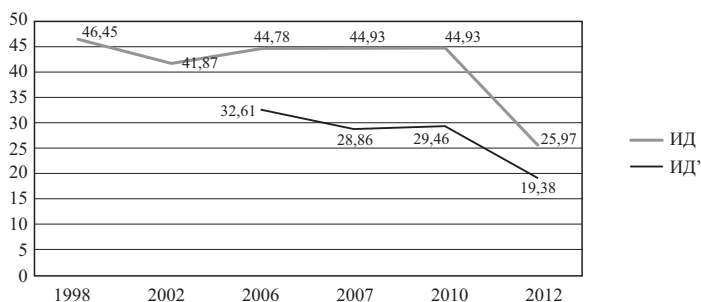
Использование смешанной избирательной системы на парламентских выборах 2012 г. некоторым образом усложняет точный расчет индекса демократизации Украины: в первую очередь это связано с невозможностью точно определить уровень конкуренции. На наш взгляд, с целью определения более точного результата индекса демократизации после парламентских выборов 2012 г., целесообразно будет внести некоторые изменения в формулу предложенную Т. Ванханеном. Если в оригинальной формуле уровень конкуренции исчисляется путем отнимания от ста процентов голосов полученных провластными партиями на выборах, то с учетом специфики формирования парламентских фракций в Украине, мы предлагаем исчислять уровень конкуренции путем отнимания от 100 доли провластных партийных фракций в парламенте. Расчет по процентному представительству партийных фракций будет более точен в том числе и потому, так как включает в себя динамику переходов из фракции в фракцию, в то время как показатель голосов набранных на выборах является статичным.

По состоянию на декабрь 2013 г. доля провластных фракций в парламенте, к которым мы относим Партию Регионов и Коммунистическую партию, составляла 45,64% и 7,16% соответственно. Анализ голосование в парламенте позволяет утверждать, что часть внефракционных депутатов регулярно голосуют синхронно с парламентским большинством, что позволяет нам отнести половину состава внефракционных депутатов к провластным силам (4,81%). Таким образом, уровень конкуренции (К) для Украины составляет 42,39, а индекс демократизации – 19,38.

$$\text{ИД}' = (42,39 * 45,71) / 100 = 19,38$$

Несмотря на то, что индекс демократизации в Украине все еще значительно превышает минимальное значение, установленное Т. Ванханеном для определения политических систем как демократических, можно сделать вывод, что в Украине последние годы наблюдается тенденция к уменьшению влияния политических партий на развитие демократических процессов в обществе. Одним из показателей этого является уменьшение показателя индекса демократизации. Если показатель самого индекса демократизации, пока, значительно больший, чем 5 (минимальное значение для зачисления той или иной страны к демократической), то сохранение тенденции к снижению уровня электоральной конкуренции (К) может приблизить Украину к странам охарактеризованных Т. Ванханеном как полудемократии. По заключению Т. Ванханена, демократизация происходит только при условии, что властные ресурсы настолько распределены, что ни одна группа не в состоянии влиять на конкурентов или поддерживать свою гегемонию. Однако в Украине властные ресурсы все более концентрируются вокруг одного из центров влияния.

График 2. Динамика изменения индекса демократизации Украины (1998–2012)



Источник: составлено автором.

Проведенный анализ изменения индекса демократизации Украины в период с 1998 по 2012 гг. четко демонстрирует снижение индекса демократизации, что четко видно на графике 2. С учетом того, что в основу расчетов индекса заложены показатели, к которым имеют прямое отношение партии, можно утверждать, что на сегодняшний день влияние института партий на процессы демократизации Украины существенно снижается.

Такой вывод позитивно коррелирует с данными приведенными в статье П. Игнаци, о том, что среди 20 устоявшихся и молодых демократий, наибольшее недоверие к институту партий проявляется в Украине. В 13 странах

доля считающих, что партии не нужны, составляет не более 10%, в 6 других – от 10 до 20%, и только в Украине этот показатель составляет 26%¹⁷.

Заключение

В связи с этим, по нашему мнению, при анализе роли партий в трансформационных процессах необходимо отказаться от устоявшихся стереотипов, в частности, относительно исключительной роли партий как агентов демократизации. После распада СССР новые независимые государства присоединились к «третьей волне» демократизации. В 1990-е гг. сформировалась «парадигма транзита», в основе которой было представление о том, что любая страна, в которой произошло падение авторитарного режима, неизбежно вступает в естественный процесс «перехода к демократии». Парадигма исходила также из определяющей важности многопартийности, как основного агента демократизации режима правления и регулярных выборов, считая, что они эквивалентны демократии. Со временем оказалось, что почти из 100 «переходных» стран, большинство вступило в так называемую «серую зону». Такие страны обладают формальным признакам демократизации политической жизни, включая демократические конституции, регулярные выборы и оппозиционные партии. Но при этом для «серой зоны» характерна политическая стагнация, в основе которой заложены патрон-клиентелистские связи, слабое представительство интересов граждан, низкий уровень политического участия, которое не выходит за пределы голосования, многочисленные нарушения законов должностными лицами государства, сомнительная легитимность выборов, отсутствие доверия общества к государственным институтам и стабильно низкая институциональная эффективность государства. Исследования, опросы общественного мнения и официальная статистика фиксируют наличие большинства признаков «серой зоны» и в Украине.

Уменьшение влияния партий на процессы демократизации в Украине также подтверждает тезис К. Лоусон¹⁸ о том, что партии, достигающие успехов на выборах, сегодня часто превращаются в агентов *дедемократизации*, для них характерна коррупция, ограничения внутрипартийной демократии, отсутствие понимания реальных потребностей общества, стремление изменить законодательство в интересах собственного выживания и блокировки свободной конкуренции.

¹⁷ П. Игнаци, *Партии и демократия...*, с. 62.

¹⁸ См. К. Lawson, М. Schwartz, *Parties, Interest Groups and Movements: Shall Change be Midwife to Truth?*, [in:] S. Mitra, M. Pehl, C. Spiess (eds.), *Political Sociology: State of the Art*, Barbara Budrich Publishers 2010, p. 51–64.

Таким образом, используя результаты исследования индекса демократизации Украины, можно сделать вывод, о безусловном влиянии политических партий Украины на трансформационные процессы. Конечно, можно говорить о преимуществах и недостатках политических партий в процессе демократизации, но все же надо учитывать, что демократия бывает такой, каковыми является общество. В связи с этим, на развитие демократии должны влиять не только политические партии, но и реальный механизм разделения власти и действующая система сдержек и противовесов, процедуры, обеспечивающие свободные конкурентные выборы, прозрачность и подконтрольность избранной власти обществу, публичность политического процесса, независимые СМИ и структурированное гражданское общество, а также суд, гарантирующий конституционность принятых законов.

РЕЗЮМЕ

Вопрос ограниченного влияния политических партий все чаще поднимается мировыми исследователями. На основании эмпирического подхода автор исследует уровень фрагментации партийной системы Украины, а также производит подсчет индекса демократизации Украины в период с 1998 по 2012 г. Полученные результаты свидетельствуют о том, что после длительного периода стабильности, в последние время явным становится снижение уровня влияния партий на демократические процессы в Украине. На основании полученных результатов автор анализирует причины ограничения роли партий в политических процессах Украины.

Pavel Molochko

PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF THE PARTY SYSTEM OF UKRAINE: FROM PLURALISM TO THE LIMITED COMPETITION

World researchers tend to touch upon the question of the limited influence of political parties more and more often. The author surveys the level of fragmentation of the party system of Ukraine on the basis of the empirical approach, as well as counts the index of democracy of Ukraine from 1998 to 2012. The results indicate that after a long period of stability, the decline in the influence of political parties on the democratic processes in Ukraine has recently become apparent. On the basis of these results, the author analyses the reasons for limiting the role of parties in the political processes of Ukraine.

Key words: *political parties, Ukraine, party system, index of democracy, effective number of party votes (ENPV)*

Библиография

- Z. Bauman, *Liquid modernity*, Cambridge: Polity press 2000.
- R. Dalton, *Public images of political parties: A necessary evil?*, «West European politics» 2005, Vol. 28, № 5.
- K. Lawson, *Schwartz M. Parties, Interest Groups and Movements: Shall Change be Midwife to Truth?*, [in:] S. Mitra, M. Pehl, C. Spiess (eds.), *Political Sociology: State of the Art*, Barbara Budrich Publishers 2010.
- G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976.
- Т. Ванханен, *Демократизация в сравнении*, <http://www.inop.ru/files/vanhanen.doc>, 14.12.2013.
- А. Венгеров, *Синергетика и политика*, «Общественные науки и современность» 1993, № 4.
- П. Игнаци, *Партии и демократия в постиндустриальную эру*, «Политическая наука» 2010, № 4.
- Р. Кац, П. Мэйр, *Картельная партия: Возвращение к тезису*, «Политическая наука» 2010, № 4.
- А. Лейпхарт, *Партийные системы. Двухпартийные и многопартийные системы*, [в:] *Партии и выборы: Хрестоматия, Ч. I*, Москва 2004.
- К. Лоусон, *Новый подход к сравнительному исследованию политических партий*, «Политическая наука» 2010, № 4.
- М. Примуш, *Демократія і політичні партії*, «Віче» 2000, № 10.
- Л. Сморгунов, *Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии*, Санкт-Петербург 1999.
- О. С. Власюк (ред.), *Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006*, Київ 2006.

Оксана Войтюк

Политическое будущее Всеукраинского объединения «Свобода» с точки зрения зарубежных и отечественных обозревателей

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Всеукраинское Объединение «Свобода», политическая партия, парламентские выборы, оппозиция

28 октября 2012 года, на Украине прошли парламентские выборы, участие в которых принимало 22 политических партии. Места в украинском парламенте достались лишь пяти политическим партиям – Партии регионов, Всеукраинскому объединению «Батькивщина», партии «Удар», Коммунистической партии Украины и Всеукраинскому объединению «Свобода». Выигрыш «Свободы» стал неожиданностью для многих украинских и зарубежных политиков, обозревателей и политических экспертов. В 2012 году «Свобода» участвовала в выборах во второй раз, и большинство голосов получила на западе страны и за границей. Партия значительно отличается от других политических сил представленных в украинском парламенте, прежде всего националистическими взглядами. Наиболее известными лозунгами «Свободы» являются – уменьшение российского влияния в украинской политике и обществе, полная интеграция крымских татар в украинское общество, возрождение украинской культуры, традиций, языка, запрет деятельности Коммунистической партии Украины, ликвидация советской символики (например, названий улиц) и памятников (особенно В.И. Ленину).

Главными причинами роста популярности «Свободы» в предвыборной гонке было несколько, самыми значимыми были следующие:

Во-первых, значительную поддержку партия получила из-за разочарования западноукраинского электората в «оранжевых силах». Демократические

силы на Западе Украины ассоциируются, прежде всего, с бывшим президентом В. Ющенко, экс-премьером Ю. Тимошенко, а также с Ю. Луценко, А. Гриценко и другими политиками оранжевого лагеря. Большую поддержку «Свобода» получила также и в столице. В Киеве за «Свободу» проголосовал каждый пятый избиратель.

Политолог О. Гарань, считает, что за националистов проголосовало очень много украинцев, которые на самом деле не были большими поклонниками «Свободы», но сделали такой выбор только чтобы противостоять правящей Партии регионов¹. Были также такие избиратели, которые голосовали за «Свободу», хотя не со всеми пунктами предвыборной программы националистов были согласны.

Немецкий политолог А. Умланд считает, что большинство избирателей были убеждены в том, что партии «Удар» и «Батькивщина» и так преодолеют пятипроцентный барьер и поэтому проголосовали за «Свободу», чтобы гарантировать присутствие третьей оппозиционной силы к правящей партии.

Во-вторых, важную роль сыграло сближение Украины с Россией, особенно за последние два с половиной года, а также рост неудовлетворения правящей партией в украинском обществе. Негативно на рейтинг Партии регионов и позитивно на рейтинг «Свободы» повлияли следующие события – продление договора о пребывании Черноморского Флота Российской Федерации на территории Крыма в 2010 году². В 2012 году, Верховная Рада Украины приняла новый Закон «Об основах государственной языковой политики»³, который значительно расширил возможности использования русского языка. Кроме того, на рост популярности «Свободы» повлияло замедление процессов интеграции с Европейским Союзом, и неопределенная политика Президента Украины и этом направлении (заигрывание с Россией и с Европейским Союзом).

В-третьих, на рост политического рейтинга «Свободы» повлияла и ее непосредственная деятельность. Отличительной чертой этой партии от других партий, представленных в парламенте, является стиль ее деятельности. «Свобода» это идеологическая партия, которая четко и без утайки заявляет о своих взглядах на политику и старается не отступать от поставленных

¹ *«Свобода» в парламенті як наслідок стагнації*, <http://www.dw.de/свобода-в-парламенті-як-наслідок-стагнації/a-16341018>, 31.10.2012.

² Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської [...], Україна, Російська Федерація; Угода, Міжнародний документ від 21.04.2010, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_359

³ Про засади державної мовної політики, Верховна Рада України; Закон від 3.07.2012 № 5029-VI, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>

целей⁴. Четкость в политических заявлениях, позволяет «Свободе» конкурировать с партией «Удар», рейтинг которой значительно держится на имидже ее лидера, спортсмена-боксера с мировым именем В. Кличко.

В-четвертых, успех националистов на выборах 2012 года, можно также объяснить расхождением во взглядах среди оппозиционных сил, которые вошли в состав ВО «Батьківщина»⁵. Сейчас все, более, громче становится слышно о недоразумениях среди депутатов ВО «Батьківщина». Речь идет, прежде всего, об Ю. Тимошенко, которая отсидивает срок в одной из украинских колоний и о подписании Договора об Ассоциации с ЕС. Главным недоразумением в рядах партии являются разные взгляды на время и сроки подписания Договора. Одна часть партии выступает за то, чтобы, не смотря ни на что, Договор был подписан в ближайшее время. Однако, такому развитию противится другая часть соратников Ю. Тимошенко, которые утверждают, что не может быть и речи о подписании Ассоциации пока их лидер находится в тюрьме, то есть Договор должен быть подписан только при условии освобождения Ю. Тимошенко⁶. С точки зрения здравого смысла, Договор должен быть подписан, не смотря на нынешний статус Ю. Тимошенко. Поскольку если этого не случится до конца 2013 года, Россия найдет способы и аргументы, чтобы приблизить Украину к Таможенному Союзу и к интеграции на пространстве бывшего СССР. Тогда Украина рискует утратить последний шанс на интеграцию и сближение с ЕС и все усилия, которые принимались в этом направлении на протяжении последних нескольких лет, будут напрасны. Подписание Договора об Ассоциации с ЕС, может наоборот ускорить процесс освобождения Ю. Тимошенко. Однако ситуация, которая сложилась внутри ВО «Батьківщина» еще раз подтверждает факт, что между членами отдельных партий, которые вошли в состав ВО «Батьківщина» нет согласия. Каждая из оппозиционных партий говорит о единении, однако только лидеры только некоторых партий, которые находятся в оппозиции, отказались от позиции лидера и вошли в Парламент после выборов. Лидеры других оппозиционных партий все еще не согласны уступить позицию лидера, и надеются объединить часть оппозиционных сил под своим предводительством. Это и стало причиной того, что часть оппо-

⁴ *Націоналісти йдуть у Раду: Запорука успіху й перспективи «Свободи» на виборах-2012*, <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru-expertise/show/natsionalisty-idut-v-raduzalog-uspeha-i-perspektivy-svobody--09102012185900>, 9.10.2012.

⁵ Там же.

⁶ ЗМІ пишуть, що у фракції Батьківщина називає розкол, <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/1564317-zmi-pishut-shcho-u-frakciyi-batkivshchina-nazrivae-rozkol>, 29.05.2013.

зиционных партий осталась за «бортом» Парламента, а те которые вошли в Парламент не собрали большинства⁷.

В-пятых, очень важным для «Свободы» было соглашение с «Батькивщиной». Перед выборами две партии согласовали кандидатов, которые принимали участие в выборах по мажоритарной системе. Благодаря подписанию соглашения о совместных действиях, в предвыборной кампании националистам удалось поставить своих кандидатов в 35 округах. Кроме того, в западных регионах Украины, чтобы избежать конкуренции в округах, «Батькивщина» не представляла своих кандидатов в тех регионах, где были представлены кандидаты от «Свободы»⁸.

В-шестых, на результат «Свободы» на выборах повлияло отсутствие рубрики в выборном бюллетене «против всех». За националистов также проголосовали те, кто хотел добавить оппозиции некоторой остроты и радикальности. Но появление «Свободы» в украинском парламенте, только повысило уровень конфликтности особенно с коммунистами и правящей партией. По мнению вице-министра С. Тигипко, за партию «Свобода» проголосовали также те, кто не доверял оппозиции и не соглашался с политикой других партий, которые принимали участие в выборах⁹.

В-седьмых, деятельность Партии регионов по отношению к «Свободе» и недопущению ее в парламент, принесла кардинально противоположные результаты. В последние недели перед выборами, Партия регионов открыто начала высказываться против присутствия националистов в Парламенте, и принимала усилия для того, чтобы не допустить лидера «Свободы» О. Тягнибока на политические ток-шоу, дебаты. Все это только способствовало росту рейтинга националистов¹⁰. Кроме того, рейтинг объединенной оппозиции и «Свободы» изначально занижался во время проведения разных предвыборных опросов. Интересно также, что население, опасаясь перед политическими и экономическими репрессиями, не всегда до конца открыто и честно представляло свою политическую позицию¹¹.

⁷ Лук'яненко Левко, *До проблем об'єднання партій*, http://www.pravda.com.ua/columns/2013/05/28/6990839/?fb_action_ids=526974920693951&fb_action_types=og.recommends&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=288381481237582, 28.05.2013.

⁸ *Націоналісти йдуть у Раду: Запорука успіху й перспективи «Свободи» на виборах-2012*, <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru-expertise/show/natsionalisty-idut-v-raduzalog-uspeha-i-perspektivy-svobody--09102012185900>, 9.10.2012.

⁹ Там же.

¹⁰ *На Інтері пояснили, чому Тягнибока не пустили на ефір*, <http://tyzhden.ua/News/63344>, 26.10.2012.

¹¹ *Перші експертні оцінки виборів: протестне голосування за «Свободу» та нестабільний електорат Кличка*, <http://tyzhden.ua/Politics/63696>, 30.10.2012.

В-восьмых, за партию «Свобода» не сознательно, агитировала партия В. Ющенко «Наша Украина». Несмотря на то, что бывший Президент Украины, потерял доверие украинцев, однако, его предвыборные лозунги очень хорошо вписывались в агитационную кампанию «Свободы». Агитационные кампании двух партий были выдержаны в чисто украинском стиле и с украинской символикой. Например, реклама на телевидении: а) «*Захисти Україну — збережи солов'їну!*» (Защити Украину – сохрани соловьиную)¹², б) «*Вибирай українське — захисти Україну!*» (Выбирай украинское – сохрани Украину!)¹³.

В-девятых, значительная часть украинцев, проживающих за границей, проголосовала за националистическую партию, это объясняется, прежде всего, неудовлетворением диаспоры политикой Президента В. Януковича, которая направлена на русификацию и ставит под угрозу существование украинского языка, культуры, традиций, которые начал возрождать (первым из Президентов Украины) В. Ющенко¹⁴.

После оглашения результатов выборов, появились первые реакции по поводу парламентских выборов на Украине. И не удивительно, что самой обсуждаемой темой стала тема присутствия в Верховной Раде Украины националистической партии. Оценки экспертов были довольно разные, как позитивные, так и негативные. Ниже представлены примеры некоторых из них. Эксперт из брюссельского центра европейской политики – А. Пол, считает позитивным то, что в украинском парламенте появилась праворадикальная политическая партия. Свою позицию эксперт объясняет тем, что «присутствие националистических партий в парламентах европейских стран не новое явление». Анализируя далее ситуацию на политической арене Украины, А. Пол с уверенностью заметила, что в украинском обществе нет доверия, как к правящей партии, так и к оппозиции. Вместе со «Свободой» парламентские ряды заполнила Коммунистическая партия Украины (которая на выборах 2012 года получила новое дыхание). Если за «Свободу» голосовала в основном молодежь и люди в возрасте до 40 лет, то за коммунистов проголосовало большинство пенсионеров, которые скучают по советским временам. Такая ситуация говорит о том, что и молодежь, и пенсионеры искали альтернативу двум главным конкурирующим между собой партиям – Партии Регионов и «Батькивщине», поэтому одним выбрали «Свободу,

¹² *Предвыборный ролик партии «Наша Украина» «Наша мова солов'їна»*, <http://schastenarodu.com/>, 1.09.2012.

¹³ «*Наша Україна – обирай українське! Збережи Україну!*», www.youtube.com/watch, 23.09.2012.

¹⁴ *Преса: про успіхи «Свободи» та комуністів і вибори-2015*, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/press_review/2012/10/121030_press_ukr_dt.shtml, 30.10.2012.

а другие – коммунистов. Также А. Пол заявляет, что присутствие националистов в парламенте будет в некоторой степени охлаждать желание правящей партии и далее сближаться с Москвой и даже наоборот, «Свобода» будет пресекать все попытки Партии Регионов по внедрению законопроектов, которые будут иметь пророссийский¹⁵.

Взгляд А. Пол разделяет также А. Умланд, который также подчеркивает, что присутствие националистических партий в европейских парламентах не является чем-то новым. Националистические партии присутствовали в разные времена в парламентах Франции, Бельгии, Венгрии, Болгарии Румынии. Присутствие националистов и коммунистов в Верховной Раде Украины не угрожает ее интеграции в европейские структуры. Главной угрозой для Украины, по мнению политолога, является политика Президента В. Януковича и его правительства под руководством Н. Азарова¹⁶.

Иное мнение по результатам парламентских выборов на Украине имеют польские политологи и эксперты. В Польше «Свобода» считается «бандеровской» партией, которая носит анти российский и анти польский характер. Однако стоит также, отметить, что перед выборами лидер партии «Свобода» О. Тягнибок значительно приглушил анти польскую риторику и даже наоборот, приветствовал польско-украинское сотрудничество на уровне локальных органов самоуправления. Такое сотрудничество очень активно развивается между приграничными областями и городами двух стран. Польский депутат от партии «Гражданская Платформа» П. Залевски, считает, что успех партии «Свобода», а также отсутствие конституционного большинства у Партии Регионов в украинском парламенте – это главные и самые важные результаты выборов. Возможно, секрет успеха «Свободы» в выборах 2012 года скрывается в том, что она является единственной анти системной партией в Парламенте¹⁷.

Чешский еженедельник «Lidové Noviny», о выборах на Украине написал следующее, «Свобода» может стать центром творения украинской политики в Верховной Раде Украины. Несмотря на то, что партия иногда провозглашает достаточно радикальные лозунги, особенно остро в отношении русских и евреев (*москалі та жиуди*), хорошей новостью есть то, что присутствие «Свободы» в парламенте не позволит Партии Регионов сконцентриро-

¹⁵ *Эксперт Аманда Пол: Свобода і КПУ зроблять парламент строкатишим*, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/10/121030_election_svoboda_amanda_it.shtml, 31.10.2012.

¹⁶ *І. Завгородня, «Свобода» в парламенті як наслідок стагнації*, <http://www.dw.de/свобода-в-парламенті-як-наслідок-стагнації/a-16341018>, 31.10.2012.

¹⁷ *P. Kościński, Na Ukrainie dobrze już było*, <http://www.rp.pl/artukul/946915-Na-Ukrainie-dobrze-juz-bylo.html?p=2>, 29.10.2012.

вать власть в руках «правящей элиты», а также не позволит на развитие на Украине белорусского варианта политики. Кроме того, сотрудничество «Свободы» с оппозицией позволит в некоторой степени пересмотреть предвыборные лозунги и успокоит очень «боевой» дух «Свободы»¹⁸.

По мнению журналистов из «Wall Street Journal», парламентские выборы на Украине не изменят ситуации, особенно в отношениях с Западом. Английская газета «Financial Times» выразила предположение, что после выборов, российско-украинские отношения могут еще больше испортиться. Россия может вести более агрессивную политику в отношении Украины, что негативно отобразится на экономических отношениях двух¹⁹. Также на страницах газеты обращается внимание на то, что выборы показали желание украинского общества к изменениям, и называет прошедшие выборы экзаменом на будущее для Украины²⁰.

Сразу же после выборов на Украине, свое мнение и беспокойство по поводу присутствия «Свободы» в Верховной Раде выразила израильская газета «Haaretz», которая написала: «антисемитская «Свобода», которая декларирует, крайние националистические взгляды будет представлена в украинском парламенте»²¹.

На растущую популярность «Свободы» также обратила внимание немецкая Deutsche Welle (DW), «Без сомнения, это не та партия, с которой Украина может стартовать» – сказал в разговоре с DW председатель комитета по международным вопросам в Бундестаге Р. Поленц. Он считает, что «причиной выигрыша «Свободы» является стагнация, которая наблюдается на данный момент в политике Украины. Такая ситуация создает позитивную атмосферу для экстремистских партий, таких как «Свобода», которые ищут исцеления в преувеличенном реакционном национализме»²².

Выше представленные мнения на тему украинских парламентских выборов с уверенностью можно разделить на позитивные и негативные. Однако, даже среди тех негативных, можно заметить некую надежду на то, что «Свобода» немного утихнет с радикальными высказываниями, особенно по

¹⁸ Чеська газета: в новій Раді «Свобода» може стати сіллю землі, <http://tyzhden.ua/News/63749>, 31.10.2012.

¹⁹ М. Міщенко, *Закордонні ЗМІ про вибори в Україні*, <http://tyzhden.ua/Politics/63771>, 31.10.2012.

²⁰ *Західна преса шокована результатом «Свободи» та не вірить в опозиційну коаліцію*, http://tsn.ua/vybory_2012/zahidna-presa-shokovana-rezultatом-svobodi-ta-ne-virit-v-opoziciynu-koaliciyu.html, 29.10.2012.

²¹ Там же.

²² *Свобода в парламенті як наслідок стагнації*, <http://www.dw.de/свобода-в-парламенті-як-наслідок-стагнації/a-16341018>, 31.10.2012.

отношению к некоторым национальным меньшинствам, учитывая то, что Украина является многонациональной страной.

Социалисты и демократы в Европейском Парламенте, обращаются к демократическим партиям на Украине, с просьбой не сотрудничать и не входить в коалицию с националистами. Одновременно Европарламент предостерегает перед проявлениями антисемитизма, ксенофобии и расизма на Украине. Одновременно социалисты и демократы Европарламента внесли поправку к Резолюции по делу Украины, в связи беспокойством роста националистических настроений на Украине, что и способствовало появлению «Свободы» в Верховной Раде Украины²³. В свою очередь реакция ВО «Батькивщина» на такие призывы Европейского Парламента была моментальной – А. Яценюк, комментируя данную ситуацию сказал, что, не смотря, на идеологические разногласия не планирует отказываться от парламентского сотрудничества с ВО «Свобода», так как их объединяет общая цель – свержение существующего режима²⁴. Лидер партии «Удар» В. Кличко, на брифинге 14 декабря 2012 года также подтвердил, что не планирует отказываться от сотрудничества со «Свободой», если она и дальше будет поддерживать демократическое направление развития Украины²⁵.

Несколько странными в этой ситуации выглядят призывы Европарламента чтобы оппозиционные силы не сотрудничали со «Свободой». В Парламенте «Свобода» имеет 37 голосов, которые имеют значение для оппозиции при принятии жизненно важных вопросов. Без голосов «Свободы» оппозиция в парламенте является не дееспособной, так как для принятия решений нужно большинство голосов, которое трудно собрать даже с голосами «Свободы». Без сотрудничества со «Свободой» оппозиции не удастся реализовать ни один вопрос из предвыборной программы.

Несмотря на то, что со дня выборов уже прошло больше полгода, Европарламент не перестает критиковать «Свободу». Депутаты Европейского Парламента и дальше обвиняют «Свободу» в антисемитизме и критикуют сотрудничество с оппозицией²⁶. Такая позиция представителей Европейского Парламента со стороны, в некоторой степени кажется странной и расцени-

²³ *Европарламент увидел в «Свободе» расизм и ксенофобию и призвал партии не создавать с ней коалицию*, <http://www.depo.ua/ru/vlast-i-socium/politika/evroparlament-videl-v-svobode-rasizm-i-ksenofobiyu-i-prizval-partii-ne-sozdavat-s-nei-koaliciyu.htm>, 13.12.2012.

²⁴ *Яценюк співпрацюватиме зі «Свободою» попри думку Європарламенту*, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/13/6979670/>, 13.12.2012.

²⁵ *Кличко співпрацюватиме зі «Свободою», а «регіоналів» переконуватиме «силою думки»*, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/14/6979745/>, 14.12.2012.

²⁶ *У Європарламенті знову розкритикували «Свободу»*, <http://tyzhden.ua/News/80617,27.05.2013>.

вается как влияние на внутреннюю политику Украины. С другой стороны, странным является то, что европейские парламентарии не анализируют ситуации, которая сложилась в украинском парламенте, а только следуют каким-то постановлениям, резолюциям, и другим документам, принятым по Украине, которые для них имеют большее значение, чем текущая ситуация. Следует, также, отметить что, «Свобода» – это единственная партия, которая в состоянии поддерживать градус в украинском обществе. Сегодня общество на Украине уже настолько устало от парламентского и политического кризиса, что слабо реагирует на события, которые происходят в Парламенте и в стране. И «Свобода» является на данный момент той силой, которая способна в разе потребности собрать на площадях народ на акции протеста, по крайней мере, на Западной Украине. Как показывают последние события на Украине акция оппозиции «*Вставай Україно!*», не смотря на то, что собирает людей на площадях, есть довольно вялой, и этого не достаточно, чтобы что-то изменить или как-то повлиять на политику правительства и Президента В. Януковича.

Особенное внимание стоит обратить на статьи, которые появляются в польских средствах массовой информации. Некоторые польские СМИ очень преувеличивают, описывая деятельность «Свободы» связывая ее с совместным польско-украинским прошлым²⁷. В начале своей деятельности националисты, действительно высказывались очень остро по многим вопросам, в том числе и историческим, главным образом с целью обратить как можно больше внимания к своей деятельности. Однако после проигранных парламентских выборов в 2007 году, она немного поутихла с расистскими и шовинистическими высказываниями, так как это сыграло негативную роль на ее имидже и повлияло на результаты выборов в 2007 году. Большинство негативных высказываний «Свободы» касалось главным образом России. А всему виной были украинские политические реалии – энергетический шантаж, приостановление поставок газа, обвинение Украины в нелегальном отборе газа (кражи), разжигание правящей партией сепаратизма на востоке и западе страны. Все это повлияло на то, что националистические настроения на Украине начали расти, особенно на Западной Украине. Кроме того, примером того, что в будущем может ожидать Украину, если российское влияние в регионах будет расти, стала Грузия 2008 года, а также Беларусь,

²⁷ T. Olszański, *Partia Swoboda – nowa jakość na ukraińskiej prawicy*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-05/partia-swoboda-nowa-jakosc-na-ukrainskiej-prawicy>, 05.07.2011; *Współczesny nacjonalizm ukraiński i jego antypolski charakter w świetle programów partyjnych i wypowiedzi liderów*, <http://narodowikonserwatyci.wordpress.com/2012/05/22/wspolczesny-nacjonalizm-ukrainski-i-jego-antypolski-charakter-w-swietle-programow-partyjnych-i-wypowiedzi-liderow/>, 22.05.2012.

которая фактически утратила свой суверенитет, язык и культуру в пользу русского языка и культуры. После проигрыша на выборах в 2007 году «Свобода» сделала некоторые выводы и постаралась избежать непродуманных шагов в предвыборной кампании 2012 года, учитывая ошибки прошлого.

В предвыборной программе 2012 года, в лозунгах «Свободы» нет расистских высказываний. Некоторые эксперты, которые достаточно критически настроены по отношению к этой партии считают, что это всего лишь предвыборный трюк и что кроме официальной предвыборной программы у «Свободы» есть еще радикально-расистская неофициальная программа²⁸. Как пример, приводится ежегодное празднование создания Украинской Повстанческой Армии (УПА) – 14 октября. Однако на этом не стоит спекулировать поскольку, как в украинской, так и в польской истории существует еще множество белых пятен и роль УПА еще до конца не изучена, поэтому политически корректно эту тему до ее полного изучения не поднимать. Однако если анализировать видение «Свободы» по поводу возможного пути развития внешней политики Украины в будущем, то эта партия категорически высказывается против сближения с Москвой и четко высказывается за европейское сотрудничество и интеграцию. Уже сам факт того, что после выборов 2012 года «Свобода» присоединилась к сотрудничеству оппозиционных партий, говорит о том, что эта партия выбрала европейский путь развития Украины. В нынешние времена, не может быть так, что большая европейская страна не присоединится к каким-либо политическим, экономическим структурам, поскольку тогда ее шансы на устойчивое развитие значительно падают. Другой вопрос, к каким структурам, на самом деле, заинтересована присоединиться Украина к европейским или азиатским. Сегодня националистические партии действуют во многих европейских странах, и это не означает, что эти страны являются не демократичными.

Сейчас трудно до конца предвидеть, каким будет политическое будущее «Свободы» в украинской политике. Некоторые политические обозреватели и эксперты считают, что Партия Регионов всячески будет провоцировать националистов, к оглашению националистических лозунгов, чтобы понизить рейтинг и имидж партии, а также ее лидера О. Тягнибока.

Предполагается, что будет вестись активная пропаганда против партии на востоке страны и на юге, где проживает многочисленное русское меньшинство. Антирусская риторика «Свободы» будет использоваться Партией регионов, чтобы еще больше испортить имидж партии на Западе

²⁸ *Współczesny nacjonalizm ukraiński i jego antypolski charakter w świetle programów partyjnych i wypowiedzi liderów*, <http://narodowikonserwatysci.wordpress.com/2012/05/22/wspolczesny-nacjonalizm-ukrainski-i-jego-antypolski-charakter-w-swietle-programow-partyjnych-i-wypowiedzi-liderow/>, 22.05.2012.

и в России, прежде всего акцентируя внимание на том, что националисты нарушают демократические принципы и используют язык нетерпимости по отношению национальных меньшинств (прежде всего к русским)²⁹.

Также существуют предположения, что в украинском Парламенте, может разыгаться идеологическая война между «Свободой» и Коммунистической партией Украины. Хотя как показывают реалии, противостояние есть, прежде всего, между «Свободой» и Партией регионов, подтверждением этого являются события, происходящие в Верховной Раде Украины. 13 декабря 2012 года, состоялось первое заседание парламента в новом составе, где не обошлось без конфликта. Провокатором стала Партия регионов, представители которой с трибуны для выступлений, начали высказываться на русском языке. Это вызвало огромное возмущение оппозиции, особенно «Свободы», которая начала блокировать трибуну и требовать от депутатов в стенах Верховной Рады высказываться на украинском языке³⁰. В большинстве случаев, провокатором драк в украинском парламенте VII созыва является Партия регионов. Главная причина конфликтов между сторонами – это высказывания на русском языке, и название «Свободы» «неофашистами»³¹. Важным является также то, что представители Партии регионов, заявляют о том, что и дальше будут высказываться на русском языке с трибуны Парламента, что еще больше разжигает конфликт между сторонами³², и означает, что провокации будут и дальше. Украинский политолог В. Фесенко допускает, что «языковой вопрос» будет использоваться властью как своеобразный элемент «дирижирования» парламентом³³. В этой ситуации можно сказать, что «Свобода» не должна реагировать на такие зацепки, чтобы не испортить и так подпорченный имидж, особенно в Европе. Однако не реагировать на высказывания на русском языке, «Свобода» просто не может и Партия регионов это очень хорошо подметила, и использует слабое место националистов, как и оппозиции в целом, в своих целях.

Возвращаясь к деятельности ВО «Свобода» следует обратить внимание на два события, которые произошли в мае 2013 года. Согласно с решением городского совета г. Львова поляки, получили в аренду сроком на 49 лет, дом площадью почти 1,5 тысяч м². Решение о создании Дома Польши во Львове

²⁹ *Партія регіонів спробує використати «Свободу» як засіб для залякування*, – політолог, <http://galinfo.com.ua/news/120890.html>, 31.10.2012.

³⁰ У Раді сталася бійка через Колесніченка і російську мову, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/13/6979572/>, 12.12.2013.

³¹ *В Раді почалася бійка*, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/19/6985837/>, 19.03.2013.

³² *«Регіонали» принципово будуть виступати російською – Бондаренко*, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/15/6979798/>, 15.12.2012.

³³ С. Хоменко, *Якою мовою розмовлятиме український парламент?*, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/12/121217_language_rada_sx.shtml, 17.12.2012.

получило поддержку большинства депутатов Совета, где большинство имеет «Свобода». Депутаты именно этой партии единогласно поддержали такое решение. В заявлении опубликованном на сайте ВО «Свобода», партия призывает к «взаимопониманию и примирению, а также к диалогу и единению в решении трудных вопросов совместной польско-украинской истории»³⁴. Обе стороны взаимно время от времени обвиняют друг друга в непопулярных решениях или высказываниях. Так, например, Свобода раскритиковала проекты, сложенные в польском Сейме на тему Волынской трагедии 1943 г., которую польская сторона воспринимает как геноцид, проведенный на поляках Украинской Повстанческой Армией. Представители «Свободы» считают, что «расценивать этот конфликт, без более широкого учета хронологических и географических событий» и призвала к взаимопониманию и сотрудничеству между Польшей и Украиной во имя будущего³⁵. Такие высказывания «Свободы» свидетельствуют о двух вещах, которые в полной мере будут понятны ближе к выборам Президента Украины в 2015 году. Во-первых, так это то, что националисты действительно немного изменили подход к решению общих польско-украинских исторических проблем и готовы к сотрудничеству, чтобы заполнить белые пятна в совместной, иногда, очень трагической, истории. Во-вторых, такую позицию «Свободы» можно объяснить приближающейся предвыборной президентской кампанией и президентскими амбициями О. Тягнибока. Какие же на самом деле истинные взгляды и намерения «Свободы» можно будет понять и увидеть в недалеком будущем.

Вторым очень важным событием, которое имело место в мае 2013 года, было внесение предложения представителями «Свободы» об изменениях к Закону «О национальных меньшинствах на Украине» с 1992 года³⁶. Согласно новому законопроекту, национальными меньшинствами на Украине считаются те, чья культура и язык значительно отличаются от украинской. Кроме того, это должны быть меньшинства, которые проживают на территории Украины с 22 января 1918 года – со дня провозглашения независимости Украинской Народной Республики. Новый закон предусматривает формирование местных органов самоуправления по национальному признаку. Внесение изменений в закон даст возможность крымскотатарскому народу сформировать национальную автономию в составе Украины, а ее

³⁴ *Jest zgoda na Dom Polski we Lwowie*, <http://www.rp.pl/artykul/10,1014748-Rada-Lwowa-zgodzila-sie-na-Dom-Polski.html>, 30.05.2013.

³⁵ Там же.

³⁶ Про національні меншини в Україні Верховна Рада України; Закон від 25.06.1992, № 2494-XII, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

представительский орган Меджлис признать на государственном уровне³⁷. С таким предложением Закона не соглашается Партия регионов, которая мотивирует свою позицию тем, что создание местных органов самоуправления по национальному признаку противоречит Конституции Украины³⁸.

Интересным в этой ситуации является то, что «Свобода» наконец-то заметила, что Крымский полуостров населяет численный народ – крымские татары, которые вот уже более 20 лет добиваются признания своего представительского органа – Меджлиса крымскотатарского народа на государственном уровне. Также стоит заметить, что в предвыборной программе «Свобода» ни словом не вспомнила о крымских татарах и их проблемах. Однако хочется верить, что «Свобода» переосмыслила некоторые моменты в своей программе и наконец-то поняла, что наибольшими патриотами Украины в Крыму являются крымские татары. Ведь именно они за 20 лет независимости Украины ни разу не предали европейский путь развития Украины и всегда поддерживали демократические силы, даже если это потом негативно отображалось на их политической, социально-экономической, религиозной и культурной жизни. С уверенностью также можно утверждать, что именно благодаря крымским татарам, которые являются наибольшими патриотами Украины на полуострове, Крым до сих пор остается украинским. Учитывая сепаратистские тенденции в Крыму и российскую активность, шаги «Свободы» по отношению к Крыму и крымским татарам, выдаются правильными, особенно намерения изменить статус Крыма из Автономной Республики в область, с точки зрения национальной безопасности – это правильно, поскольку позволит сохранить территориальную целостность Украины.

Как показывают статистические данные рейтинг «Свободы» все время растет³⁹.

³⁷ «Свобода» внесла законопроект щодо легалізації Меджлісу кримськотатарського народу, <http://krymtatar.in.ua/index/artstr/id/815>, 28.05.2013.

³⁸ «Свобода» хоче розширити права нацменшин, <http://www.pravda.com.ua/news/2013/05/28/6990843/>, 28.05.2013.

³⁹ Народний рейтинг, <http://24tv.ua/tags/showRating.do>

Рейтинг оппозиционных партий с ноября 2012 года по май 2013 года

Месяц/год	Позитивно			Негативно			Нейтрально		
	Свобода	Батькивщина	Удар	Свобода	Батькивщина	Удар	Свобода	Батькивщина	Удар
Ноябрь 2012	+ 3336	+2689	+1796	-615	-1113	-613	181	405	222
Декабрь 2012	+5941	+4234	+1494	-1183	-1360	-399	291	273	122
Январь 2013	+5764	+6106	+2127	-2780	-6290	-360	221	460	165
Февраль 2013	+5759	+4049	+3107	-1891	-1725	-722	217	528	223
Март 2013	+13845	+6271	+2804	-3399	-2413	-2754	622	827	223
Апрель 2013	+6542	+5420	+2983	-2246	-3772	-1338	308	760	381
Май 2013	+6581	+2217	+2075	-1728	-925	-563	263	281	231

Источник: Рейтинг политических партий, <http://24tv.ua/tags/showRating.do>

Исходя из данных таблицы 1, рейтинг «Свободы» является одним из самых высоких среди оппозиционных партий, однако процент неудовольствия партией является также относительно высоким по сравнению, например, партией Удар, позитивный рейтинг которой намного ниже «Свободы», однако и негатива среди всех оппозиционных партий, представленных в украинском Парламенте тоже меньше всего. Чтобы уменьшить негативный рейтинг «Свободе» нужно, завоевывать доверие восточного и южного электората и прежде всего не поддаваться на провокации со стороны Партии регионов и коммунистов. Если «Свободе» удастся найти золотую середину и удержать рейтинг, она имеет все шансы стать главной оппозиционной силой в украинском обществе. В связи с падением рейтинга ВО «Батьківщина», сегодня украинская оппозиция все больше начинает ассоциироваться с партией «Свобода», которая в некоторой степени есть ее стержнем, и привносит в ряды оппозиционных партий больше решительности и бескомпромиссности, чего от оппозиции требует общество.

РЕЗЮМЕ

В октябре 2012 года, на Украине прошли выборы в Верховную Раду. В состав украинского парламента вошло пять партий – Партия регионов, Коммунистическая партия, ВО «Батьківщина», ВО «Свобода» и партия «Удар». Три последних – это оппозиционные партии, которые объединились с целью свержения существующего режима. Однако ни правящая партия, ни объединенная оппозиция, не имеют большинства в парламенте. Для принятия важных решений стороны вынуждены договариваться. Налаживание диалога между сторонами есть довольно трудным, а иногда даже не возможным. Представители партий провоцируют друг друга в стенах парламента, что очень часто приводит к дракам у трибуны. Главным провокатором является Партия регионов, а чаще всего замечена в драках ВО «Свобода». После выборов, в сторону «Свободы» звучало много иногда и не очень лестных отзывов и даже обвинения в расизме и антисемитизме. Однако, не смотря ни на что, партии удается удерживать рейтинг и опровергать несправедливые обвинения. На фоне падения рейтинга ВО «Батьківщина» «Свобода» является главным стержнем сегодняшней оппозиции и пытается получить доверие, как на западе, так и на востоке и юге страны.

Oksana Voytyuk

THE POLITICAL FUTURE OF ALL-UKRAINIAN UNION "SVOBODA" FROM THE FOREIGN AND DOMESTIC POINT OF VIEW

In October 2012, there are held elections to the Supreme Soviet of Ukraine. The structure of the Ukrainian parliament includes five parties – the Party of Regions, the Communist Party, the All-Ukrainian Union “Fatherland”, the All-Ukrainian Union “Svoboda” and Ukrainian Democratic Alliance for Reform “UDAR”. The last three – it’s the opposition parties, who have united to overthrow the regime. However, neither the governing party nor the united opposition, do not have a majority in parliament. To make important decisions all of them have to negotiate. Dialogue between the parties is quite difficult, and sometimes not even possible. Representatives of parties provoke each other in the parliament, which often leads to fights in the grand stand. The main provocateur is the Party of Regions, and more often can be noticed in fight the All-Ukrainian Union “Svoboda”. After the elections, against “Svododa” was a lot of different statements in racism and anti-Semitism. However, no matter what is said “Svoboda” tries to hold rating and refute unfair accusations. Amid falling ranking of the All-Ukrainian Union “Fatherland”, “Svoboda” remains the main backbone of today’s opposition and attempts to gain the trust of both the west and the east and south.

Key words: *Svoboda party, political party, parliamentary elections, opposition*

Библиография

Европарламент увидел в «Свободе» расизм и ксенофобию и призвал партии не создавать с ней коалицию, <http://www.depo.ua/ru/vlast-i-socium/politika/evroparlament-uvidel-v-svobode-rasizm-i-ksenofobiyu-i-prizval-partii-ne-sozdavat-s-nei-koaliciyu.htm>, 13.12.2012.

І. Завгородня, *«Свобода» в парламенті як наслідок стагнації*, <http://www.dw.de/свобода-в-парламенті-як-наслідок-стагнації/a-16341018>, 31.10.2012.

Західна преса шокована результатом «Свободи» та не вірить в опозиційну коаліцію, http://tsn.ua/vybory_2012/zahidna-presha-shokovana-rezultatом-svobodі-ta-ne-virit-v-opoziciynu-koaliciyu.html, 29.10.2012.

Кличко співпрацюватиме зі «Свободою», а «регіоналів» переконуватиме «силою думки», <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/14/6979745/>, 14.12.2012.

- Націоналісти йдуть у Раду: Запорука успіху й перспективи «Свободи» на виборах-2012*, <http://www.rbc.ua/ukr/vyboru-expertise/show/natsionalisty-idut-v-raduzalog-uspeha-i-perspektivy-svobody--09102012185900>, 9.10.2012.
- М. Міщенко, *Закордонні ЗМІ про вибори в Україні*, <http://tyzhden.ua/Politics/63771>, 31.10.2012.
- Партія регіонів спробує використати «Свободу» як засіб для залякування*, – політолог, <http://galinfo.com.ua/news/120890.html>, 31.10.2012.
- Про засади державної мовної політики, Верховна Рада України; Закон від 03.07.2012 № 5029-VI, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>
- «Регіонали» принципово будуть виступати російською – Бондаренко*, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/15/6979798/>, 15.12.2012.
- «Свобода» в парламенті як наслідок стагнації*, <http://www.dw.de/свобода-в-парламенті-як-наслідок-стагнації/a-16341018>, 31.10.2012.
- Чеська газета: в новій Раді «Свобода» може стати сіллю землі*, <http://tyzhden.ua/News/63749>, 31.10.2012.
- С. Хоменко, *Якою мовою розмовлятиме український парламент?*, http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2012/12/121217_language_rada_sx.shtml, 17.12.2012.
- Яценюк співпрацюватиме зі «Свободою» попри думку Європарламенту*, <http://www.pravda.com.ua/news/2012/12/13/6979670/>, 13.12.2012.
- P. Kościński, *Na Ukrainie dobrze już było*, <http://www.rp.pl/artykul/946915-Na-Ukrainie-dobrze-juz-bylo.html?p=2>, 29.10.2012.
- T. Olszański, *Partia Swoboda – nowa jakość na ukraińskiej prawicy*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-07-05/partia-swoboda-nowa-jakosc-na-ukrainskiej-prawicy>, 5.07.2011.
- Współczesny nacjonalizm ukraiński i jego antypolski charakter w świetle programów partyjnych i wypowiedzi liderów*, <http://narodowikonserwatysci.wordpress.com/2012/05/22/wspolczesny-nacjonalizm-ukrainski-i-jego-antypolski-charakter-w-swietle-programow-partyjnych-i-wypowiedzi-liderow/>, 22.05.2012.
- Współczesny nacjonalizm ukraiński i jego antypolski charakter w świetle programów partyjnych i wypowiedzi liderów*, <http://narodowikonserwatysci.wordpress.com/2012/05/22/wspolczesny-nacjonalizm-ukrainski-i-jego-antypolski-charakter-w-swietle-programow-partyjnych-i-wypowiedzi-liderow/>, 22.05.2012.

Николай Васильевич Примуш

Политическая оппозиция в европейской и постсоциалистической практике

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*политическая партия, политическая оппозиция, парламентская
фракция, правящая партия, политическая система*

STUDIA I ANALIZY

В современной политической науке как постсоветского, так и европейского пространства не существует нейтральных мнений по поводу места, роли, функций и моделей «оппозиции» в политической системе страны, которые не вызывали бы серьезных дискуссий среди учёных и тем более не претендовали бы на статус аксиом, общепринятых определений, парадигм и универсальных подходов. Причина – фактическое предназначение политической оппозиции, которое формулируется как «свержение власти»¹. Но одновременно с указанным, она также выступает индикатором демократии, которая допускает наличие и участие в разработке политических решений альтернативных проектов, которыми и выступает политическая оппозиция².

Сложностей в решении исследуемой нами задачи по определению места оппозиции в политической системе страны и регламентации её деятельности, добавляют положения современной либеральной демократии, где чётко не прописаны ни юридический статус, ни полномочия оппозиции. Декларируется лишь ее физическое наличие в рамках законодательной ветви власти³.

¹ І. Павленко, *Правовий статус опозиції: досвід розвинутих демократій і українські перспективи*, «Політичний менеджмент» 2005, № 5, с. 18.

² Т. Ткаченко, *Опозиція як політичний інститут і форма суспільного протесту*, «Політичний менеджмент» 2007, № 5, с. 41.

³ Р. Даль, *Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція*, Харків 2002, с. 96.

Максимум, на что оппозиция может рассчитывать – на некоторые гарантии со стороны государства (временная финансовая помощь, наличие норм регламента парламента о создании теневого правительства и т.д.)⁴. В целом, указанные условия в которых действует оппозиция, вынуждают её быть на тонкой грани законности-правопорядка и анархии-радикализма. В то же самое время, очень часто политическая оппозиция выступает своеобразным «локомотивом» всех фундаментальных изменений и пользуется определённой поддержкой со стороны части населения⁵. Примером указанного служат деятельность «Солидарности» образца начала 1980-х годов в Польше и «Нашей Украины» образца 2004 года в Украине, которые, находясь в оппозиции, изменили ход общественно-политических процессов и только потом стали властью. Иными словами, оппозицией можно считать политическую силу, которая наделена функциями «альтернативности» как отличности от «официальности». Т.е. некорректно сводить оппозиционность к переформатированию состава правительства путём включения в него лидеров оппозиции или же её участие в процессах разработки и принятия политических решений наравне с властью⁶. Но для этого, оппозиция должна иметь чёткий план действий и мероприятий, которые выгодно отличают её от власти. Но, как показывает опыт Украины и частично Польши, оппозиция представляет собой, согласно теории конфликтов К. Боулдинга – специфическую модель политического поведения и выступает сферой обострения политических конфликтов⁷. Примером может послужить ситуация, связанная с решением правительства Украины приостановить комплекс мероприятий к подписанию договора об ассоциации с Европейским Союзом. Политическая оппозиция отреагировала на это событие эмоционально, и вместо предложений по решению стратегических задач модернизации государства, занялась собственным пиаром, заявляя о смене власти в Украине⁸.

Таким образом, центральной проблемой представленного исследования является системный анализ политической оппозиции как института, формы

⁴ А. Сбоева, *Політична опозиція в демократичному суспільстві*, «Парламентські читання», с. 54.

⁵ С.Г. Коночук, О.А. Ярош, *Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження: дослідження проблеми*, Український незалежний центр політологічних досліджень, Київ 2006, с. 9.

⁶ І. Павленко, *Правовий статус опозиції: Досвід розвинутих демократій і українські перспективи*, «Політичний менеджмент» 2005, № 5, с. 22.

⁷ С. Boulding, K. Kenneth, *Conflict and Defense: A General Theory*, University Press of America 1989, p. 103.

⁸ *План дій учасників Майдана от опозиції: смена власти + евроинтеграция* [электронный ресурс] // Режим доступа: <http://delo.ua/ukraine/plan-dejstvij-uchastnikov-majdana-ot-oppozicii-smena-vlasti-ev-221606/>

поведения и модели организации её политической деятельности. На наш взгляд, оппозиция в современной демократии представляет собой скорее важный, чем остро необходимый элемент современной демократической и трансформирующейся политической системы, поскольку единых трактовок и мнений о её сущности не существует. Но одновременно с указанным её наличие считается едва ли не фундаментальным признаком проявления плюрализма мнений и своеобразным индикатором демократичности той или иной политической системы.

Указанная нами проблематика связана, прежде всего, с этимологией понятия «оппозиция», которое происходит от латинского «*орропо*» – что означает противопоставление, «*орропозитус*» – противоположный⁹. Т.е. оппозиция понимается как противопоставление власти как в идейно-политическом аспекте, так и функционально-статусной роли. С одной стороны, такая позиция является «очевидной», но с другой стороны, как мы наблюдаем в Украине, оппозиция представляет собой больше неопределенность и непоследовательность в своих действиях, конфликтность и острое желание сменить баланс сил в стране, нежели выступает равноценным оппонентом власти. Также, у оппозиции в латинском языке существует и другое определение, где «*орропозитио*» это, прежде всего, подготовка к радикальному свержению существующей власти, что в корне расходится с представлениями демократии о важности сохранения конституционного строя и правопорядка¹⁰. На наш взгляд, указанная дуальность в природе оппозиции ставит острую необходимость её анализа и как определённой формы политического поведения и как индикатора плюрализма мнений (фундаментальная характеристика демократии), что требует разработки не только методологических подходов к оппозиции, но и существенного расширения ее понятийного аппарата, где бы размежевались такие категории как «цивилизованная оппозиция» или конструктивная оппозиция¹¹ и «оппозиция как форма и модель политического протеста»¹². Под указанными категориями мы предлагаем понимать политическую оппозицию как конструктивную политическую силу, целью которой является реализация альтернативных проектов развития государства на практике, а также модель политического поведения, которое выступает результатом влияния трех процессов – формализации оппозиции как поли-

⁹ В.Н. Соколов, *Оппозиция и конфликты: приемлемое и недопустимое: (еще раз о полит. ответственности)*, [в:] В.Н. Соколов, В.А. Шагли, «Наукові записки» 2008, Вип. 42, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса, с. 138.

¹⁰ Там же, с. 138–139.

¹¹ Ф. Рудич, *Політична влада і опозиція в Україні: методологічний аспект*, «Віче» 2013, № 17, с. 20.

¹² Т. Каченко, *Опозиція як політичний інститут і форма суспільного протесту*, «Політичний менеджмент» 2007, № 5, с. 43.

тического института, трансформации политической системы и формате ее участия в принятии политических решений. Целью деятельности оппозиционных сил в контексте их поведения выступает деструктивное состояние политической системы с целью смещения конституционной власти мирным революционным переворотом («цветные революции»)¹³.

К указанной выше проблематике в современной политической науке существует две точки зрения, которые во многом определяют методологию подобных исследований. Первая точка зрения на оппозицию сформулирована в европейской и американской политической науке как общая проблема деятельности политических партий, где оппозиции отводится лишь определённый контекст (модели, функции, статус) в предметах политических, правовых, философских и даже социологических наук¹⁴. Речь идёт о том, что оппозиция, как и любая другая политическая партия, выполняет схожие функции, имеет свои символы и электорат, но в настоящий момент она ассоциирует себя не сторонником, а конструктивным критиком действующей власти¹⁵. Предметом подобных исследований выступает само понятие «оппозиционная деятельность» с выяснением её аргументации и включения в демократические процедуры (например, избирательный процесс)¹⁶. Данную точку зрения представляют работы таких авторов как Р. Даль, О. Кирштеймер, О. Нолен, Г. Оберройтер, Дж. Сартори, которые подробно проанализировали сущность и функции политической оппозиции, ее модели и типы, а также стратегию и тактику оппозиционной борьбы, формы взаимоотношений и противоборства с властью, назвали и проанализировали социальную базу оппозиции в зависимости от социально-политических условий развития государства¹⁷. Достижением указанного подхода является выделение национальной специфики деятельности оппозиции, где методологический инструментарий разработан конкретно для каждого опыта, который сегодня активно анализируется рядом украинских учёных:

– Классическая или Вестминстерская модель, где оппозиция имеет официальный юридический статус, несет наравне с властью юридическую и электоральную ответственность за проводимую в государстве политику, но практи-

¹³ В.Н. Соколов, *Оппозиция и конфликты: приемлемое и недопустимое: (еще раз о полит. ответственности)*, [в:] В.Н. Соколов, В.А. Шагли, «Наукові записки» 2008, Вип. 42, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса, с. 140.

¹⁴ Ю.В. Ирхин, В.Д. Зотов, Л.В. Зотова, *Политология: Учебник*, Москва 2002, с. 14–15.

¹⁵ L. Helms, *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*, Opladen 2002, p. 46.

¹⁶ С. Рябов, *Опозиція як джерело альтернативної політики*, „Вибори і демократія” 2006, с. 11–12.

¹⁷ G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York 1976, Vol. 1, p. 64.

чески не задействована в процессах реализации принятых решений (но при этом может на уровне рекомендаций вносить свои предложения). Не смотря на ограниченное участие в политической жизни, оппозиция имеет право создавать «теневые правительства» и осуществлять официальный мониторинг деятельности власти. Указанная модель действует в Австралии, Великобритании, Канаде и в других странах Британского содружества. Также, такой аспект, как «теневой кабинет» позаимствовали оппозиционеры Индии и Польши.

- Альпийская или немецкая модель, которая во многом схожа с Вестминстерской моделью, но при этом у оппозиции скорее гражданский статус, нежели формально-юридический. Она может влиять на решения власти, но для этого ей нужна соответствующая гражданская инициатива или обращение. Указанная модель нашла свое отражение в Австрии и Германии, а также де-факто в Украине (например, деятельность партии В. Кличко «УДАР»).
- Континентальная или явочная модель – в указанной модели роль оппозиции сводится лишь к ее наличию как института демократии, а фактически она не имеет ни ресурсов, ни юридических рычагов влияния на власть. Указанная модель действует в Испании и Франции.
- Скандинавско-Балтийская модель оппозиции, действует в странах Скандинавии и Балтии. Особенностью указанной модели является своеобразная традиция участия оппозиционных сил в деятельности отдельных комитетов парламента, которые очень часто решают бюджетные или социальные вопросы.
- Американская или двухпартийная модель, где оппозицией называется не участвующая в формировании правительства политическая партия, но имеющая непосредственное влияние на процесс принятия политических решений, которые разрабатываются и принимаются только после консультаций власти с оппозицией. В этом случае речь идёт о партнёрских взаимоотношениях власти и оппозиции¹⁸.

На наш взгляд, понимания структурных уровней оппозиции в представленных моделях добавляют критерии лояльной и не лояльной оппозиции разработанная Х. Линцом, которая включает в себя 9 элементов:

- власть передается от власти к оппозиции только через электоральные процедуры (выборы, референдумы);
- полный отказ от использования насилия с целью получения власти (в случаи, если речь идёт о защите конституционного строя, использование силы в адекватной угрозе мере считается допустимым);

¹⁸ Ф. Рудич, *Політична влада і опозиція в Україні: методологічний контекст*, „Віче” 2013, №17, с. 20.

- отказ от решения споров силовыми путями;
- не использование призывов к насилию и отказ от конфронтации между сторонниками и противниками власти;
- участие в выборах является обязательными для всех сторон;
- и власть, и оппозиция обязаны нести полную ответственность за состояние дел в стране;
- готовность власти присоединиться к идеологическим оппонентам в случае необходимости сохранения государственного и конституционного строя;
- отказ от непрозрачности в проводимой политике как власти, так и оппозиции;
- принципиальный отказ от конфронтации в реализации государственного курса¹⁹.

Как видим, в указанных моделях соблюдается принцип толерантности²⁰, законности и строгого выполнения норм конституции всеми участниками политического процесса, а также и власть, и оппозиция в меру своей компетентности несут ответственность за негативные результаты реформ, или же на равных делят успех проводимой политики²¹. На наш взгляд, не смотря на критический недостаток в виде отсутствия реального места оппозиции в политической системе, данные модели являются результатом определённой исторической традиции, где оппозиция демонстрирует свой «дебатный» потенциал и старается убедить в своей правоте не столько власть, а сколько электорат в целесообразности своих «альтернативных» проектов социально-политического развития. Иными словами, агрессивные действия оппозиции не способствуют электоральным симпатиям, даже не смотря на очевидность доводов оппозиции. Также, важно отметить, что в европейской практики формализации оппозиции, её статус скорее ситуативный и определяется численностью, уровнем поддержки населением и его доверием к институтам власти в целом, а не является выдержанной структурной нормой. На наш взгляд, сама же деятельность оппозиции при этом не регламентируется, и её участие в процессах реализации политики остается ограниченным и зависит от желания власти задействовать оппозицию, нежели в этом есть реальная необходимость.

¹⁹ А.П. Цыганков, *Современные политические режимы: структура, типология, динамика*, Москва, 1995, с. 66–67.

²⁰ С.Г. Конончук, О.А. Ярош, *Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження: дослідження проблеми*, Український незалежний центр політичних досліджень, Київ 2006, с. 7–8.

²¹ Там же, с. 8.

В Украине, как и в других странах постсоветского пространства, указанные модели показывают свою не состоятельность, поскольку, существует целый ряд специфических особенностей как политической системы, так и менталитета украинского избирателя, который при поддержке оппозиции демонстрирует лишь протест и голосование «против»²². При этом, на наш взгляд, оппозиции не нужно думать о составлении «альтернативных» программ, т.е. достаточно лишь «нравится» своему электорату, и как показывает ряд законопроектов о «статусе, функциях и роли оппозиции»²³ не она в целом заинтересована в своей формализации (очень часто речь идёт о финансовой помощи со стороны государства, закрепление ключевых комитетов в парламенте и т.д., а вопросы ответственности и участие в реализации политики речь не идёт)²⁴. Иными словами, процесс формализации прав и обязанностей выступает у оппозиции определённой разновидностью политического пиара с целью демонизировать власть и набрать обелённые очки в глазах электората, поднимая тему преследований и политических репрессий. Именно решению причин и последствий указанной ситуации и посвящена вторая точка зрения исследований политической оппозиции, которая представлена преимущественно работами украинских и российских авторов. Спецификой указанного подхода является исследование оппозиции как концептуального, методологического и теоретического феномена политического поведения. Указанный подход представляют В. Васильев, В. Гельман, В. Динес, С. Поршакова, Л. Слиски, Ю. Чуланова и др., где политическая оппозиция в трансформационных обществах показывает неразрывную связь с политическим конфликтом²⁵. Очень часто оппозиционные силы выступают дестабилизирующим фактором для политической и экономической систем государства²⁶. Используя слухи, догадки, заказные социологические отчёты которыми оппозиционные силы стремятся вызвать определённый ажиотаж²⁷ (например, вызвать панику на валютном рынке). Главная цель оппозиции заключается в том, чтобы путём давления на слабые места власти заставить её пойти на переговоры и получить определённые дивиденды или префе-

²² В Украине растёт протестный электорат, – опрос. [электронный ресурс], Режим доступа: <http://novosti.dn.ua/details/149351/>

²³ С.Г. Конончук, О.А. Ярош, *Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження: дослідження проблеми*, Український незалежний центр політичних досліджень, Київ 2006, с. 11–12.

²⁴ Там же, с. 20–21.

²⁵ Л.К. Слиски, В.А. Динес, *Парламентская оппозиция как фактор политической стабильности демократических режимов*, «Власть» 2001, № 10, с. 12–13.

²⁶ Ю.Г. Чуланов, *Власть и политическая оппозиция в современной России*, Санкт-Петербург 1999, с. 31–32.

²⁷ Там же, с. 35.

ренции (не обязательно в политике)²⁸. Говоря о статусе оппозиции в посткоммунистических странах, к которым относятся и Украина, то в них нет ответа на вопрос о формализации оппозиции как политического института с европейской точки зрения, где речь идёт о её ответственности. Наоборот, политическая оппозиция имеет 4 статуса, которые лишь показывают её место в политической системе: политический, парламентский, ситуативный и поведенческий²⁹. Отличия ситуативного от поведенческого заключается в методах деятельности самой оппозиции, а не её официальным статусом³⁰. Примером указанной ситуации служит расклад оппозиционных сил в украинском парламенте, где оппозиционными к правящей «Партии регионов» ситуативно выступает Коммунистическая партия Украины, классической парламентской оппозицией выступает партия В. Кличко «УДАР» (Украинский-демократический альянс за реформы), а политической и поведенческой оппозицией выступают «Батькивщина» и «Свобода». Если в европейской практике оппозиционность определяется полярностью политических сил, то в украинской – политическим поведением, т.к. тут выделяется 4 оппозиционные силы правящим центристам – центристы из «УДАРА», ультраправые националисты из «Свободы», умеренно-правая «Батькивщина» и украинские левые (КПУ). Иными словами, в Украине крайне сложно идентифицировать оппозицию в контексте её идеологии, а значит и альтернативных идей. Проблема формализации статуса политической оппозиции при этом постаёт априори нерешаемой задачей, т.к. оппозиция в целом защищает одинаковые с властью идеи (евроинтеграция, борьба с коррупцией, повышение уровня жизни украинцев), но представляет их в форме протестных движений и масштабной радикализацией общественно-политической жизни в стране. Решить указанную проблему во многом мог бы системный анализ социальной и политической идентификации оппозиции³¹ в работах Л. Бызова, М. Догана, С. Климовой, В. Хесле, В. Ядова и др., где центральной проблемой называется аспект рациональности и целесообразности той или иной деятельности и поведения оппозиции³². Например, активные действия Блока Юлии Тимошенко на промахи Партии регионов в социальной и экономической сфере в пред-

²⁸ В.Я. Гельман, *Постсоветские политические трансформации: наброски к теории*, «Общественные науки и современность» 2001, № 1, с. 59–60.

²⁹ В.А. Васильев, *Оппозиция как социальное явление*, «Социально-политический журнал» 1996, № 5, с. 46–47.

³⁰ Там же, с. 49.

³¹ В. Хесле, *Кризис индивидуальной и коллективной идентичности*, «Вопросы философии» 1994, №10, с. 115–116.

³² Л.Г. Бызов, *Кризис идентичности современного российского общества и мотивация социально-политического выбора*, «Вестник Моск. Ун-та. Серия 12. Политические науки» 1999, № 4, с. 79–80.

дверии парламентских Выборов-2012 не принесли оппозиции ощутимых дивидендов. В тоже самое время, «месседж» Партии регионов к провластному на момент президентских Выборов-2010 года Блоку Юлии Тимошенко о «кабальном газовом контракте» с Россией позволили «регионалам» вернуться во власть. Но, указанная группа исследований, на наш взгляд, не является полной без анализа структурного уровня политической оппозиции³³ в Украине, поскольку из-за особенностей трансформационных процессов и отсутствия идеологических основ политических партий в стране наблюдается сразу несколько вариантов оппозиции. На сегодняшний день, речь идёт о Коммунистической партии Украины, которая хотя и входит в парламентское большинство, но не поддерживает своих партнеров Партию регионов в ряде социальных и экономических проектов. Такую оппозицию мы предлагаем назвать «провластной». Не смотря на каламбур в названии, в целом он объясняет реальное состояние дел с украинской оппозицией, которая бывает или «удобной» для власти и не претендует на ее лавры, или же, вторая её разновидность – националистическая оппозиция, которая представлена правыми и ультраправыми политическими силами. Их главная цель – сиюминутная смена власти, как панацея решения острых социально-политических процессов. При этом, на наш взгляд, формализация оппозиции в Украине вообще не возможна, и сводится лишь к дискуссии – что и кого непосредственно понимать под «оппозицией». Иными словами, и рациональный/иррациональный подход не срабатывает при анализе политической оппозиции в Украине, т.к. он обратно возвращает нас к её ситуативной и поведенческой сущности, а не к реальной альтернативной силе. Отсюда, оппозиция на постсоветском пространстве рассматривается исключительно как дестабилизирующий процесс трансформации и демократизации, т.к. она не имея никакой ответственности и специального юридического статуса направляет свои действия не на развитие «альтернативности» по аналогии с европейскими традициями оппозиции, а на непосредственное формирование стратегического курсу страны, причём без участия провластного большинства³⁴. Ценность данного подхода заключается в том, что оппозиция тут не только политический институт, но и разновидность политического поведения, которое направляет свою деятельность на агрессивные, иррациональные и не последовательные требования к власти с целью решить сиюминутно острые социальные про-

³³ В. А. Ядов, *Социальная идентификация в кризисном обществе*, «Социологический журнал» 1994, № 1, с. 44–46.

³⁴ С.А. Поршаков, *Политическая оппозиция в странах Запада (Некоторые закономерности и особенности функционирования)*, «Мировая экономика и международные отношения» 1993, № 3, с. 46.

блемы³⁵. Электорат по причине «жажды изменений» слепо идёт за оппозицией видя в ней реализацию православного стереотипа мессианской роли высшей силы, которой и пытается быть оппозиция³⁶.

Важно отметить, что в последнее время, по причине неэффективности оппозиционных сил, которые (как показывает опыт Украины) во многом дестабилизируют политическую стабильность, особую популярность набирают исследования, связанные с переносом удачного опыта деятельности оппозиции в условиях трансформации. В качестве примера берется анализ опытов стран, которые также имели коммунистическое прошлое (Польша, Венгрия, Чехия). Данный подход представлен работами О.Брусилоской, О.Кукуруз, Л. Ликошиным, В. Струтинским и другими. Главным достижением работ представленных авторов есть анализ политико-правового статуса оппозиционных сил в условиях трансформационных или евроинтеграционных процессов³⁷. Важно отметить, что ни конфликтных, ни поведенческих аспектов в анализ деятельности оппозиции не включается, и речь в указанных подходах идёт о необходимости формализации оппозиции как политического института в том виде, в котором он есть. С данной ситуацией сегодня сталкивается Республика Польша, где существует обратная от Украины ситуация. Оппозицией быть намного престижней, чем властью, поскольку именно первая имеет более тесный диалог с институтами Европейского Союза³⁸. Доказательством нашего тезиса выступает ситуация «правительство меньшинства», т.е. правительство не смотря на свой провластный статус в процессах реализации политики тесно сотрудничает с оппозицией, где закрепляет за ней вопросы контроля и мониторинга власти³⁹. Очень часто указанные функции выполняет теневое правительство, решения которого имеют значительное влияние на корректировку официальной политики во всех сферах жизни государства⁴⁰.

Отсюда, проанализировав существующие подходы к такому явлению как политическая оппозиция с разных точек зрения, мы предлагаем включить в анализ принципы методологической поливариантности для изучения структурного уровня оппозиции как элемента политической системы. Суть

³⁵ С.Г. Конончук, О.А. Ярош, *Парламентська опозиція в Україні: Модель та провадження: Дослідження проблеми*, Український незалежний центр політичних досліджень, Київ 2006, с. 10.

³⁶ С.А. Поршаков, *Политическая оппозиция в странах Запада (Некоторые закономерности и особенности функционирования)*, «Мировая экономика и международные отношения» 1993, № 3, с. 40.

³⁷ Там же, с. 41–42.

³⁸ E. Zwierzchowski, *Opozycja parlamentarna*, [в:], E. Zwierzchowski (ред.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 19–20.

³⁹ О. Кукуруз, *Парламентська більшість та опозиція в Сеймі Республіки Польща*, «Політичний менеджмент» 2008, № 6, с. 81.

⁴⁰ Там же, с. 86–87.

этого подхода состоит в том, что в нем используется совокупность методов и подходов, которые по Р. Далю, Х. Линцу и М. Элифорту позволяют к оппозиции подойти комплексно, а не рассматривать лишь ее формальный статус как инструмент демократии⁴¹. По мнению представленных выше авторов, к оппозиции невозможно подойти исключительно на принципах институционального подхода, т.к. оппозиция также представляет собой определённое поведение политической силы в контексте внешних и внутренних мотивов и причин⁴². Речь идёт о том, что, во-первых, это поведенческий подход, ориентирующий исследователя на рассмотрение двух важнейших аспектов политической деятельности – институционального (административного) поведения (Г. Саймон) и процессуального восприятия окружающей действительности (Г. Лассуел). Иными словами, определяя оппозицию как политический институт, мы должны также учитывать мотивацию и поведение политических субъектов, в контексте внутренних (личный интерес) и внешних (электоральные ожидания) факторов. Во-вторых, это ряд положений структурно-функционального анализа: где оппозиция — это также система узко специализированного института разработки политических решений в контексте провластных политических процессов и их последствий⁴³. Многообразие указанных процессов и обеспечивают целостность общественного строя, т.к. оппозиция выступает своего рода «подушкой безопасности» для общества в случае провала власти и сможет в сжатые сроки преодолеть последствия негативных тенденций политики партии власти. Примером может послужить опыт Республики Ирландия, где после финансового кризиса 2008 года государство стало своеобразным «рекордсменом» по темпам рецессии в Европе, а благодаря проведённому оппозицией мониторинга сейчас является рекордсменом по темпам восстановления⁴⁴. Иными словами, взаимодействие власти и оппозиции в работе на всеобщее социальное благо и обеспечивают общественный порядок, развитие культурно-ценностных установок общества, только потом идёт речь о каких-либо юридических статусах оппозиции (но как показывает опыт европейских стран, в случае если альтернативные проекты оппозиции показывают свою эффективность, то оппозиция итак становится властью, т.е. отдельный статус ей не нужен, достаточно лишь ее физическое наличие). На наш взгляд, указанный подход

⁴¹ M. Elifort, *Politische Opposition in den Vereinigten Staaten und in Deutschland*, Die USA als historisch-politische und kulturelle Herausforderung. Vermittlungsversuche, Trier 2003, s. 167–168.

⁴² А.П. Цыганков, *Современные политические режимы: структура, типология, динамика*, Москва 1995, с. 68.

⁴³ *Психопатология и политика: Монография*, Москва 2005, с. 171–173.

⁴⁴ *Ирландия оживает после кризиса*. [электронный ресурс], <http://poslezavtra.com.ua/irlandiya-ozhivaet-posle-krizisa/>

мало чем отличается, скажем, от общего понимания «политической партии» как института, парламентской фракции и т.д., и тут мы также наблюдаем своеобразный отрыв от историчности такого явления, как оппозиция (она является результатом и последствием, прежде всего, гармонизации общественно-политических процессов). Иными словами, указанный подход на практике в условиях современной Украины реализовать невозможно.

Причиной указанной проблемы может служить общепринятая точка зрения, что источником проявления оппозиции есть система «сдержек и противовесов», которая уравнивает не только взаимоотношения между институтами власти на партийном уровне, но и выступает фактором дополнения курса провластной партии. На этот шаг ни в коем случае не пойдет украинская власть, какими бы партийными цветами и идеями она не была бы представлена. Иными словами, оппозиция представляет собой важное связывающее звено системы сдержек и противовесов, которая не только уравнивает политическую систему, но и выступает индикатором демократического плюрализма, а в условиях Украины – и власть и оппозицию устраивает роль взаимной конфронтации, т.к. в этом случае оппонентов можно обвинить в собственных провалах. Причина такого поведения естественная – никому не нужно нести ответственность за популизм в управлении государством, где и власть, и оппозиция в случае создания такого инструмента, будут терять «очки» в глазах своего электората одновременно. Поэтому, можно сделать предположение, что власть в Украине во многом подыгрывает оппозиции, даже не смотря на то, что такое их поведение во многом противоречит общим подходам к оппозиции. Также, такой подход порождает комплекс проблем, который связан с местном и функциями оппозиции в политической системы переходной страны, к которым относиться и Украина. Результатом такой системы может быть общественно-политическая анархия, которая и произошла с украинским евромайданом. Не смотря на то, что Восток Украины больше всех пострадал от неумелых реформ Партии регионов в социальной сфере, которые обернулись закрытием общеобразовательных школ, реорганизацией лечебных заведений и сокращений социального обеспечения ликвидаторов аварии на Чернобыльской АЭС, ветеранов Афганистана, шахтеров и инвалидов, жители этого региона вновь стали поддерживать Партию власти, но уже в контексте реакции на Евромайдан. Известный американский политолог Р. Даль подобную ситуацию предусмотрел в понятии «полиархии», где функциональная роль оппозиции сводится к институциональным рамкам парламента, а сама политическая оппозиция может использоваться властью для активизации своего же электората⁴⁵. Речь идет о том, что оппозиция имеет

⁴⁵ Р.А. Даль, *Полиархия: участие и оппозиция*, Москва 2010, с. 14.

двойную природу в переходных обществах. Сперва она стремится выступить как специфическая форма политического устройства, где декларируются следующие ценности: общее избирательное право, право граждан на участие в решении гражданских проблем, свобода выражения собственной позиции (включая свободную критику действий правительства и власти), наличие альтернативных и свободно конкурирующих источников информации и т.д.⁴⁶ Т.е., оппозиция оформляется как политический институт, который способен решать ряд важных вопросов построения эффективной демократии:

- законодательно определяет, какие функции должна выполнять оппозиция как институт политической системы;
- формализует статус оппозиции, который является наиболее оптимальным в настоящий момент (конституционный или достаточно лишь законодательного закрепления)
- аргументирует необходимость выделять оппозицию в рамках политической системы и формализует своё право на ведение отличной от провластной позиции деятельность⁴⁷.

Вторичная природа политической оппозиции проявляется в Украине, где она свою альтернативность видит исключительно в контексте «европейских практик» демократии. К примеру, известный политолог постсоветского пространства С. Рябов для решения указанной проблемы предлагает понимать под оппозицией два её качественных состояния в зависимости от политических условий⁴⁸. Первое состояние обуславливается поражением партии на выборах, где недавний избиратель стремится примкнуть к победителю выборов, и отсюда проигравшая сторона просто вынуждена предложить эмоциональному электорату альтернативу; второе состояние продиктовано позиционированием партии себя как оппозиционной, что выражается в программных заявлениях и созданием альтернативного курса страны⁴⁹. Ключевым аспектом и первого, и второго состояния заключается стремление оппозиционной партии как можно скорее прийти во власть. На наш взгляд, именно в этом и заключается проблема в определении статуса и роли оппозиции в демократических процессах и трансформационных процессах. Иными словами, партия власти строит некий нормативно-правовой и идеологический плацдарм для своих конкурентов, которые могут использовать его как ресурс для получения власти. С подобной ситуацией регулярно

⁴⁶ Там же, с. 27–28.

⁴⁷ В.Д. Сікора, *Олігархізм, опозиція та ринкова демократія в Україні*, «Актуальні проблеми економіки» 2004, № 9, с. 179–180.

⁴⁸ С. Рябов, *Опозиція як джерело альтернативної політики*, «Вибори і демократія» 2005, № 4, с. 12.

⁴⁹ Там же, с. 12–13.

сталкиваются парламентские республики (например, Венгрия и Польша), где правительство ориентируется не на свою коалицию, а на меньшинство. Но, вместе с тем, вопрос о статусе, роли, функций оппозиции, а также сама природа её деятельности остаются или слабоизученными как явление, или же подаются в контексте иллюстрации демократичности (скажем, участие или не участие оппозиционных сил в разработке политических решений). В связи с этим, известный политолог Ф. Гизо считает оппозицию некой формой управления политическими процессами в законодательной ветви власти, где провластные политические силы не смотря на свою численность вынуждены передавать оппозиции часть своих полномочий с целью равномерного доступа к ресурсам власти⁵⁰. Целью таких уступок является достижение всеобъемлющего консенсуса стабилизации общества⁵¹. Иными словами, демократичность не должна сводиться лишь к наличию оппозиции, выделения ее статуса и наделения прав. Но, указанный подход требует от исследователя в корне изменить методологию анализа оппозиции и понимания ее роли в общественно-политической жизни. В Польше указанные проблемы проявляются не так остро, т.к. власть и оппозиция демонстрируют некую толерантность, которая, на наш взгляд, вызвана не столько более высоким уровнем политической культуры польского народа, а сколько проявляется в общеевропейском стереотипе, что власть и оппозиция несут одинаковую ответственность за состояние дел в государстве.

Иными словами, проблема взаимоотношений власти и оппозиции в переходных обществах – это лишь побочное явление одной глобальной проблемы – кризис становления и конфликт политических элит. С одной стороны, общество не избавилось от номенклатурного политического аппарата коммунистического прошлого, а с другой стороны, более молодая и «европейско ориентированная» элита не смогла предложить альтернативного плана развития страны. Отсюда, и власти и оппозиции выгодно вести демагогию вокруг вопросов построения эффективного государства в рыночных условиях. Но такой подход требует детального и глубинного исследования, но включение этого аспекта позволяет дополнить существующую классификацию политической оппозиции спецификой переходных обществах:

1. Парламентская и непарламентская оппозиция – акцент делается на отношении сил, которые называют себя оппозиционными к действующей власти;
2. Радикальная и лояльная – исследуется тональность и поведение оппозиции в общественно-политических процессах;

⁵⁰ Ф.О. Гизо, *О средствах правления и оппозиции в современной Франции*, [в:] Ф. Гизо, *Классический французский либерализм*, 2005, № 10, с. 76–77.

⁵¹ Там же, с. 79.

3. Системная и ситуативная – предметом ставится анализ способов и методов действий оппозиции в процессе принятия политических решений;
4. Институциональная и неинституциональная – исследуются аспекты характера и политико-правового статуса оппозиции;
5. Региональная и национальная – по территории действия оппозиционной элиты⁵².

Таким образом, при анализе политической оппозиции в политической науке существует две негласные традиции на её анализ как института и явления. Согласно первой, происходит идеализация оппозиционной деятельности, где она воспринимается как индикатор демократичности всей политической системы, но при этом речь идёт о построении системы сдержек и противовесов, которая требует своего юридического закрепления, и оппозиция в этом процессе служит лишь инструментом для установления определённых правил игры. Отсюда, речь следует вести о второй точке зрения, которая рассматривает оппозицию как некий институт, который одновременно и дополняет власть, а также служит инструментом для разбалансирования политической системы, что мы наблюдаем в современной Украине. Если в первом случае акцент внимания учёного сводится к анализу статуса оппозиции, то во втором случае – речь идёт о методах и способах деятельности оппозиции в парламенте. Отдельное место в изучении оппозиции занимает сравнительный анализ национальных опытов различных политических систем в предоставлении оппозиции определённого политико-правового статуса, а также наделения её специфическими властными полномочиями (контроль, участие в деятельности правительства, доступ к публичным решениям власти). Наше же исследование предлагает комплексный подход к изучению природы и объяснению необходимости предоставления оппозиции определённого формального (институционального) статуса в рамках постсоциалистической системной трансформации. Акцент на формальном или институциональном статусе оппозиции выбирается не случайно, т.к. в отличие от юридического статуса, формализация означает включение в предмет анализа природы деятельности, места в политической системе и роли оппозиции в обществе. Проведенный анализ политической оппозиции в развитых демократических странах позволил сделать вывод о неприменимости многих оценок этого института к украинским политическим реалиям. Главная причина этого заключается в переходном (трансформационном) характере украинского социума в целом и его политической системы, в частности. Это находит свое выражение в незавершенности процесса институционализации демократиче-

⁵² D. Sternberger, *Opposition des Parlemenets und parlamentarische Opposition. In: Lebende Verfassung*, Bd. I. – Meisenheim am Glan 1956, s. 127.

ской политической системы, а также в том, что за годы реформ в стране так и не сформировался базовый ценностный консенсус на уровне политических элит.

РЕЗЮМЕ

Исследование посвящено системному анализу существующих моделей политической оппозиции. Отдельный акцент сделан на методологическом разделении опытов политической оппозиции в странах Европы и Украины. Сформулирован вывод, что в Украине, как и в других странах постсоветского пространства, политическая оппозиция не может быть проанализирована при помощи существующих теоретических подходов, т.к. она также является формой политического поведения с целью реализовать популизм, который ускоряет её приход во власть. Также политическая оппозиция в Украине может быть формой политического протеста, целью которого является радикализация общества. При этом, опыт функционирования политической оппозиции в Республике Польша во многом отличен от украинского, но формализация оппозиционной деятельности также имеет ряд фундаментальных проблем – очень часто правительство формирует не партия, выигравшая выборы, а коалиция оппозиционных партий (т.н. проблема «правительство меньшинства»).

Nikolay Vasilevich Prymush

POLITICAL OPPOSITION IN EUROPEAN AND POST-SOCIALIST PRACTICE

Research is devoted to the system analysis of existing models of political opposition. The separate emphasis is placed on methodological division of experiences of political opposition in the countries of Europe and Ukraine. The conclusion is formulated that in Ukraine, as well as in other countries of the former Soviet Union, the political opposition cannot be analyzed by means of existing theoretical approaches since it also is a form of political behavior with the purpose to realize populism, which accelerates its arrival to the power. In addition, political opposition in Ukraine can be a form of a political protest which purpose society radicalization is. Thus, experience of functioning of political opposition in the Republic of Poland is in many respects other than Ukrainian, but formalization of oppositional activity also has a number of fundamental problems – very often the government is formed not by the party which has won elections, and the coalition of opposition parties (so-called. problem of “minority governments”).

Key words: *political party, parliamentary fractions, rule party, political opposition*

Библиография

- Л.Г. Бызов, *Кризис идентичности современного российского общества и мотивация социально-политического выбора*, «Вестник Моск. Ун-та. Серия 12. Политические науки» 1999, № 4.
- В.А. Васильев, *Оппозиция как социальное явление*, «Социально-политический журнал» 1996, № 5.
- В.Я. Гельман, *Постсоветские политические трансформации: наброски к теории*, «Общественные науки и современность» 2001, № 1.
- Р. Даль, *Поліархія. Участь у політичному житті та опозиція*, Харків 2002.
- Ю.В. Ирхин, В.Д. Зотов, Л.В. Зотова, *Политология: Учебник*, Москва 2002.
- С.Г. Коночук, О.А. Ярош, *Парламентська опозиція в Україні: модель та провадження: дослідження проблеми*, Український незалежний центр політологічних досліджень, Київ 2006.
- О. Кукуруз, *Парламентська більшість та опозиція в Сеймі Республіки Польща*, «Політичний менеджмент» 2008, № 6.
- І. Павленко, *Правовий статус опозиції: досвід розвинутих демократій і українські перспективи*, «Політичний менеджмент» 2005, № 5.
- С.А. Поршаков, *Политическая оппозиция в странах Запада (Некоторые закономерности и особенности функционирования)*, «Мировая экономика и международные отношения» 1993, № 3.
- Ф. Рудич, *Політична влада і опозиція в Україні: методологічний аспект*, «Віче» 2013, №17.
- С. Рябов, *Опозиція як джерело альтернативної політики*, «Вибори і демократія» 2005, № 4.
- В.Д. Сікора, *Олігархізм, опозиція та ринкова демократія в Україні*, «Актуальні проблеми економіки» 2004, № 9.
- Л.К. Слиска, В.А. Динес, *Парламентская оппозиция как фактор политической стабильности демократических режимов*, «Власть» 2001, № 10.
- В.Н. Соколов, *Оппозиция и конфликты: приемлемое и недопустимое: (еще раз о полит. ответственности)*, [в:] В.Н. Соколов, В.А. Шагли, «Наукові записки» 2008, Вип. 42, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса.
- Т. Ткаченко, *Опозиція як політичний інститут і форма суспільного протесту*, «Політичний менеджмент» 2007, № 5.
- В. Хесле, *Кризис индивидуальной и коллективной идентичности*, «Вопросы философии» 1994, №10.
- А.П. Цыганков, *Современные политические режимы: структура, типология, динамика*, Москва 1995.

- Ю.Г. Чуланов, *Власть и политическая оппозиция в современной России*, Санкт-Петербург 1999.
- В. А. Ядов, *Социальная идентификация в кризисном обществе*, «Социологический журнал» 1994, № 1.
- C. Boulding, K. Kenneth, *Conflict and Defense: A General Theory*, University Press of America 1989.
- M. Elifort, *Politische Opposition in den Vereinigten Staaten und in Deutschland*, Die USA als historisch-politische und kulturelle Herausforderung. Vermittlungsversuche, Trier 2003.
- L. Helms, *Politische Opposition. Theorie und Praxis in westlichen Regierungssystemen*, Opladen 2002.
- G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York 1976, Vol. 1.
- D. Sternberger, *Opposition des Parliaments und parlamentarische Opposition. In: Lebende Verfassung*, Bd. I. – Meisenheim am Glan 1956.
- E. Zwierchowski, *Opozycja parlamentarna*, [w:], E. Zwierchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000.

Юрий Алексеевич Коваль

Местное самоуправление как фактор стабилизации общества: теоретический аспект

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

местное самоуправление, социально-политическая стабильность, институт гражданского общества, децентрализация, субсидиарность

Актуальность представленного исследования заключается в комплексном политологическом анализе принципиальных отличий существующих европейских практик и постсоветских теорий в исследовании деятельности органов местного самоуправления. Суть проблемы заключается в том, что в европейской научной традиции под анализом местной власти понимается лишь реализация на практике трёх её принципов – деконцентрации, децентрализации и субсидарности¹. Т.е., предметом исследования является непосредственно структура органов местного самоуправления, которая в свою очередь является индикатором стабильности общества². На постсоветском пространстве ситуация в корне иная. Местное самоуправление постсоветских реалий воспринимается властью и населением структурно и функционально как часть централизованного государственного управления³. В компетенции местных властей остаются лишь второстепенные вопросы, связанные преимущественно с решением коммунальных и хозяйственных проблем. При этом центральные вопросы бюджетной, финансовой, кадровой политики

¹ Деконцентрация и децентрализация (*Déconcentration et décentralisation*), <http://www.france-jus.ru/index.php?page=fiches&action=fiche&id=84>

² И.И. Хохлов, *Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза*, <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/>

³ В. Романюк, *Формы и методы децентрализации*, http://romanyuk.com/2007/03/post_2.html

местной власти⁴ находятся в сфере интересов государства⁵. Но в целом – указанная система также может считаться фактором стабилизации общества⁶.

Схожесть европейской и постсоветской практик местного самоуправления заключается в том, что оно на уровне государственной политики и законодательства призвано стабилизировать общество путём включения гражданской инициативы в сферу управления на местах⁷. Иными словами, государственная власть в странах Европы и на постсоветском пространстве декларирует цель реализации гражданского участия в решении местных вопросов через специализированные местные институты власти, которыми и являются органы местного самоуправления⁸. Но, как показывает практический опыт, если в странах Европы стабильность общества во многом зависит от степени гражданского участия в вопросах управления, то на постсоветском пространстве данное правило не срабатывает, т.к. гражданская инициатива на местах еще не создана, но это не мешает институту местного самоуправления стабилизировать общество в целом⁹. Анализу указанного парадокса и посвящено наше исследование. Важно отметить, что анализ указанной нами проблемы будет проходить сквозь призму сравнительного исследования польского и украинского опытов построения институций местного самоуправления в контексте тенденций демократизации на европейском и постсоветском пространствах.

Наиболее обще указанную проблему можно сформулировать следующим образом: в европейской традиции местное самоуправление понимается как эффективный менеджмент территорий осуществляемый компетентными управленцами из числа местной громады¹⁰. Украинская и постсоветская же теория и практика подходят к местному самоуправлению как некому

⁴ С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, «Економіка та держава» 2010, № 5, с. 34.

⁵ С.Н. Махина, *Концепція децентралізації державного адміністрування: деякі питання змісту, значення та реалізації*, «Адміністративне право і процес» 2006, № 1, с. 12–13.

⁶ О. Скрипнюк, *Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку*, «Вісник національної академії прокуратури України» 2009, № 4, с. 41.

⁷ В. Малиновський, *Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України» 2010, № 4, с. 158.

⁸ В. Малиновський, *Європейські орієнтири трансформації територіальної організації влади України на регіональному рівні*, [в:] В. Малиновський, *Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. Політичний менеджмент*, Спецвип 2008, с. 266.

⁹ Там же, с. 267.

¹⁰ М.О. Баймуратов, *Місцеве самоврядування в Україні: аксіологічні підходи до формування національної моделі*, „Південноукраїнський правничий часопис” 2012, с. 5–6.

институциональному объединению, которое выполняет делегированные центральным правительством функции и выступает при этом конституционной гарантией самого себя¹¹. На наш взгляд, подобная трактовка к определению места самоуправления в политической системе государства весьма некорректна и не отображает реальных целей и задач его деятельности как института политической системы, так и модели гражданского управления. По сути, местное самоуправление функционально остается внутри государственной вертикальной иерархии (что в целом является логично), но структурно является не сферой гражданского управления, а частью государственной бюрократии на минимальном её уровне¹². Суть проблемы заключается в том, что в Украине местное самоуправление прежде всего правовой институт, где главной задачей является выбор его статуса по отношению к государству, а не анализ его роли в гражданском обществе, хотя рядом ученых эта роль определяется как «высокая»¹³. Недостаток такого подхода заключается в том, что конечным «продуктом» украинской и постсоветской теоретической школы местного самоуправления является набор юридических норм и правил, отвечающих на вопрос о структурной зависимости органов местного самоуправления от политической конъюнктуры на верхах¹⁴. Иными словами, местное самоуправление в Украине, как в ряде стран постсоветского пространства, существует де-юре на двух уровнях – местном и районном, де-факто – его не существует в европейском понимании, как института политической системы, даже не смотря на ряд конституционных и правовых гарантий¹⁵. Т.е., вместо того, чтобы стабилизировать общество, местное самоуправление в постсоветских странах наоборот, лишь углубляет общественно-политические противоречия, которые на наш взгляд, могут приводить к электоральным расколам (Украина), обострению сепаратизма (Россия, Грузия), и способствовать повышению уровня абсентеизма граждан (Армения).

Европейская же практика местного самоуправления внедряет три его уровня – местный, районный и региональный¹⁶. Несмотря на то, что граница между представленными уровнями весьма размыта и определяется

¹¹ М.А. Баймуратов, [в:] М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев, *Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография*, Одесса 2003, с. 45–47.

¹² В. Гнилорибов, *Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин*, «Віче» 2004, № 5, с. 40–41.

¹³ В. Бороденюк, *Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види)*, «Право України» 2005, № 1, с. 23.

¹⁴ Там же, с. 24.

¹⁵ О.М. Іщенко, *Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі*, Київ 2003, с. 175.

¹⁶ *Сфера компетенції місцевого самоуправління*, <http://emsu.ru/ml/intdocs/eurohart/hartiy3-3.htm>

административно-территориальными единицами, а также при начислении трансфертов из государственного бюджета¹⁷. Но, тем не менее, указанные уровни объясняют природу деятельности местного самоуправления с позиций структурного ограничения управленческой роли государственной власти на местах. Речь идёт о том, что местное самоуправление одновременно лежит в плоскостях государственной власти и региональных общественно-политических процессов¹⁸, где структурно оно отделено от государственного вмешательства. Функционально местное самоуправление продолжает находиться в сфере внутригосударственных политических процессов, но управляется непосредственно гражданами¹⁹. Именно в этом и заключается суть реализации принципа субсидарности, который и обеспечивает стабильность системы местной власти²⁰. На наш взгляд, при анализе факторов стабилизации общества путём включения их в местное самоуправление необходимо на уровне методологии чётко понимать – что именно есть предметом подобных исследований. Если мы проводим исследование о статусе, роли, функциях и законодательной поддержке местного самоуправления, то мы понимаем его как *элемент* политической системы государства, который имеет либо большую, либо меньшую автономию по сравнению с другими институтами²¹. Т.е. в этом случае, автономность местной власти не зависит от прямого государственного вмешательства и управления, что и определяет стабильность общества в целом (т.к. гражданская инициатива приветствуется и для неё создается вся необходимая инфраструктура – конституционные гарантии, законы, нормативно-правовые акты, предоставляются финансовые и экономические ресурсы для решения собственных проблем)²². Указанный подход мы предлагаем сформулировать как процессуальную составляющую стабилизации общества в контексте местного самоуправления. С другой стороны, если мы акцентируем внимание на устройстве местного самоуправления с позиций выделения его в отдельный *институт* политической системы, то анализ сводится к трём его уровням – местное самоуправление

¹⁷ І.Я. Чугунов, *Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку*, Київ 2003, с. 327.

¹⁸ В. Гнилориров, *Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин*, «Віче» 2004, № 5, с. 41.

¹⁹ О.Д. Скопич, *Теоретико-правовий аналіз контролю в системі місцевого самоврядування*, «Статистика України» 2007, № 2, с. 94.

²⁰ И.И. Хохлов, *Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза*, <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/>

²¹ Там же, с. 42.

²² С.А. Авакьян, Васильев В.И. *Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие*, Москва 1999, с. 99.

непосредственно на местах, районное самоуправление и региональное²³. Т.е., на структурном уровне декларируется полная автономия местной власти, которая и выступает фактором стабильности общества, поскольку на институциональном уровне местному самоуправлению предоставляется реальная возможность заниматься управленческой деятельностью²⁴. Также, в этом случаи необходимо учитывать, что местное самоуправление выступает полноправным институтом политической системы всего государства, а предмет анализа смещается в сторону управленческой деятельности. В результате, вопросы стабильности общества трансформируются в сложную методологическую модель, где центральными категориями становятся уже эффективность и не эффективность организации и управления местными делами²⁵. Указанный подход мы предлагаем назвать институциональной составляющей стабильности общества в контексте местного самоуправления. Не смотря на то, что процессуальный и институциональный подходы во многом схожи, но они на практическом уровне имеют много отличных характеристик. На процессуальном уровне государство и местная власть определяют формат своего сотрудничества, где последние получают делегированные полномочия, соответствующую компетенцию, и целый ряд гарантий (конституционных, законодательных, бюджетных, экономических и т.д.)²⁶. Государство же в этом получает социальную стабильность регионов, которые в целом формируют её общегосударственное измерение²⁷. В случаи же с институциональным измерением местного самоуправления мы наблюдаем обратную ситуацию. Тут местное самоуправление самостоятельно нарабатывает свой управленческий потенциал и взаимодействует с государственной властью на уровне структурности, т.е., установленного порядка²⁸. При этом, от государства требуется лишь экономическая поддержка и легитимация такого порядка²⁹. Сложностью такого подхода заключается отсутствие принципов

²³ О.В. Корпань, *Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2001, с. 8.

²⁴ Там же, с. 9.

²⁵ В. Гнилорібов, *Децентралізація влади, самодостатність громад – це і є ознаки демократії: концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування*, «Віче» 2007, № 3/4, с. 36–37.

²⁶ С.О. Календжян, Г. Бёме, *Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления*, Москва 2007, с. 178–179.

²⁷ А. Кредисов, В. Бодров, П. Леоненко, *Суцність, структура и принципы организации социального рыночного хозяйства*, „Економіка України” 1993, № 7, с. 45.

²⁸ О. Хуснутдінов, *Місцеве самоврядування: історія та сучасність*, «Зовнішні справи» 2010, № 3/4, с. 14–15.

²⁹ Там же, с. 15.

универсальности тенденций становления и развития такой модели, т.к. опыт каждой страны во многом уникален³⁰.

Именно отсюда, при анализе европейских моделей местного самоуправления принято описывать каждый опыт отдельно, т.е. объединять процессуальность и институциональность. Результатом такого подхода является выделение 9 континентально-национальных моделей местного самоуправления в Европе: скандинавская, немецкая, австрийская, польская, британская, французская, испанская, итальянская и швейцарская³¹. Указанные модели описываются с позиций метода case-study, т.к. они имеют не только внутренние особенности и различные исторические опыты своего развития, но и вкладывают различные критерии в понятие стабилизации общества в контексте местного самоуправления³².

В Украине и на постсоветском пространстве ситуация в корне иная. Как мы уже отмечали, местное самоуправление находится в сфере интересов государства³³. Здесь можно согласиться с позицией С. Сергиенко, где местная власть и реализация гарантий для деятельности находятся в латентном конфликте между собой, но при этом важно понимать, что не деятельность местной власти выступает предметом конфликта, а сам факт её наличия³⁴. Указанный конфликт находит своё выражение в конституционных конфликтах, где украинская элита пытается выстроить удобную для себя вертикаль власти в ущерб местной инициативе (например, во время каденции В. Ющенко Украина была парламентско-президентской республикой, и развитие местного самоуправления стало приоритетным, то с приходом администрации В. Януковича в 2010 году – Украина вновь стала президентско-парламентской).

Как результат, общество живет в постоянном социально-политическом напряжении, и на наш взгляд, ни один из предложенных нами уровней местного самоуправления, как фактора стабильности общества не срабатывает в Украине и на постсоветском пространстве. На наш взгляд, в этом случаи необходимо чётко определить, что может и не может называться стабильностью на уровне местной власти и почему именно местное самоуправление на постсоветском пространстве может выступать основой социально-политической стабильности. По мнению В. Кременя, политическая стабильность

³⁰ Е.В. Кононенко, *К Вопросу о местном самоуправлении: исторические этапы становления*, «Историческая и социально-образовательная мысль» 2010, № 6, с. 36.

³¹ Н.В. Камінська, *Місцеве самоврядування: теоретико історичний і порівняльно-правовий аналіз*: Навч. Посіб, Київ 2010, с. 106–108.

³² Є.В. Сергієнко, *Місцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства*, «Управління сучасним містом» 2009, № 1–4, с. 162.

³³ В. Бороденюк, *Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування...*, с. 23.

³⁴ Є.В. Сергієнко, *Місцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства...*, с. 162–163.

это прежде всего состояние политической системы, которое характеризуется функционированием всех политических институтов и процессов, где власть находится в состоянии бесперебойного функционирования³⁵. Указанный В. Кременем подход включает аспекты стабильности всей политической системы на уровне проектирования самой системы, но в Украине под стабильностью понимают прежде всего бесперебойное функционирование институтов центральной власти³⁶. Иными словами, на понятийном уровне можно сделать вывод, что нормальное функционирование институтов центральной власти и бесперебойное функционирование институтов местного самоуправления обеспечивают общегосударственную стабильность. Но, на практическом уровне ситуация в корне иная, что требует существенного расширения методологических подходов к пониманию местного самоуправления как элемента политической системы, который может влиять на стабильность всей политической системы и общественно-политических процессов³⁷. Часто в европейской оценке стабильности всей политической системы можно встретить мнение, что отсутствие гражданских институтов власти не способствует стабилизации общественно политических процессов внутри государства³⁸. И наоборот, постсоветская практика показывает, что стабильное функционирование институтов власти вовлекает общество в управление политическими процессами, что также способствует стабилизации общества³⁹. Отметим, что наш взгляд не логично противопоставлять между собой указанные проявления стабильности в европейском и постсоветском пространстве. Т.к., они хотя и отличаются между собой разные между собой, но в тоже время имеют целый ряд схожих аспектов. К примеру, ряд стран постсоветского пространства, к которым относится Украина, в проведении реформ местного самоуправления взяли за ориентир не строительство и копирование национального опыта функционирования местного самоуправления той или иной страны, а реализацию положений Европейской хартии местного самоуправления⁴⁰. На практике это означало, что целый ряд положений Хартии нашли свое отражение в Конституции Украины и в специальных законах⁴¹. Но, учитывая трансформационное состояние политических институций, полномас-

³⁵ В.Г. Кременя (ред.), *Політологія: підручник*, Харків 2001, с. 243.

³⁶ О. Хуснутдінов, *Місцеве самоврядування: історія та сучасність*, «Зовнішні справи» 2010, № 5/6, с. 32.

³⁷ В. Сенчук, *Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації*, «Юридична Україна» 2009, № 6, с. 19–20.

³⁸ Ю. Мірошніченко, *Концептуальні підходи до визначення суб'єктів безпосереднього народовладдя в Україні*, «Віче» 2011, № 23, с. 19–20.

³⁹ Там же, с. 19.

⁴⁰ Там же, с. 20.

⁴¹ Там же, с. 20.

штабного внедрения положений Хартии не произошло, поскольку на уровне структуры именно вертикальная иерархия и централизация обеспечивают стабильность всей политической системы, а местное самоуправление ввиду отсутствия гражданского общества, по мнению В. Сергиенко, находится в «конструктивной оппозиции» к власти⁴². Иными словами, власть в Украине подходит к местному самоуправлению формально, выделяя незначительные трансферты из государственного бюджета по политическим принципам⁴³.

Таким образом, местное самоуправление в Украине находится в стадии своего зарождения, и не может выполнять функции стабилизации общества, поскольку из-за прямой зависимости от центрального бюджета, подотчётном характере взаимоотношений с центральной и региональной властью оно остается быть структурно и функционально в составе органов государственной власти.

Диаметрально противоположным опытом можно назвать практику построения эффективного местного самоуправления в Польше. Важно заметить, что базовые условия реформирования в Украине и в Польше были практически идентичными, и брали свое начало с позиций создания местного самоуправления как структурного элемента политической системы, а потом трансформировался в стадию его выделения как института гражданского общества, который на уровне структуры продолжает оставаться частью государственной власти⁴⁴. В этом, на наш взгляд и заключалась стратегическая ошибка польских реформаторов, которые реализовали не все планируемые реформы. Суть недочета заключается в том, что до 1995 года в Республике Польша на постсоветскую системность накладывалась проевропейская структурность в виде создания институтов гражданского управления на местах. Одновременно с этим происходило становление национальной и местной польской элиты. Результатом такой гибридности стал комплекс нерешённых проблем местного самоуправления, среди которых наиболее остро стоит бюджетное финансирование гмин, где ни государство, ни органы местного самоуправления не смогли найти комплексного решения указанной проблемы по настоящий момент⁴⁵. Сложность заключается в том, что местные проблемы зачастую видятся местной элитой масштабнее чем

⁴² С.В. Сергієнко, *Місцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства*, «Управління сучасним містом» 2009, № 1–4, с. 163.

⁴³ К «распилу» бюджета – всегда готовы!, <http://obozrevatel.com/news/2009/11/17/333502.htm>

⁴⁴ *Реформа местного самоуправления в Польше: глазами очевидца*, Режим доступа: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20220.html>

⁴⁵ *Местное самоуправление в Турции и Республике Польша*, <http://all-politologija.ru/knigi/mestnoe-samoupravlenie-kak-forma-demokratii-kovalenko/mestnoe-samoupravlenie-v-turcii-i-respublike-polsha>

государственные, а государство в свою очередь пытается за счет выделения трансфертов усилить свою позиции в управлении местными процессами⁴⁶. В Польше местное самоуправление также демонстрирует весьма специфическую функцию стабилизации политической системы и общественно-политических процессов. На наш взгляд, к решению указанной проблемы нужен не сколько комплексный подход, а сколько выравнивание темпов демократизации и трансформации политических институтов и общественно-политических процессов на местном и центральном уровне. Но при этом, важно учитывать, что политические институты трансформируются намного медленнее, нежели общественно-политические процессы, и при этом – местное самоуправление в Польше, Украине и на постсоветском пространстве в целом выступает как раз результатом трансформации общественно-политических процессов⁴⁷. Причем, такие процессы не являются чем-то сверхъестественным, а выступают закономерным итогом развития того или иного государства. Их сложность заключается в том, что в отличие от европейской линейной практики протекания политических процессов, трансформационные в Украине и Польше имеют волновые характеристики с постепенным вытеснением как институтов, так и других процессов⁴⁸. Но, самой фундаментальной характеристикой переходных процессов является их функция устойчивости и стабилизации сразу двух систем – переходной и старой⁴⁹. Иными словами, ни институт местного самоуправления, ни сама государственная власть не должны собой обеспечивать стабильность всей системы, их задача в корне меняется и смещается в сторону ускорения переходных процессов, которые собственно говоря и обеспечивают ту стабильность, которая понимается под европейской практикой местного самоуправления.

Указанное уточнение в корне меняет существующее понимание местного самоуправления как фактора стабилизации общества, поскольку в переходных моделях не срабатывает ни одна из представленных нами характеристика стабилизирующей его основы. Таким образом, существует два выхода – с одной стороны, можно расширить методологические основы понятия «стабильности» в контексте местного самоуправления (институциональный уровень), или же провести сравнительный анализ каждого национального опыта в контексте процессуальной составляющей их деятельности, при этом

⁴⁶ *Реформа местного самоуправления в Польше: глазами очевидца*, Режим доступа: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20220.html>

⁴⁷ С. В. Володенков, *Модели динамики политических процессов в условиях переходного периода*, „Вестник Московского Университета. – Сер. 12 Политические науки” 1999, № 6, с. 43.

⁴⁸ Там же, с. 37.

⁴⁹ Там же, с. 38.

уточнив лишь универсальные критерии подобного анализа для каждого случая отдельно. Рассмотрим каждый из вариантов. Касательно первого, как нами уже было определено, местное самоуправление является одним из факторов стабилизации всего общества. Но, при этом возникает принципиально новая проблема, а что собственно можно понимать под «стабильностью», особенно, если речь идёт о деятельности органов местного самоуправления в переходных условиях его становления. Важно понимать, что существующие процессуальные рамки стабильности важно включить влияние как минимум трёх дестабилизирующих факторов – общегосударственное доминирование в реализации политики на местах, отсутствие бюджетных и других ресурсов для решения местных задач и местные элитарные процессы. Причем все три фактора являются конфликтными между собой, т.к. три указанных процесса могут рассматриваться целью субъектов политики⁵⁰. К примеру, именно это мы и наблюдаем в современной Украине, где донецкая элита стремится проникнуть во все три сферы: на руководящих должностях в регионах страны работают представители донецкой элиты⁵¹.

В Польше же ситуация в корне другая, элита и государственная власть демонстрируют ускорение трансформационных процессов, которые направлены на построение горизонтальных и партнерских взаимоотношений⁵². Таким образом, на наш взгляд, универсальными критериями подобного сравнительного анализа, которые обеспечивают общественно-политическую стабильность являются: иерархия взаимодействия органов местного самоуправления с институтами государственной власти, форма государственного вмешательства в функционирование органов местного самоуправления, форма участия граждан в управленческой деятельности, местный управленческий менеджмент, доступ местной элиты к источникам и ресурсам власти, наличие местных законодательных инициатив. При этом отметим, что указанные критерии являются базовыми и в дальнейшем нами будут расширяться и дополняться. Главное их предназначение – это расширить понятие общественно-политической стабильности в переходных обществах на примере Украины и Польши (таблица 1). Положения критериев брались из законодательной базы Украины и Польши в сфере местного самоуправления.

⁵⁰ *Проблема реформирования органов местного самоуправления*, <http://rb.com.ua/rus/analitics/politics/6302/>

⁵¹ *Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні*, Київ 2001, Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої «Солідарність» (Польща); Упоряд.: Т. Шамайда, О. Дмитренко, Київ 2001, с.75.

⁵² Там же, с. 76–77.

Таблица 1. Сравнительный анализ местного самоуправления с позиций структурности в Украине и Польше

Критерии	Украина ¹⁾	Польша ²⁾
Иерархия взаимодействия органов местного самоуправления с институтами государственной власти	Вертикальное	Горизонтально-вертикальное
Форма государственного вмешательства в функционирование органов местного самоуправления	Централизованная	Местное самоуправление частично автономно
Форма участия граждан в управленческой деятельности	Формальная	Частичная
Местный управленческий менеджмент	Отсутствие, бюрократический аппарат	Ориентация на повышение квалификации
Участие граждан в решении местных проблем	Волонтерское	Полное
Доступ местной элиты к источникам и ресурсам власти	Отсутствует	Находится на стадии своего формирования
Наличие местных законодательных инициатив	Не создано	Частичная реализация на уровне повитов

¹⁾ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

²⁾ Закон республики Польша «о местном самоуправлении повят», <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/povyt.htm>

Источник: составлено автором.

Таким образом, местное самоуправление в Украине и в Польше структурно и функционально является составной частью государственной власти, что в целом соответствует принципу subsidiarity (т.е. двоевластия не наблюдается, и местная власть является логическим продолжением государственной). При этом, Украина, в отличие от Польши, демонтирует более медленные темпы трансформации, которые не способствуют развитию гражданской инициативы на местах, и местное самоуправление контролируется больше государством, нежели в нём создаются реальные возможности и ресурсы для участия граждан в решении собственных проблем. Но при этом, сама институциональная среда обеспечивает состояние стабильности, нежели это достигается каким-либо социально-политическим процессом. Из представленного можно сделать вывод, что местное самоуправление в трансформационных государствах обеспечивает стабильность социально-политических процессов при условии, что источником такой стабильности является

ограниченное гражданское участие и бесконфликтная бюрократия, которая послушно выполняет указания сверху.

Но указанный подход имеет весьма уязвимое место, ведь изначально под стабильностью принято понимать некое состояние равновесия, целостности и внутренней интеграции всех элементов политической системы⁵³. Иными словами, стабильность представляет собой состояние «нормы», при котором все политические, экономические, правовые и другие институты политической системы выполняют декларируемые ими функции. Т.е., если мы рассмотрим европейскую практику местного самоуправления, которая действует на принципах деконцентрации и децентрализации власти, то под стабильностью следует понимать невмешательство государства в деятельность местного самоуправления, которая реализуется путём его наделяния бюджетными и экономическими гарантиями⁵⁴.

Но, что при этом понимать под стабильностью в деятельности местного самоуправления в Украине и в странах постсоветского пространства, где местное самоуправление понимается как наименьший структурный элемент государственной власти, и наделяется соответствующей компетенцией на уровне закона, а не является источником гражданской инициативы. Фактически оно остаётся полностью подконтрольным центральной власти, что выражается в подотчётности только центральному правительству и недоступности бюджетных ресурсов для региональных программ. Иными словами, относительно гражданского общества местное самоуправление не является стабилизирующим фактором, т.к. стабильность обеспечивается исключительно государственными институтами на местах.

Для решения указанной проблемы мы и предлагаем комплексный анализ национальных опытов местного самоуправления, где стабильность достигается на процессуальном уровне. К примеру, в большинстве стран Европы (в т.ч. и в Польше) действует, как мы уже отмечали, трёхуровневая система местного самоуправления, где региональный уровень включается в систему местного самоуправления, и не воспринимается, как административный элемент государственной власти, но является субъектом хозяйственной деятельности⁵⁵. Также, в странах Европы особую стабилизирующую характеристику имеет уже упоминаемый нами принцип деконцентрации⁵⁶. Но в контексте

⁵³ О.В. Прішкіна, *Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії*, Київ 2008, с. 139.

⁵⁴ А.Н. Дементьев, *Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, Москва 2009, с. 176.

⁵⁵ Там же, с. 197.

⁵⁶ Х. Волман, *Деволюция и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива*, «Social Science Japan», <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page11536.html>

процессуальной его составляющей речь идёт о предоставлении местному самоуправлению, прежде всего, финансовых и экономических ресурсов для осуществления своей деятельности, т.е. практической реализации делегированных полномочий. Таким образом, европейская стабильность в местном самоуправлении базируется, прежде всего, на экономических составляющих, которые, и выступают наиболее эффективными средствами гарантий жизнедеятельности и бесперебойного функционирования органов местного самоуправления⁵⁷. Но при этом, важно отметить, что речь идёт не о прямом финансировании местной власти из государственного бюджета, а о создании системы равновесия. Указанное равновесие мы видим в нормах Европейской хартии местного самоуправления (ст. 9)⁵⁸, которая создает уникальную систему компромиссов и уступок, где главной целью ставиться не выгода, а стабильное выполнение функций по стабилизации всей политической системы в стране. И центральным элементом такой системы выступает местное самоуправление. На наш взгляд, в этом случае важно внести важное замечание. Трансферты из государственного бюджета воспринимаются не как прямая дотация, а как поддержка гарантий выполнения органами местного самоуправления своих проектов и программ, и только в этом случае местное самоуправление выполняет стабилизирующую функцию, и при этом идеальной моделью можно считать объединение трансфертов из государственного бюджета и собственных средств местной власти (налоги, акцизы, рента, аренда и т.д.). Результатом является уравнивание одновременно трех фундаментальных систем любого государства – политической, социальной и финансовой. Рассмотрим данный случай на примере Украины и Польши, где критериями сравнения выступают: статус местного самоуправления (с позиций гарантий деятельности), компетентность местных властей, способы формирования кадрового состава, форма финансирования из государственного бюджета, а также источники доходов местных бюджетов.

На наш взгляд, в анализе деятельности органов местного самоуправления с позиций процессуальности значительный акцент сделан в сторону экономических аспектов, что в целом и оправдывают принципы децентрализации и децентрализации в функционировании местного самоуправления. Но при этом из поля зрения и предметной области исследования выпадают социокультурные, социальные, гуманитарные и другие составляющие сферы деятельности местного самоуправления. Другими словами, даже при условии стабильности местного самоуправления с институциональных и процессуальных позиций может возникать так называемый ценностный (этнический,

⁵⁷ Е. Регульский, *О самоуправлении в Польше*, <http://www.novpol.ru/index.php?id=1795>

⁵⁸ *Європейська Хартія місцевого самоврядування*, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

религиозный и т.д.) конфликт⁵⁹. И тогда, стабильность местного самоуправления будет уже определяться с позиций противоречий между коренными интересами и основными ценностями крупных социальных групп⁶⁰. По мнению российского политолога Ф. Семенченко, такой конфликт приводит к радикализации всей системы, даже не смотря на стабильное функционирование отдельных элементов политической системы, в том числе и органов местного самоуправления⁶¹. Указанная тенденция проявляет себя во время трансформационных процессов или же в традиционных обществах, где конфликт ценностей прямо влияет на институциональные или же процессуальные тенденции⁶². Но такая позиция требует своего уточнения и дополнения, и ей будут посвящены наши последующие научные разработки.

Таблица 2. Сравнительный анализ местного самоуправления с позиций факторов стабилизации общественно политических процессов на примере опыта Украины и Польши

Критерии	Украина	Польша
Статус местного самоуправления	Конституционная гарантия со стороны государства	Конституционная гарантия со стороны государства
Компетентность местных властей	Формирование местного бюджета, решение коммунальных и жилищных вопросов	Накопление и распределение местного бюджета, формирование налоговой политики, установление порядка пользования земельными ресурсами и ренты
Способы формирования кадрового состава	Выборные и прямое назначение	Выборные
Форма финансирования из государственного бюджета	Дотации	Дотации и трансферты (в зависимости от региона)
Источники доходов местных бюджетов	Дотации	Местные налоги, трансферты и дотации

Источник: составлено автором.

⁵⁹ О.В. Батанов, *Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права*, „Бюлетень Міністерства юстиції України” 2008, № 11/12, с. 39–40.

⁶⁰ Там же, с. 41.

⁶¹ Ф.Г. Семенченко, *Визначальні фактори трансформації політичних цінностей сучасного українського суспільства*, „Наукові праці: Науково-методичний журнал” – Т. 130. Вип. 117. Державне управління. Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили 2010, с. 97–99.

⁶² Там же, с. 102.

Таким образом, подводя итог исследования можно сделать ряд выводов. Во-первых, местное самоуправление как на институциональном, так и на процессуальном уровнях выступает фактором стабилизации как общества, так и политической системы государства в целом. Во-вторых, в политической науке на проблему соотношения «местное самоуправление» – «стабилизация» существует целый комплекс подходов, которые базируются на практической реализации принципов децентрализации, деконцентрации и субсидиарности. В-третьих, как показывает национальная практика реализации стабилизирующей функции местным самоуправлением в Украине и Польше, такой подход не срабатывает, т.к. важно включить аспекты трансформационных политических систем. В-четвёртых, страны, которые проходят трансформационные процессы, стабильность может достигаться за счёт дисбаланса системы, но при условии, что дисбаланс будет непродолжительным в хронологических рамках. В-пятых, отсутствие стабилизирующей функции в деятельности местного самоуправления на постсоветском пространстве может считаться одной из причин социально-политических конфликтов.

РЕЗЮМЕ

В представленном исследовании проанализированы основные факторы стабилизации и дестабилизации общественно-политической жизни. Отдельный акцент сделан на специфике переходных обществ. Анализируются социально-политические и политико-правовые основы стабилизационного потенциала местного самоуправления на примере сравнительного анализа опыта Украины и Польши. Предложено переосмыслить и дополнить роль местного самоуправления стабилизирующей функцией его деятельности. Делается вывод, что местное самоуправление может выполнять стабилизирующую роль в независимости от характера политической системы государства, но при этом должны выполняться определённые условия.

Yuriy Alekseyevitch Koval

LOCAL GOVERNMENT AS FACTOR OF STABILIZATION OF SOCIETY: THEORETICAL ASPECT

In the presented research major factors of stabilization and destabilization of political life are analysed. The separate emphasis is placed on specifics of transitional societies. Socio-political and political-legal bases of stabilization capacity of local government on the example of the comparative analysis of experience of Ukraine and Poland. It is offered to rethink and add a role of local government with stabilization function of its

activity. The conclusion is drawn that the local government can carry out stabilizing role in independence of character of political system of the state, but thus have to certain conditions will be satisfied.

Key words: *local government, socio-political stability, institute of civil society, decentralization, subsidiarity*

Библиография

- С.А. Авакьян, Васильев В.И. *Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие*, Москва 1999.
- М.А. Баймуратов, В.А. Григорьев, *Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: монография*, Одесса 2003.
- О.В. Батанов, *Місцеве самоврядування в Україні в контексті реалізації принципу верховенства права*, «Бюлетень Міністерства юстиції України» 2008, № 11/12.
- В. Бороденюк, *Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види)*, «Право України» 2005, № 1.
- С. В. Володенков, *Модели динамики политических процессов в условиях переходного периода*, «Вестник Московского Университета. – Сер. 12 Политические науки» 1999, № 6.
- В. Гнилорибов, *Держава і місцеве самоврядування: проблеми взаємин*, «Віче» 2004, № 5.
- А.Н. Дементьев, *Актуальные проблемы реформы местного самоуправления*, Москва 2009.
- О.М. Іщенко, *Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі*, Київ 2003.
- С.О. Календжян, Г. Бёме, *Делегирование полномочий и ответственности: система эффективного управления*, Москва 2007.
- Н.В. Камінська, *Місцеве самоврядування: теоретико історичний і порівняльно-правовий аналіз*: Навч. Посіб, Київ 2010.
- Е.В. Кононенко, *К Вопросу о местном самоуправлении: исторические этапы становления*, «Историческая и социально-образовательная мысль» 2010, № 6.
- О.В. Корпань, *Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні*, Київ 2001.
- В.Г. Кременя (ред.), *Політологія: підручник*, Харків 2001.

- В. Малиновський, *Європейські орієнтири трансформації територіальної організації влади України на регіональному рівні*, [в:] В. Малиновський, *Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. Політичний менеджмент*, Спецвип 2008.
- В. Малиновський, *Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження*, «Вісник Національної академії державного управління при Президентові України» 2010, № 4.
- С.Н. Махина, *Концепция децентрализации государственного администрирования: некоторые вопросы содержания и значение*, «Административное право и процесс» 2006, № 1.
- Ю. Мірошніченко, *Концептуальні підходи до визначення суб'єктів безпосереднього народовладдя в Україні*, «Віче» 2011, № 23.
- О.В. Прієшкіна, *Місьцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії*, Київ 2008.
- В. Романюк, *Формы и методы децентрализации*, http://romanyuk.com/2007/03/post_2.html
- Ф.Г. Семенченко, *Визначальні фактори трансформації політичних цінностей сучасного українського суспільства*, «Наукові праці: Науково-методичний журнал» – Т. 130. Вип. 117. Державне управління. Політологія. – Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили 2010.
- В. Сенчук, *Місьцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації*, «Юридична Україна» 2009, № 6.
- Є.В. Сергієнко, *Місьцеве самоврядування як чинник стабілізації суспільства*, «Управління сучасним містом» 2009, № 1–4.
- О.Д. Скопич, *Теоретико-правовий аналіз контролю в системі місцевого самоврядування*, «Статистика України» 2007, № 2.
- О. Скрипнюк, *Місьцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку*, «Вісник національної академії прокуратури України» 2009, № 4.
- И.И. Хохлов, *Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза*, <http://www.nationalsecurity.ru/library/00018/>
- О. Хуснутдінов, *Місьцеве самоврядування: історія та сучасність*, «Зовнішні справи» 2010, № 3/4.
- І.Я. Чугунов, *Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку*, Київ 2003.
- С.М. Юрійчук, *Структура доходів місцевих бюджетів в Україні*, „Економіка та держава” 2010, № 5.

Яцек Залесны

Эволюция системы государственного управления независимого Азербайджана

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Азербайджан, система государственного управления, президент, правопреемство власти

Введение

Развитие системы государственного управления независимого Азербайджана ассоциируется непосредственно с процессом распада СССР и его политических структур. Переломным моментом необходимо считать события, происходившие в Баку 13–20 января 1990 г. Они показали, что как СССР, так и Азербайджанская Советская Социалистическая Республика теряют политическую стабильность, усиливаются внутренние конфликты и прогрессирует дезорганизация, охватывающая различные сферы социальных отношений. Существующие средства политической концентрации оказались недостаточными, следовательно, утратили свое значение. Реализованный центральной, равно как и республиканской, властью СССР процесс медленной, развернутой во времени и спрограммированной политической перемены, но при этом – что также было немаловажным – не имеющей консенсуальной легитимности, исчерпал свою динамику и поддавался трансформации, имеющей скорее спонтанный характер, с неизвестным вектором развития.

Осознавая интенсивность происходящих перемен, государственная власть союза и республики пыталась сохранить над ними контроль и успокоить общественные волнения путем осуществления институциональных реформ. Одной из них было создание весной 1990 г. института президента республики, что

имело ключевое политическое значение, свидетельствующее о масштабной переоценке ценностей в представлении о природе органов государственной власти (свойственные для социалистических отношений власти коллегиальные органы против единоличных). Формирование в республике института президентства означало отход от институциональных моделей, применяемых на основе как государственности СССР, так и Азербайджанской ССР, следовательно, гармонично вписывалось в процессы, происходящие, в то время, как на уровне организации власти в Союзе в целом, так и в отдельных республиках в частности. Создание института президента в определенной степени отвечало логике протекающих в СССР перемен. В марте 1990 года пост президента был создан на союзном уровне, что в отдельных республиках, входящих в состав СССР вызвало дискуссии на тему создания аналогичных институтов на республиканском уровне. Решения данного типа (относительно необходимости введения поста президента) были успешно приняты также и в Азербайджане¹.

Периодизация государственного лидерства

В отличие от многих других государств, динамика изменений государственного правления в Азербайджане является не столько производной от правовых преобразований, сколько выражением персональной перемены, находящейся в прямой зависимости от правовых трансформаций, однако тесно переплетенной с борьбой за сохранение интегральности государства, в соединении с защитой его экономических интересов. Мотив Нагорного Карабаха, в последующие годы дополненный стратегией эксплуатации природных ресурсов государства, определил основные оси восприятия качества государственного лидерства. Создание и развитие института президентства проходило в поле политической борьбы и стремлений к политической стабилизации государства.

Первый период формирования постсоветского государственного азербайджанского управления ознаменовали следующие события: создание поста президента Верховным Советом Азербайджанской Советской Социалистической Республики (18 мая 1990 г.), Декларация о восстановлении государственной независимости Азербайджана (30 августа 1991 г.), а также проведение 8 сентября 1991 года первых (к тому же – иначе, чем в советский период – всеобщих) выборов президента.

¹ См. С.М. Рзаев, *Институт президентства как основной стержень системы государственного управления в Азербайджане*, «Право и политика» 2009, № 5, с. 1019; А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования)*, Москва 1997, с. 69.

Второй период длился до 29 августа 1993 года, когда путем всенародного референдума граждане выразили недоверие президенту Абульфазу Эльчибею. Об этом свидетельствовала неустойчивость отношений власти и неудачи в войне за Нагорный Карабах.

Третий период в развитии системы государственного управления начинается в октябре 1993 года Гейдаром Алиевым, выигравшим 3 октября на президентских выборах. Это время политической стабилизации государства.

Последний – четвертый – период связан с победой 15 октября 2003 года на президентских выборах Ильхама Алиева – сына правящего президента, и реализацией идеи преемства власти в семье главы государства.

Создание системы государственного управления

Решение о создании института президентства было принято Верховным Советом Азербайджанской ССР 18 мая 1990 года. Он выразил его в двух актах: законе о создании поста Президента Азербайджанской ССР, а также в законе о внесении изменений и дополнений к Конституции (Основному Закону) Азербайджанской ССР². Идея создания института президентства в Азербайджане, кроме того факта, что была совместима с аналогичными событиями, происходящими в тот период в союзном государстве, была также выражением ситуативной общности интересов союзных органов государственной власти и республиканских политических элит. Союзный контекст институциональных трансформаций был созвучен с аргументами, артикулируемыми на республиканском уровне. Согласно планам органов центральной власти, создание института президентства должно было стать дополнительным средством, укрепляющим политическую позицию нового республиканского партийного лидера – Аяза Муталибова – и тем самым инструментом политической стабилизации в Азербайджанской ССР как составной СССР. Укрепление лидерства первого секретаря коммунистической партии республики служило, в то же время, реализации амбиций ее политических элит. Создание института президентства подразумевало инструмент укрепления республиканской власти, самостоятельной относительно центральных союзных властей, с собственным политическим лидером, являющимся выражением артикуляции республиканских интересов по отношению к центральной власти³. В то же время, в символической плоскости, касающейся достоинства государства, создание поста президента формально приближало его к пре-

² «Бакинский рабочий» 1990, 19 мая.

³ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима в современном Азербайджане*, Москва 2009, с. 67.

зиденту СССР и аналогично называющихся органов (президент республики), известных в других странах.

Предложение создания института президентства выражало всеобщие разделяемые общественные настроения. В нем усматривалось средство развития государственности, защиты территориальной интегральности и суверенности республики. Обращение к институту президентства рассматривалось в контексте кризисной ситуации, в которой оказалась республика. Он должен был удерживать исполнительную власть от разрушения, служить преодолению съедающего правовые отношения юридического нигилизма, введению порядка в сфере государственных вопросов. С ним связывались надежды как со средством введения порядка и общественной мобилизации.

Идея президентства являлась противовесом находящейся в стагнации системе советов народных депутатов. Они характеризовались беспомощностью в принятии решений, вследствие чего стали фактором, блокирующим изменение правовых отношений, а в результате – не отвечающим многим, стоящим перед республикой, вызовам. В то время всеми считалось, что введение института президентства позволит придать процессу принятия решений мобильность и оперативность, чего тогда явно не хватало⁴.

Изначально пост президента проектировался также как инструмент, удерживающий власть коммунистической партии, что в свою очередь, должно было служить эффективной реализации антикризисной политики. Необходимо также учитывать поведенческий фактор – политические амбиции Аяза Муталибова. Для него выбор на пост президента означал закрепление власти партии и республиканской власти в то же время, определение новых существенных сфер политической деятельности⁵. Он переставал быть одним из многих республиканских политических лидеров СССР, а становился самостоятельным главой суверенного государства, участника международных отношений.

Насколько решение о создании поста президента встретило всеобщее одобрение политических элит, как выражение укрепления политической субъектности Азербайджана, настолько дискуссионным вопросом был порядок выбора президента: должен ли его называть Верховный Совет Азербайджанской ССР, или выборы должны иметь всеобщий характер? Ссылаясь на «классические» размышления на тему последствий процедуры выборов президента с точки зрения политической легитимности президентства отмечалось, что осуществление выбора Верховным Советом Азербайджанской ССР снижает политическую легитимность президента, вследствие чего он является выра-

⁴ М. Б. Агаев, *Институт Президента Азербайджанской Республики*, Москва 1994, с. 80–81; А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов...*, с. 70–71.

⁵ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 67.

жением взглядов, разделяемых Верховным Советом в ситуации наступления резких общественных перемен, при риске того, что позиции политических республиканских элит, в отличие от последних десятилетий, могут резко расходиться с политическими позициями крупных общественных групп. Исходя из этих соображений, партия Народного фронта Азербайджана, которая в это время была ключевым (хотя, в сущности, не радикальным) выразителем республиканских амбиций, высказалась против выбора первого президента Верховным Советом и за всеобщие выборы. Она усматривала в них важный инструмент построения азербайджанского политического общества, вовлекающий в данный процесс все население республики, таким образом, артикуляцию сути происходящих перемен в противовес к старому режиму.

К всеобщим выборам первого президента не присоединились коммунисты. Выбор президента Верховным Советом восприняли как инструмент сохранения своего политического влияния в условиях нового политического устройства. Тем самым, аналогично многим другим государствам, осуществляющим смену формы правления, решение о выборе конкретного правового решения не было обусловлено только его влиянием на эффективность системы правления. Оно было также сильно обусловлено ситуативно, где немаловажное значение имели как фракционные, так и персональные подсчеты.

Тем не менее, наряду с партийными условиями решения о выборе первого президента Верховным Советом, не менее существенными, если даже не более важными, являются внутрисоциальные детерминанты. Невозможность всеобщих выборов была также обусловлена политическим и экономическим кризисом, имевшим место в Азербайджане, ухудшающимися отношениями с Арменией на фоне спора за Нагорный Карабах. Проведение всеобщих президентских выборов в таких условиях считалось рискованным, в частности с точки зрения возможности соблюдения избирательных процедур и защиты участников выборов от актов насилия⁶.

Первые президентские выборы были проведены 18 мая 1990 года. Аналогично большинству постсоветских стран Центральной Азии (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан)⁷, первым – еще республиканским – президентом был избран первый секретарь республиканской коммунистической партии – Аяз Муталибов. Его кандидатуру (единственную заявленную) поддержало 316 депутатов (99,1% голосующих), «против» проголосовало 3 депутата (0,9%), воздержавшихся не было.

⁶ См. М.Б. Агаев, *Институт Президента...*, с. 90.

⁷ Более детально по данной теме, см. Я. Залесны, *Институционализация политического лидерства в постсоветских странах Центральной Азии*, «Сравнительное Конституционное Обозрение» 2011, № 5, с. 14 и сл.

Отсутствие согласия коммунистов с выбором первого президента на всеобщих выборах вызвало значительные, неожиданные для правящей партии последствия. В связи с этим крупные социальные группы воспринимали первого президента Аяза Муталибова как лидера не столько населения Азербайджана, сколько неэффективных коммунистических элит, ассоциирующихся с маразмом и цивилизационным коллапсом. Процесс ослабления политической легитимности Аяза Муталибова укрепляла политическая оппозиция, демонстрируя то, что его способность к действиям сомнительна в связи с отсутствием общественной легитимности. Кроме того, оппозиционные силы подчеркивали, что Аяз Муталибов является воплощением беспомощного бюрократического аппарата, неспособного справиться с нестабильностью, пребывающего в состоянии распада СССР, погружающей республику в кризис.

Мотив качества азербайджанского государственного управления получил большее значение в 1991 году вместе с крахом путча Янаева, распадом СССР и провозглашением 30 августа того же года декларации о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики. Несколько днями позже, 8 сентября, были проведены первые всеобщие президентские выборы. Вместе с декларацией о восстановлении государственной независимости Азербайджана, они сыграли важную роль в создании политического режима на пороге провозглашения независимости. Выборы дали начало построению новой постсоветской системы политических отношений с центральной властью уже не республиканской (в восприятии артикуляции довода одного из составных компонентов советского государства), а государственной⁸. Более того, впервые это была власть легитимная согласно местному азербайджанскому фактору, а не (как ситуация выглядела с назначением первого секретаря азербайджанской коммунистической партии) советскому центру.

Негативное влияние ограниченной легитимности президента на политические процессы, происходящие в Азербайджанской Республике, было настолько заметно, что решение о проведении первых в истории всеобщих выборов представлялось как следствие создавшейся кризисной ситуации. Они воспринимались как попытка исправления совершенной весной 1990 г. ошибки – т.е. выборов президента Верховным Советом⁹.

Президентские выборы, хоть и играли важную роль в построении азербайджанской государственной идентичности, только в определенных рамках продемонстрировали свой политический и конструктивный потенциал выбора государственного лидера. В президентских выборах 8 сентября 1991 г. население должно было избрать президента как символ возрождающейся азер-

⁸ Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы в транзитивных странах (на примере стран Южного Кавказа)*, Ставрополь 2011, с. 75.

⁹ См. А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 68.

байджанской государственности. Хотя и было проведено всеобщее голосование, только в формально-правовой плоскости можно говорить о выборах Президента Азербайджана гражданами. Дело в том, что это не были альтернативные выборы. Тогда была представлена только одна кандидатура – т.е. тогдашний президент Аяз Муталибов. Остальные потенциальные кандидаты на пост президента бойкотировали или отказались от участия в выборах. Отсутствие альтернативы ослабило значимость избирательного акта, в данном аспекте оно больше напоминало фасадные выборы, характерные для советской практики, не был использован потенциал, заложенный в институте президентских выборов. Кандидатуру Аяза Муталибова поддержало 98,5% избирателей, против нее проголосовало 1,5%, при явке – 84,4% избирателей¹⁰.

Лабильность государственного управления

Первые выборы президента Азербайджана не способствовали консолидации политической системы. Кроме того, выборы закрепили две негативные тенденции: первая была связана с невысоким уровнем легитимности нового политического режима, выбранного путем неальтернативного голосования; вторая – адресованная к выборам 8 сентября 1991 года – заключалась в системной дискредитации института выборов в политическом сознании азербайджанцев¹¹. Отсутствие возможности выбора президента среди нескольких заявленных кандидатов формировало убеждение, что выборы, собственно, не имеют большого значения, поскольку фактически решение о том, кто будет занимать пост главы государства, принимается до выборов без гражданского участия.

Государственное управление Аяза Муталибова выпало на сложный период для Азербайджана – время потрясений и конвульсий. Характерные для постсоветских государств процессы экономического коллапса, разрушения социальных связей, были усилены военным конфликтом с Арменией, углубляющим потерю способности к модерации политических процессов и удовлетворения экзистенциальных потребностей населения. Президент потерял контроль над динамикой политических отношений¹². Он не смог также определить векторы внешней политики и реализовать соответствующую деятельность, а ориентирование на Россию не нашло проекции в гарантии безопасности интересов, в том числе территориальных, жителей Азербайджана. Очередные военные поражения, занятие армией Армении части территории Азербайджана и воз-

¹⁰ Согласно данным Центральной избирательной комиссии: www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlari/1991.htm

¹¹ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 86.

¹² Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы...*, с. 76.

никшие в связи с этим политические споры, не способствовали объединению вокруг поста президента. Президент не стал защитником государства от дезинтеграции. Напротив, вследствие этого правление Аяза Муталибова было поддано сомнению¹³. Оказалось полисом, не гарантирующим сохранения ключевых ценностей, т.е. человеческого существования, и как таковое подвергалось сомнению политической оппозицией.

Конец государственного правления Аяза Муталибова наступил вместе с уничтожением армянами в ночь с 25 на 26 февраля 1992 года азербайджанского города Ходжалы и массовым убийством его жителей. Под влиянием общественных волнений, требований отставки, формулируемых в Верховном Совете депутатами Партии Народного фронта Азербайджана, президент Аяз Муталибов отказался от своего поста, что 6 марта 1992 года было утверждено Верховным Советом¹⁴. До выборов нового президента его компетенции выполнял Председатель Верховного Совета – Ягуб Мамедов.

7 июня 1992 года были проведены впервые в истории Азербайджана альтернативные выборы президента. В них принимало участие пять кандидатов. Проголосовало 76,3% избирателей. Большинство – 59,4% – голосов выиграл лидер партии Народного фронта Азербайджана – Абульфаз Гадиргули Огли Эльчибей, обойдя лидера Демократического союза интеллигенции – Низами Сулейманова, которого поддержало 33% избирателей. За еще одного кандидата – Ягуба Мамедова – проголосовало 17% участвующих в выборах¹⁵.

Аналогично предшественнику, Абульфаз Эльчибей не пребывал на посту президента весь срок. Период пребывания на посту (июнь 1992 – июнь 1993) характеризовался углублением негативных процессов, происходящих во время президентства Аяза Муталибова¹⁶. В середине 1993 г. около 17% территории Азербайджана находилось под контролем армянской армии, и не хватало средств для их возвращения. Это происходило, несмотря на принятие президентом стратегических решений, связанных с повторным определением векторов внешней политики Азербайджана и созданием политических альянсов с сильными глобальными, такими как Соединенные Штаты Америки (прежде всего, в области энергетики) и региональными, такими как Турция (в первую очередь, в рамках военно-политического сотрудничества) партнерами. Укреплению связей с Соединенными Штатами Америки и Турцией сопутствовал выход

¹³ См. О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, В. Балюк, А. Чаевски (ред.), *Политическое устройство государств Содружества Независимых Государств*, Вроцлав 2007, с. 203.

¹⁴ См. М.Б. Агаев, *Институт Президента...*, с. 101.

¹⁵ Согласно данным Центральной избирательной комиссии: www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlari/1992.htm

¹⁶ Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы...*, с. 77.

Азербайджана из Содружества Независимых Государств, ухудшение отношений с Ираном и – что представляется основным фактором, усиливающим внешнюю дестабилизацию Азербайджана – охлаждение отношений с Российской Федерацией (в том числе – удаление с территории российских военных баз). Создание Абульфазом Эльчибеем внешних союзов с сильными партнерами не компенсировало ухудшения ситуации с Россией и Ираном – государствами, которые усилили кампанию по дискредитации режима Абульфаза Эльчибея, как шаткого и обреченного на падение¹⁷. Кроме того, политическая база, т.е. Партия Народного фронта Азербайджана, претерпела внутренние разделы на фоне отношения к политике, осуществляемой Абульфазом Эльчибеем, что углубляло нестабильность в политической и экономической сферах.

В ночь с 17 на 18 июня 1993 года, в связи с заострившейся ситуацией внутри государства, Абульфаз Эльчибей покинул Баку¹⁸. В существующей ситуации Национальное собрание Азербайджана признало, что президент Абульфаз Эльчибей, ответственный согласно Конституции за защиту суверенности, безопасность и территориальную интегральность государства, утратил фактическую способность принятия решений в ситуации, когда оно находилось в состоянии войны¹⁹. 21 июня 1993 года призвало его к немедленному возвращению в Баку. Требование возвращения было проигнорировано Абульфазом Эльчибеем, вследствие чего Национальное собрание признало его неспособным к дальнейшему выполнению обязанностей президента. Президентский отказ возврата в столицу государства был признан фактическим подтверждением подачи в отставку. В последствии произошедших событий и их интерпретации, 24 июня временное выполнение обязанностей президента Национальное Собрание передало Председателю Верховного Совета Азербайджанской Республики – Гейдару Алиеву.

29 июля 1993 года Национальное Собрание приняло решение о проведении всенародного референдума по вопросу вотум доверия президенту Абульфазу Эльчибею. Оно встретило массовый интерес граждан. В референдуме 29 августа 1993 года приняло участие 92,02% граждан, имеющих избирательные права. Среди участников референдума подавляющее большинство – 97,5% голосующих -высказались против предоставления президенту вотум доверия, и только 2,1% среди принимающих участие в референдуме, выразило доверие Абульфазу Эльчибею. Результат референдума не оставлял никаких сомнений относительно оценки деятельности президента и разрешения на дальнейшее занятие поста. Это означало предел ведущейся ним политики и необходимость проведения персональной замены на посту президента.

¹⁷ См. А.А. Гасымылы, *Становление политического режима...*, с. 73–74.

¹⁸ См. О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, ранее цит., с. 204.

¹⁹ См. А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов...*, с. 90–91.

Стабилизация государственного режима

3 октября 1993 года были проведены досрочные президентские выборы. На них было выдвинуто три кандидата. На выборах была зафиксирована явка, аналогичная августовскому референдуму, т.е. 97,6 % избирателей. Выборы выиграл исполняющий с июня обязанности главы государства Гейдар Алиев, получив 98,8% действительных голосов²⁰. Новоизбранный президент в 1969–1982 годы успешно выполнял функции первого секретаря Центрального Комитета Коммунистической Партии Азербайджана. Данный период, называемый «эпохой Алиева», был олицетворением сентиментального образа Азербайджана как стабильной республики с политическим лидером, имеющим доверие крупных социальных групп и союзных властей. В данном аспекте «эпоха Алиева» контрастировала со следующими за ней 1987–1993 годами как периодом принятия ошибочных политических решений и в результате погружения республики в состояние политического, экономического и социального неравновесия и территориальной дезинтеграции. Другими словами, выбор на пост президента Гейдара Алиева воспринимался с надеждой на устранение последствий отсутствия политического равновесия и восстановление стабильности так же, как это было в «эпоху Алиева».

Гейдар Алиев во внутренних отношениях сдержал прогрессирующую люмпенизацию населения и связанные с ней процессы социального разложения, а во внешних – заключил в мае 1994 г. перемирие в Нагорном Карабахе и – в следующие месяцы – привлек крупнейшие международные концерны для добычи и реализации нефти и природного газа, с чем было связано улучшение безопасности государства.

Достижения Гейдара Алиева уже в первые месяцы деятельности на посту – то есть приведение к перемирию в Нагорном Карабахе и заключение так называемого «контракта века» – оправдали надежды и ожидания, связанные с государственным управлением президента. В то же время, они вели к укреплению политического образа Гейдара Алиева как эффективного и склонного к мирным решениям лидера, который умеет уравнивать противоположные интересы в различных сферах деятельности государственной власти, и тем самым гарантирующего стабильное развитие Азербайджана²¹. Упомянутый «Контракт века», привлечший капиталы крупных иностранных компаний – представителей добывающей сферы, имел значительное влияние на стабилизацию внешней и внутренней ситуации государства. Иностранные

²⁰ Согласно данным Центральной избирательной комиссии: www.cec.gov.az/az/umumi/seckiler-referendumlar/1993.htm

²¹ С. Маркедонов, *Феномен Азербайджана*, «Международные процессы» 2006, № 1, <http://www.intertrends.ru/tenth/013.htm>

инвесторы, как ведущие – американские, так и остальные, а вместе с ними формирующие политические условия реализованного контракта правления ключевых участников международных отношений (в том числе – Соединенных Штатов Америки) в режиме президента Гейдара Алиева усматривали гарантию прогнозируемости, правовой и политической надежности Азербайджана, и тем самым – успеха реализованных экономических предприятий. Другими словами, стабилизация президентства Гейдара Алиева находилась в сфере интересов не только связанных с ним социальных групп, но также важных субъектов международных отношений. Долгосрочная политическая стабилизация Азербайджана перестала быть вызовом для государственной власти, возможно, даже государств данного региона. Напротив, она была одной из целей политической деятельности Соединенных Штатов Америки²².

Политические преобразования первой половины 90-х годов XX века происходили в нехарактерных правовых условиях. Одним из проявлений непредвиденности политических процессов в Азербайджане в первой половине 90-тых годов было отсутствие новой конституции, определяющей направления развития государственного устройства. Только фактическое приведение к стабилизации политических, социальных и экономических отношений, нашло закрепление в правовой стабилизации основ устройства государства. Ее выражением было проведение 12 ноября 1995 года, при непримиримой оппозиции части политических элит, референдума по вопросу принятия основного закона. Подготовка проекта конституции была инициирована президентом Гейдаром Алиевым и проходила под его руководством. В то же время, с референдумом были проведены выборы в Милли Меджлис – однопалатный парламент Азербайджана. Согласно официальным результатам в референдуме и парламентских выборах принимало участие 86% избирателей, среди которых 94,8% поддержало принятие новой конституции²³.

Конституция 1995 г. является выражением перехода на новый этап развития азербайджанской государственности, т.е. стабилизации отношений в сфере управления и компетенционного (а не только фактического) закрепления конституционно-правовой позиции президента.

Согласно положениям конституции, президент избирается на пятилетний срок во всеобщих, прямых и равных выборах, в свободном, личном и тайном голосовании. В период с 1995 г. до 24 августа 2002 г. (когда были внесены изменения в конституцию) президент избирался большинством как минимум 2/3 голосов принявших участие в выборах граждан, что давало ему

²² А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 76.

²³ Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ*, Волгоград 2005, с. 125–126.

сильный политический мандат к выполнению возложенных на него функций²⁴. Согласно изначальным формулировкам конституции 1995 г., никто не мог быть повторно избранным более двух раз. В соответствии с конституцией, президент является главой государства. Он выражает единство азербайджанского народа, обеспечивает непрерывность азербайджанской государственности. Является гарантом независимости и территориальной целостности Азербайджанской Республики, выполнения заключенных ею международных договоров. Что нечасто встречается в современном мире, президент также является гарантом независимости судебной власти²⁵. В его компетенции входит осуществление исполнительной власти, что само по себе предопределяет интерпретацию связей между президентом и кабинетом министров. Кабинет выполняет функции услуг по отношению к президенту и полностью ему подчинен²⁶.

Благодаря достижениям Гейдара Алиева в сфере внутренней и внешней политики он повторно выиграл на президентских выборах, проведенных 11 октября 1998 года. При 79% явки он получил в них беспорную поддержку 77,7% избирателей. За его основного конкурента – Э. Мамедова – проголосовало 11,84% участников выборов.

Правопреемство государственного управления

Формально-правовая институционализация власти Гейдара Алиева, находящая подтверждение в избирательном акте, тесно связана с процессами преодоления багажа отсутствия политической, общественной и экономической функциональности, который он застал в 1993 году. Гейдар Алиев был олицетворением «золотой декады» 70-х годов XX века в развитии Азербайджанской Республики, аналогичного успеха ему удалось достичь во второй половине 90-х годов XX века и в последующие годы. В результате президентской деятельности осуществлялся процесс (нехарактерный для части других постсоветских государств) внутренней общественно-экономической

²⁴ Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления...*, с. 80.

²⁵ В свою очередь – по сравнению с правовым состоянием, действующим до этого (с 1990 г.) – президент перестал быть гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов Азербайджана.

²⁶ L. Gönenç, *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International 2002, s. 287; В.Г. Вишняков, *Конституционные основы системы органов исполнительной власти в государствах содружества*, [в:] В.Г. Вишняков (ред.), *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ*, Москва 2006, с. 145; Я. Залесны, *Конституционная система Азербайджана*, Варшава 2013, с. 37 и сл.

стабилизации, рост международной позиции государства. Эффективность Гейдара Алиева в управлении давала ему политическую легитимность для дальнейшего выполнения функций президента. Тем не менее, Гейдар Алиев, иначе, чем часть других лидеров постсоветских государств, не продлил время выполнения функций более, чем на период двух сроков. В течение избирательной кампании, в связи с тяжелой болезнью и отсутствием прогнозов улучшения состояния здоровья, он отказался претендовать повторно на пост президента и выступил к народу с просьбой поддержать сына – Ильхама Алиева, который во времена президентуры отца, занимал пост вице-президента государственной газовой компании. В то же время он ознакомился с векторами азербайджанской внешней политики, чему служило уже в середине 90-тых годов сопровождение ним отца во время международных визитов. Следующим этапом подготовки к выполнению важных государственных функций Ильхама Алиева было получение ним депутатского мандата парламента, а в августе 2003 года – поста премьера²⁷. Согласно измененным (в данном аспекте) в 2002 году положениям конституции, в случае невозможности выполнения функций президента, его заменяет премьер-министр, а не председатель парламента, как это предусматривалось ранее. Таким образом, в связи с серьезной болезнью Гейдара Алиева, сын Ильхам становился легальным, хотя и временным, правопреемником его власти. Вместе с тем, в период, непосредственно предшествующий президентским выборам, он получил доступ к административным ресурсам, которые – помимо стандартных возможностей, создаваемых в современных государствах – на пространстве постсоветских государств дают возможность дополнительного влияния на избирательный процесс²⁸.

Нехарактерным решением для современных государств, но учитывающим неубедительные прогнозы относительно состояния здоровья Гейдара Алиева, было выдвижение на президентских выборах 2003 года как кандидатуры Гейдара Алиева, так и его сына Ильхама Алиева, подчеркивающего, что он участвует в выборах президента, чтобы поддержать своего отца²⁹. В течение избирательной кампании от выдвижения своей кандидатуры отказался Гейдар Алиев, при этом заявив о поддержке своего сына³⁰.

²⁷ См. www.lenta.ru/lib/14164283/full.htm

²⁸ Вместе с тем снижено до 50% действительных голосов процент необходимых для выбора президента голосов.

²⁹ Аналогичный механизм выдвижения кандидатур на президентских выборах с целью поддержки другого кандидата применялся, к примеру, в Российской Федерации. На выборах выдвинул свою кандидатуру Председатель Совета Федерации России, официально заявивший о своей поддержке на выборах Владимира Путина.

³⁰ См. О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, ранее цит., с. 208.

15 октября 2003 года на выборах победил Ильхам Алиев. Он получил поддержку 82,6% избирателей, а его конкурент Иса Гамбар – 9,28% голосов³¹. Выбор Ильхама Алиева на пост президента встретил полное одобрение политических элит. Они признали его достойным преемником дела стабилизации и модернизации государства, реализованного его отцом – Гейдаром Алиевым.

Социальный мандат к руководству государством Ильхам Алиев возобновил на выборах 15 октября 2008 года. Согласно официальным данным Центральной избирательной комиссии Азербайджана Ильхама Алиева поддержало 88,73% избирателей³². Выборы упрочили тенденцию использования поста президента как средства сохранения существующей политической системы, продления деятельности правящего главы государства в условиях отсутствия реального соперничества на выборах³³. Умело проведенные повторные выборы подтвердили сильную позицию президента как фактического арбитра системы правления, цельность его политической базы и прочность политической системы Азербайджана³⁴.

Аналогично части других постсоветских государств Центральной Азии, в Азербайджане стабилизационные успехи Ильхама Алиева вызывали вопрос продления выполнения им функций на посту президента³⁵. Оказалось, что личное доверие к лицу, занимающему пост президента, имело не меньшее значение, чем его конституционно признанные компетенции³⁶. 18 марта 2009 года, по инициативе правящей партии, был проведен конституционный референдум³⁷. Его основным результатом было изменение ст. 105 Конституции в виде упразднения ограничения выбора на пост президента одного лица максимально два раза. В свете данных Центральной избирательной комиссии Азербайджана за отклонение от допустимого единственного повторного выбора на пост президента высказалось подавляющее большинство участвующих в референдуме граждан – 97,1%. Согласие населения на упразднение запрета более, чем одного повторного выбора на пост президента одного лица необходимо воспринимать как особое выражение доверия к Ильхаму

³¹ www.lenta.ru/lib/14164283/full.htm

³² См. www.infocenter.gov.az/v3/president2008.php

³³ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 89.

³⁴ *Президентские выборы в Азербайджане*, «Неделя на Востоке», 23 октября 2008 года.

³⁵ Более детально на тему референдума как механизма установления легитимности власти президента в постсоветских государствах Центральной Азии см. Я. Залесны, *Институционализация политического лидерства...*, с. 437.

³⁶ См. С.М. Рзаев, *Институт президентства...*, с. 1019.

³⁷ См. М. Бжезински, *Позиция касательно государственного устройства Президента Азербайджанской Республики*, «Обозрение конституционного права» 2011, № 4, с. 137.

Алиеву. Это форма выражения ему благодарности за службу во имя государства и согласия на то, чтобы она в будущем была продолжена. Согласно со спецификой плебисцитарной демократии – глава государства имеет легитимность выполнения доверенных ему функций, пока делает это эффективно и находит признание избирателей. В сопоставлении с ней законоположения имеют формально-правовое значение и – если такова воля суверена – могут быть модифицированы.

Мотив поддержки возможного продления полномочий правящего президента позволял сохранять отношения управления и тем самым выполнял функцию защиты от политических, общественных перестановок, связанных со сменой лица, находящегося на посту президента, т.е. от событий, наблюдаемых, к примеру, в Украине или Киргизии. Защищая персональную непрерывность политической системы, тем самым осуществлялись попытки сохранить ее прогнозируемый характер, следовательно, исключить риск неизвестной новой, постизбирательной системы отношений власти, напряжения на фоне перераспределения престижа, материальных средств или постов.

Согласие на продление срока Ильхама Алиева отодвигало во времени решение дилеммы, кого бы он мог помазать в собственные преемники, чтобы с одной стороны тот продолжал политический курс, с другой же – не вызывал конфликтов в политических элитах государства и гарантировал Ильхаму Алиеву и его соратникам уникальный иммунитет от ответственности. В счет не шел также эксперимент с государственным устройством, т.е. смена формы правления на какую-либо из подтипов парламентарно-кабинетной и ее мутаций.

Наряду с внутригосударственными аспектами продлевающего референдума, важен также его международный контекст. Целью инициаторов реализуемого политического проекта было также стремление к стабилизации отношений для демонстрации того, что Азербайджан – как участник международных политических и экономических отношений – является прогнозируемым партнером, с долгосрочными векторами реализованной политики, что может отличать его от других государств региона – Грузии и Армении³⁸.

Результаты референдума подтвердили бесспорный характер государственного лидерства правящего президента. Ильхам Алиев закрепил свою роль арбитра системы правления, при этом – исключительного гаранта стабильности имущественных и экономических отношений.

³⁸ А.А. Гасымлы, *Становление политического режима...*, с. 83.

Итог

Формирование государственного режима в Азербайджане происходило в условиях повышения значения восстановления самостоятельности республики, провозглашения независимости, и при этом – распада советской системы власти. Со времени провозглашения в 1991 году декларации о независимости в течение следующих двадцати лет происходил процесс укрепления конституционно-правовой позиции президента республики. Указанный процесс усилился после 1993 года вместе с персональной сменой на посту президента и появлением уникальной президентской династии Алиевых. Со вступлением в 1993 году на пост главы государства Гейдара Алиева наблюдается процесс стабилизации президентства, следовательно, и политических отношений, существующих в государстве.

Характерным явлением для формирования государственного управления Азербайджана является то, что все шесть выборов президента Азербайджана (1991, 1992, 1993, 1998, 2003, 2008) завершились победой фаворита элиты власти. Ни разу не было необходимости проведения второго тура. Согласно официальным результатам, только раз произошло так, что кандидат, избранный президентом Азербайджана, получил меньше 75% действительных голосов (Абульфаз Эльчибей в 1992 г.). Именно по этой причине можно говорить об исключительно высокой общественной поддержке, которую получает победитель президентских выборов, что дает ему легитимность динамичной реализации государственного управления. Тем не менее, как показывает референдум 1993 года по вопросу доверия Абульфазу Эльчибею, предоставленная поддержка не имеет окончательного характера. Требуется подтверждения в реализации, как минимум на экзистенциальном уровне, социальных потребностей. В противном случае, также высоким процентом голосов оно может быть отменено.

РЕЗЮМЕ

Автор настоящей статьи анализирует формирование государственного лидерства в Азербайджане. Указывает на ключевые мотивы происходящих преобразований, их правовые и политические условия.

Из проведенных исследований можно сделать вывод, что процесс формирования государственного режима в Азербайджане происходил в условиях суверенизации и обретения независимости республики. От провозглашения в 1991 году декларации о независимости Азербайджана, в течение последующих двадцати лет, происходил процесс укрепления правовой, конституционной позиции института президента –

главы государства. Важным этапом данного процесса был 1993 год, когда произошла персональная смена на посту президента, давшая начало уникальной президентской династии Алиевых. Со вступлением на пост президента Азербайджана Гейдара Алиева наблюдается процесс стабилизации президентства, следовательно, и политических отношений, существующих в государстве.

Характерным явлением для формирования государственного управления Азербайджана является то, что все шесть выборов президента Азербайджана (1991, 1992, 1993, 1998, 2003, 2008) завершились победой фаворита элиты власти. Ни разу не было необходимости проведения второго тура выборов. Согласно официальным результатам выборов, только раз произошло так, что кандидат, избранный президентом Азербайджана, получил меньше 75% действительных голосов (Абульфаз Эльчибей в 1992 г.). Именно по этой причине можно говорить об исключительно высокой общественной поддержке, которую получает победитель президентских выборов, что дает ему легитимность динамичной реализации государственного управления.

Jacek Zalesny

THE EVOLUTION OF THE STATE LEADERSHIP IN THE INDEPENDENT AZERBAIJAN

The author of this article analyzes the formation of the state leadership in Azerbaijan. He points out the key themes in the transformation processes and their legal and political conditions.

According to research, the process of the formation of the state leadership in Azerbaijan took place in the conditions of sovereigntization and becoming independent by the republic. Starting with Azerbaijani declaration of independence of 1991, throughout the next 20 years a process of legal strengthening of the institution of head of state took place. An important step in this process was 1993, when the president changed, which began the rule of *sui generis* Aliev presidential dynasty. Since taking office by president Geidar Aliev, the process of stabilization of presidency (and in parallel political relations in the state and its emergence in fixed form) occurs.

The fact that all the six presidential elections of Azerbaijan were won by the favorite of the ruling elite (1991, 1992, 1993, 1998, 2003, 2008) is a phenomenon characteristic for the formation of the national leadership of Azerbaijan. The second round was not necessary even once. According to the official election results, only once the candidate elected for the post of a president received less than 75% of the valid votes (it was Abulfaz Elchibei in 1992). That is why we can speak of an extraordinarily high level of social support for every winner of presidential election, which provides him a social legitimacy for dynamic leadership.

Key words: *state leadership, Azerbaijan, the process of stabilization of presidency, Aliev presidential dynasty*

Библиография

- М.Б. Агаев, *Институт Президента Азербайджанской Республики*, Москва 1994.
- М. Бжезински, *Позиция касательно государственного устройства Президента Азербайджанской Республики*, «Обозрение конституционного права» 2011, № 4.
- Э.А. Бекларян, *Современные политические процессы в транзитивных странах (на примере стран Южного Кавказа)*, Ставрополь 2011.
- В.Г. Вишняков, *Конституционные основы системы органов исполнительной власти в государствах содружества*, [в:] В. Г. Вишняков (ред.), *Сравнительный анализ конституций государств – участников СНГ*, Москва 2006.
- Э.А. Гаджи-заде, *Конституционные модели формы правления и институт президентства в странах СНГ*, Волгоград 2005.
- А.А. Гасымлы, *Становление политического режима в современном Азербайджане*, Москва 2009.
- Я. Залесны, *Институционализация политического лидерства в постсоветских странах Центральной Азии*, «Сравнительное Конституционное Обозрение» 2011, № 5.
- Я. Залесны, *Конституционная система Азербайджана*, Варшава 2013.
- С. Маркедонов, *Феномен Азербайджана*, «Международные процессы» 2006, № 1, <http://www.intertrends.ru/tenth/013.htm>
- С.М. Рзаев, *Институт президентства как основной стержень системы государственного управления в Азербайджане*, «Право и политика» 2009, № 5.
- О. Сивец, В. Балюк, *Азербайджанская Республика*, [в:] В. Балюк, А. Чаевски (ред.), *Политическое устройство государств Содружества Независимых Государств*, Вроцлав 2007.
- А.Ш. Султанов, *Конституционно-правовой статус Президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации (опыт сравнительного исследования)*, Москва 1997.
- L. Gönenç, *Prospects for constitutionalism in post-communist countries*, Kluwer Law International 2002.

Нарцисс Шукуралиева

Национальные мифы и политическая практика в странах Центральной Азии

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

национальные мифы, Центральная Азия, авторитаризм

Распад Советского Союза поставил перед новообразующимися государствами ряд задач. Лишь некоторые из них имели технократический характер проектов с четкими целями и инструментами их реализации, как это имело место в попытках введения свободного рынка или институций, напоминающих либеральную демократию. Важным было также воссоздание системы образов, которые легитимизировали бы национальное государство, формировали общественную солидарность, сплотили данную государственную структуру, сети общественных групп и территорию в единое целое. После обретения независимости правящая элита республик Центральной Азии обратилась к символическим ресурсам этнического прошлого региона. В реинтерпретации истории народа важную роль играли мифологические модули, позволяющие строить повествования о происхождении народа, формировании государства и его «золотом веке». Каждая республика обращалась к собственным наборам символов, с помощью которых конструировала представления об истории региона. Поэтому, ссылаясь на одни и те же политические, исторические и культурные события, они выбирали разные предпосылки и конструировали различные интерпретации событий минувшего времени. В результате возникали противоречивые версии прошлого одного и того же региона, а иногда даже нации¹.

¹ C. Flood, *Political Myth: A Theoretical Introduction*, New York 2002, с. 157–159; A. Smith, *Nacjonalizm. Teoria, ideologia, historia*, Warszawa 2007, с. 51–54; П. Шозимов, *Переос-*

Мифы о происхождении играли важную роль в формировании и поддержке национального сообщества. Существенная роль отводилась, однако, не конкретному историческому факту, а вере в существование общих корней². С одной стороны, такой миф указывал на коренной характер предков и их первичность на занимаемой территории, что позволяло обосновывать присутствие на этих землях их потомков. С другой стороны, отсылая предков в как можно более древние времена, миф подтверждал бесспорность исторического наследования земель титульной нацией³.

В случае государств Центральной Азии поиски подходящего происхождения направляли к тем же самым источникам. Предками современных таджиков, туркменов, казахов, кыргызов и узбеков должны были быть автохтоны из раннего железного века, например саки и массагеты. Соперничество за исключительное право быть их потомками в особенности усилилось после получения независимости и образования национальных государств. В ситуации с таджиками притязания были обоснованы лингвистическими критериями. Указывая на ираноязычность древних коренных жителей, они представляли себя в качестве прямых и подлинных приемников их наследия. Учебники по истории Таджикистана начинались материалами о древних ариях, которые в официальном повествовании репрезентировались культурными предками⁴. По инициативе президента Э. Рахмона 2006 г. был объявлен «Годом арийской цивилизации». В том же году также праздновали 2700-летие города Куляб и был организован шестой Всемирный съезд таджиков и персоязычных народов мира. По этим поводам было проведено много политических, культурных и научных мероприятий, в которых подчеркивалась арийская основа таджикской нации.

Тюркоязычные государства Туркменистана, Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана с древним предком должны были объединять кровные узы. В соответствии с национальным мифом ираноязычная популяция, которая в далеком прошлом смешалась с пришлым тюркоязычным населением, была основой в формировании современной нации. Другие версии мифа указы-

мыслие символического пространства узбекской идентичности, «Этнографическое обозрение» 2005, № 2, с. 64–68.

² A. Smith, *Kulturowe podstawy narodów*, Kraków 2009, с. 61–64.

³ В.А. Шнирельман, *Полезные мифы? Школьные учебники истории и национализмы в Центральной Азии и на Кавказе*. Доклад на семинаре Войны памяти? Взаимосвязь школьных учебников и конфликтов в Центральной Азии, на Южном Кавказе и в Молдове в постсоветский период, проведенном Институтом им. Георга Эккерта по международным исследованиям школьных учебников, Брауншвейг (Германия), 13–17.07.2009.

⁴ Например, Ю. Яъкубов, *Таърихи халқи тоҷик. Ибтидои асрҳои миёна. Китоби дарсӣ барои синфи 6*, Душанбе 2001.

вали на присутствие тюркоязычных групп среди древних автохтонов. Иные версии мифа о происхождении конструировали прошлое народа с помощью установления связи всех древних местных жителей с «тюркскостью». Однако в каждом из этих случаев предки были представлены как коренные независимо от того, назывались ли они арийцами или тюрками. В Казахстане, например, сакский воин – Иссыкский золотой человек – стал одним из национальных символов. Его изображение было на почтовых марках⁵, на коллекционных монетах⁶ и на штандарте президента. А в честь обретения независимости в 1996 г. в Алматы на центральной площади был открыт тридцатиметровый монумент, увенчанный изображением сакского воина на крылатом барсе⁷, копии которого вскоре были возведены в других городах Казахстана. Широкое присутствие саков в современной национальной символике укрепляло их роль как первоначала великой истории казахов, которая привела к строительству собственного независимого государства⁸. На тех

⁵ Алтын сарбаз (Золотой воин). Первая марка Республики Казахстан. Серия «Сокровища национальных музеев» 20.03.1992, №1. 0-50; Государственные символы Республики Казахстан, 22.12.2005, № 538 70-00; Строительство газопровода в Средней Азии, 30.12.2009, № 690 25-00; 20 лет первой казахстанской марке. Серия «Памятные, юбилейные даты и праздники», 4.04.2012, № 769 50-00, Почтовые марки Республики Казахстан, <http://www.kazpost.kz/tu/pochtovye-marki-respubliki-kazahstan>, 4.01.2014.

⁶ См., например: Памятная монета, посвященная 5-летию независимости Казахстана 1996 г. Номинал 20 тенге; Юбилейные монеты, посвященные 10-летию независимости Казахстана 2001 г. Номинал 500 и 5000 тенге; Монета из серии «Архитектурные и исторические памятники», «Алтын Адам» 2001 г. Номинал 1000 тенге; Монета из серии Достояние Республики, «Иссыкский вождь» 2011 г. Номинал 500 тенге. Казахстанский Монетный Двор Национального Банка Республики Казахстан http://www.kmd.kz/products1_2.htm, 4.01.2014.

⁷ Монумент Независимости Казахстана был открыт по инициативе президента Нурсултана Назарбаева.

⁸ Согласно мнению сотрудника Института истории Академии наук Узбекистана Шамсиддина Камолиддина важнейшим элементом этногенеза узбеков были тюркоязычные автохтоны. На более поздних стадиях развития в их состав вошли как соседние (протоугорские и протоенисейские), так и пришлые ираноязычные (индо-арийские) и тюркоязычные (кочевые) этнические компоненты. В результате смешения различных этнокультурных традиций предки узбекского народа выступали под разными названиями, которые изменялись порой до неузнаваемости, но, несмотря на это, в них всегда присутствовал первоначальный тюркоязычный субстрат. По утверждению Ш. Камолиддина, кочевые узбеки были последним пришлым элементом этнической истории узбекского народа. Однако они сами не имели большого значения и, соответственно, не внесли ничего нового в процесс формирования нации. Более того, вливаясь в состав древнего оседло-земледельческого коренного тюркского населения, они должны были принять его язык, приобщиться к его высокой культуре. Память о минувшем политическом господстве узбеков-кочевников из Дашти-Кипчака, по словам исследователя, выражалась исключительно сохранением этнонима «узбек», который после национально-территориального размежевания 1924 г. стал определять все оседло-земледельческое тюркоязычное население Средней Азии. Подр. см.:

же самых предков, как на способствующих легитимизации титульного, т.е. коренного, этноса, претендовали в Узбекистане. Президент Ислам Каримов решительно выступил в защиту именно такого происхождения своего народа:

«Вот уже исполнилось три тысячи лет со времени создания нашей священной древней рукописи «Авеста». Эта уникальная книга является духовным, историческим наследием, оставленным грядущим поколениям от наших предков, живших 30 веков назад на этой прекрасной земле между двух рек. «Авеста» – это исторический документ, свидетельствующий также и о том, что в этом древнем крае существовало великое государство, великая духовность, великая культура. И этот факт никто не может отрицать. Однако, как было сказано, я не знаю, чтобы какой-либо иностранный журналист или вообще западный писатель упоминал об «Авесте». Отсюда можно сделать вывод, что большинство суждений, высказываемых в дальних странах, о прошлом нашего народа, страны, являются ложными, антинаучными»⁹.

Мифы о происхождении подтверждали присутствие предков и, следовательно, давали титульному народу право на их современную территорию. Вызывающие разногласия вопросы были следующими. Кому на самом деле принадлежат степи: русским, казахам – а может быть, казакам? Чьей колыбелью являются Самарканд и Бухара: узбекской или таджикской? Историография каждого из новых государств Центральной Азии давала ответы в соответствии со своей национальной легитимационной формулой. Это позволяло не только обосновывать притязания на территорию, но и укреплять связь народа с данной землей. Согласно А. Смит достигалось это, с одной стороны, посредством натурализации этнической истории и восприятием истории как части окружающего ландшафта и его ресурсов. С другой стороны, натуральная среда и природа, поддаваясь историзации, становились неотъемлемой частью прошлого и развития этноса. Данный двусторонний процесс, формируя привязанность коллективной памяти к конкретному ландшафту, закоренял «нацию» в его «родной земле»¹⁰.

Значение родины связано с идеей «священной территории», согласно которой обычная земля в силу того, что «видела» шаги пророка, святого или предков, «слышала» их учения, начинала выделяться из окружающей местности и приобретала свойства священной¹¹. Рассматривая историю Казахстана как историю казахов, президент Н. Назарбаев неоднократно повторял:

Ш. Камолиддин, *О понятии этногенеза в «Этническом атласе Узбекистана»*, «Этнографическое обозрение» 2005, № 2, с. 53–54; В.А. Шнирельман, *Полезные мифы?*; В.А. Шнирельман, *Арийцы или тюрки? Борьба за предков в Центральной Азии*, «Политическая концептология» 2009, № 4, с. 192–212.

⁹ И. Каримов, *Без исторической памяти нет будущего*, [в:] И. Каримов, *Свое будущее мы строим своими руками*. Том 7, Ташкент 1999, с. 128–151.

¹⁰ А. Smith, *Kulturowe podstawy...*, с. 64–65.

¹¹ Там же.

«Наши предки защищали и передали нам в наследство огромную территорию нынешнего Казахстана, самобытную культуру и особый дух восприятия и познания жизни. Этот дух свободолобия и степной доблести не был растрачен на крутых переломах истории, его сумели сохранить предыдущие поколения, на долю которых выпали невиданные испытания. Каждое из них выполнило свою историческую миссию. На рубеже XIX–XX веков великий Абай проторил дорогу в большой мир и разбудил плеяду титанов Алаш-Орды. Те, в свою очередь, сумели высоко поднять самосознание народа и сформулировать идеи, позволившие казахам подняться из среды отсталости и исторического забвения»¹².

К аналогичной риторике обращался также президент И. Каримов. По его словам, узбеки испокон веков жили на территории современного Узбекистана, а Самарканд, Бухара и Хива всегда принадлежали узбекам¹³.

Образы прошлого должны были представлять момент создания и этапы развития государственности. Согласно новой интерпретации 20-30 годы XIX века не были временем формирования центральноазиатских *национальных* республик. Представлялись они, вернее, как один из этапов государственного строительства, существовавший уже в глубокой древности. Эти государства на протяжении всей своей истории должны были проходить периоды процветания и развития. Поэтому применение термина «возрождение» показывало, что государство всего лишь открывало свою собственную былую славу. Ссылки на него в настоящее время и установление его отношений с современным состоянием предполагают, что кризисный переходный период естественным образом закончится реституцией вечной славы.

Обычная мифологизация истории, а также новые интерпретации исторических источников и проводимые исследования должны были доказывать естественный характер и аутентичность современных государств Центральной Азии. Авторитарная система, а следовательно, ограниченный, в некоторых случаях даже полностью отсутствующий плюрализм и политические свободы функцию науки сводили к подтверждению предварительно поставленных тезисов. В этом отношении в Узбекистане стратегически важную роль имела археология. Ее особый статус определялся тем фактом, что только она могла подтвердить и объявить вечное присутствие узбеков на занимаемой ими ныне территории и соединить их с цветущими сельскохозяйственными

¹² Н.А. Назарбаев, *К экономике знаний через инновации и образование*. Из лекции в Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилева. Астана, 25.05.2006, [в:] *Президент Н.А. Назарбаев и современный Казахстан*. Сборник документов и материалов в трех томах. Том I: *Н.А. Назарбаев и социально-экономическое развитие Казахстана*, Алматы 2010, с. 186–187.

¹³ И. Каримов, *Без исторической...*, с. 128–151.

цивилизациями мифической Бактрии и Согдианы. Наконец, научно обоснованная этнический, политический и лингвистический континуум узбеков, этнология санкционировала не только вечность народа, но и его национальную идентичность, существовавшую уже в глубокой древности¹⁴. Так, президенту И. Каримову принадлежат следующие слова: «Государственность в настоящее время является важным политическим вопросом. Ибо еще существуют силы, которые через третьи лица ведут пропаганду, что в Узбекистане не было государственности, пытаются внедрить эту мысль в наше сознание и даже уверить в этом международную общественность. И вы думаете, что среди таких подстрекателей нет людей, которые мечтают любым путем вернуть нас в бывший СССР? Основная задача узбекских историков сегодня состоит в том, чтобы доказать необоснованность таких утверждений, создать историю нашей государственности, основанную на научной точке зрения»¹⁵.

Это повествование, придавая национальной истории священный статус, вводило двухполюсную логику и четко демаркировало границы между узбеками и их врагами, временем свободы и рабства, истиной и ложью.

Многослойная кочевническо-оседлая и скотоводческо-земледельческая идентификация узбекских предков не соответствовала официальному видению прошлого, в котором не было места для кочевников. Кроме того, потомкам кочевников труднее было доказать право своего этноса на занимаемую им территорию. Не оставили они после себя ощутимых материальных следов деятельности, которые свидетельствовали бы в пользу идеи многовековой истории государственности. В этом смысле привлекательнее было быть потомком оседлого предка, так как легче было обнаружить следы земледельцев и ремесленников. Их культурное наследие, архитектура, искусство, ремесло, оставленные письменные труды были гораздо более выразительным доказательством присутствия. Более того, приписываемые им памятники культуры занимали строго ограниченную площадь, которая считалась законной собственностью их потомков, что, в свою очередь, подкрепляло доводами существование национального государства. Поэтому в то время как оседлые предки находили признание, присутствие кочевых предков в узбекском прошлом затуманивалось.

Неприязнь к кочевому компоненту прошлого усиливало также популярное в Узбекистане колониальное мышление, приводившее к провозглашению цивилизационного превосходства оседлых народов над кочевыми. Оседлым предкам приписывалось все культурное и материальное наследие региона,

¹⁴ М. Ларюэль, «*Этнический атлас Узбекистана*» в контексте современного институционального положения постсоветской узбекской этнологии, «*Этнографическое обозрение*» 2005, № 2, с. 56–60.

¹⁵ И. Каримов, *Без исторической...*, с. 128–151.

в то время как кочевники представлялись как не имеющие ни земли, ни государства. Эти определения, будучи продуктом власти, знания колониальной системы, обуславливали перспективу интерпретации истории и народа Центральной Азии во времена Российской империи¹⁶. Модифицированная в соответствии с идеологическими требованиями нового режима, логика доминировала и в советские времена, когда принудительное оседание кочевников и создание колхозной системы объяснялись коммунистической цивилизаторской миссией и освобождением угнетенных масс. В соответствии с этой логикой именно с приходом советской власти безземельные кочевники могли получить не только землю, но и государство.

Иное видение прошлого конструировали власти в Кыргызстане. Делая упор на постколониальную реабилитацию кочевничества, они его слабые стороны обращали в достоинства. В этом случае недостаток материального наследия не действовал в качестве ограничивающего фактора, а наоборот, выступал как возможность формирования повествования о прошлом. Таким образом, идеологи представляли разнообразные, не ограниченные источниками рассказы о многовековой истории кыргызской государственности. Основные тезисы истории древней государственности кыргызов президент Аскар Акаев черпал из труда китайского историка Сыма Цяня «Исторические записки», созданного между 109 и 91 гг. до н.э. Ссылаясь на этот труд, он инициировал празднование 2200-летия кыргызской государственности¹⁷. Юбилейные торжества, проведенные в августе 2003 г. на центральной площади столицы, начались с военного

¹⁶ Европейские и российские путешественники, разведчики и ученые, посещавшие Центральную Азию еще до большевистской революции, рассматривали местное население сквозь призму разделения «кочевник/оседлый». Упрощая более сложную, имеющую свои нюансы реальность (например, часто умалчивая о кыргызском или казахском земледелии и ремесленничестве) и накладывающиеся друг на друга идентичности, они однозначно классифицировали одних как кочевые народы, а других – как оседлые. Это разделение, постепенно модифицируя прежние, местные формы самоидентификации центральноазиатского населения, становилось важной частью национального самоопределения. См., например: Н.Д. Зеланд, *Киргизы: этнологический очерк*, Санкт-Петербург 1885, с. 76; *Россия. Полное географическое описание нашего отечества: настольная и дорожная книга. Туркестанский край*, Т. 19, под ред. В.П. Семенова-Тянь-Шанского, сост. В.И. Масальский, Санкт-Петербург 1913, с. 389.

¹⁷ Ссылаясь на Сыма Цяня, А. Акаев утверждал, что «в 201 г. до н.э. хуннский правитель Модэ-шаньюй добился покорения и присоединил к своему государству – в числе других – «Владения Кыргыз». По словам президента, слово «покорение» означало, что у древних кыргызов существовала система, которую историки могут классифицировать как государство. Оно объясняло способность противостояния внешним угрозам, которую показывали кыргызы. По инициативе А. Акаева Генеральная Ассамблея ООН объявила 2003 г. Годом 2200-летия кыргызской государственности. См. Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/57/531/Add.3)] 57/248. *Year of Kyrgyz Statehood*, 78th plenary meeting, 20 December

парада. Потом зрители могли увидеть театрализованное представление из истории кыргызского народа. Завершением праздничного мероприятия была демонстрация представителей предприятий Бишкека. На вечер власти подготовили большой фейерверк и салют на горе Байтик¹⁸.

Очередной создаваемый властями миф опирался на положительное, иногда даже восхваляемое воображение картины прошлого. В мифах о «золотом веке» прошлое является временем, когда народ переживает свое политическое и военное развитие или является богатым и может похвастаться передовыми интеллектуальными и художественными либо религиозными и духовными достижениями. Миф о «золотом веке» являлся одним из самых ярких и привлекательных для воображения образов этнического прошлого. Обращение к нему было логическим продолжением анализируемой выше этнической мифологизации процессов государственного строительства в древности.

Государства Центральной Азии, пытаясь соединить родственные, древние народы под собственным покровительством и включая их в повествование о собственной государственности, национализировали исторические свидетельства. Отмечались национальные праздники в память о минувшем могуществе и древнейшей государственности, писались книги и организовывались научные конференции. Новая власть – знание – путем организации структуры государственного управления и упорядочения символического пространства располагала всеми инструментами, необходимыми для конструирования новой национальной действительности. Мифы о героическом прошлом, великих предках и славе, кроме легитимизации актуально правящей власти, имели также важную компенсаторную функцию. Они были источником гордости и чувства национального достоинства, положительно влияли на самооценку, особенно важную в условиях, когда деградирующие остатки советской системы (инфраструктуры, пенсионного обеспечения, здравоохранения, образования, сельского хозяйства, промышленности и т.д.)

2002; А. Акаев, *Кыргызская государственность и народный эпос «Манас»*, Бишкек 2002, с. 16.

¹⁸ Характерным для государств Центральной Азии было использование обращений к великой славе в целях отвлечения внимания и/или затуманивания текущих решений, способствующих узурпации власти. Поэтому не были случайностью объявление 2003 г. Годом 2200-летия кыргызской государственности и организация связанных с ним празднеств. Этим событиям сопутствовало укрепление президентской власти. Параллельно с подготовками к юбилейным торжествам, несмотря на протесты оппозиции, был проведен референдум, на котором, кроме принятия президентской редакции конституции, было вынесено предложение о выражении поддержки Аскарму Акаеву, чтобы он мог «претворить намеченные положительные конституционные изменения в жизнь». См., например: *Киргизия празднует 2200-летие государственности*, «Кабар» 31.08.2003; Конституция Кыргызской Республики от 5.05.1993 (в ред. 2.02.2003 г.).

заменялись хотя и неэффективными, но тем не менее новыми институтами независимого государства. Таким образом, чувство гордости, которую должен был испытывать представитель одного из самых могущественных государств в мире (Советского Союза), пытались заменить равным по весу аналогом, найденным в прошлом и старательно восстанавливаемым в настоящем¹⁹. Так, например, былую таджикскую державность должна была подтверждать империя древнего Ирана. О величии узбеков свидетельствовала простиравшаяся от Черного моря до Индии империя Тамерлана (XIV–XV в.). В свою очередь, президент Туркменистана Сапармурат Ниязов в книге «Рухнама» рассказывал: «Свое летоисчисление мы ведем с эпохи родоначальника нации Огуз хана туркмена, жившего пять тысяч лет назад. В этот обозримый сегодня исторический период туркмены многократно являли миру свое истинное предназначение, создав великие материальные и духовные ценности, ставшие неотъемлемой частью древних цивилизаций от Индии до Средиземноморья. Только на своей земле они построили свыше 70 государств! Мировой славой овеяны такие как: Анау, Алтын-депе, Маргиана, Парфия, империя туркмен-сельджуков, государство куняургенчских туркмен»²⁰.

Идеализация национального характера в «Рухнаме» основывалась на его уникальной роли и миссии, служащей дополнением мифических воспоминаний о золотом веке. Согласно этим воспоминаниям туркмены выполняли лидирующую цивилизаторскую миссию, играли роль проводника культуры, были образцом эффективности военной деятельности, социальной интеграции и промышленного развития. Обладая исключительным характером и играя ведущую роль в истории, они всем остальным оказывали всевозможные благодеяния, ощущали гордость не только от своей выдающейся миссии, но и от уверенности в своем предназначении. В свою очередь, сознание, что преемники будут продолжать эту же традицию, должно было делать нацию бессмертной и вечной²¹. Возвращение к совместно переживаемому золотому веку было одной из главных целей туркменских властей. На практике это означало создание единства через повествовательные мотивы мифа о золотом веке, которые идеализировали и канонизировали прошлое. Мифические формулировки содержали также призывы, целью которых была активизация соотечественников, погруженных в тысячелетнюю летаргию. Их задачей было воспроизвести великие деяния выдающихся предков туркмен, чьим современным воплощением был, в свою очередь, сам Туркменбаши.

¹⁹ A. Smith, *Kulturowe podstawy...*, с. 66; I. Pańków, *Mity w działaniach politycznych*, «Studia Nauk Politycznych» 1982, № 5–6(59–60), с. 135–139.

²⁰ См. С. Ниязов, *Рухнама*, Ашхабад 2002, с. 10.

²¹ A. Smith, *Kulturowe podstawy...*, с. 189–190.

Строя повествование о прошлом великих завоеваний и сверхдержавы туркмен, власть пошла еще дальше, объявив XXI век золотым веком туркменского народа. В то время как в братских республиках приход потерянного золотого времени проектировали на неопределенное будущее, правление С. Ниязова было уже почти на их пороге. Такое распределение времени было тесно связано с сакральной легитимацией власти. В границах такой формулы президент имел якобы божественную силу, книга его авторства «Рухнама» была объявлена святой, а времена, в которые он правил, должны были быть сравнимы с раем. Современным эквивалентом древних «завоеваний» стало объявление государственного нейтралитета и созидательной, миролюбивой политики. В свою очередь, «державность» выражалась не только в признании международного сообщества, но в том числе и в «восхищении» туркменской политикой. Положительной, просто возносящей оценке прошлого отвечало подобное восприятие современной действительности²².

Мифологизацию прошлого народа сопровождало создание нового национального «фасада» авторитарного режима. В сильно персонализированных реалиях президенты, несмотря на официальное ограничение каденции, бессменно занимали свои посты. Красноречивы здесь примеры непрерывно правящих на протяжении более двадцати лет Нурсултана Назарбаева в Казахстане и Ислама Каримова в Узбекистане. Смена власти в регионе происходила путем естественной смерти (Туркменистан), гражданской войны (Таджикистан) или так называемой революции (в Кыргызстане до 2011 г.). Опиравшиеся на политическую и экономическую волю президентов правовые порядки сосуществовали с системой произвольных решений и дискреционным управлением страной.

Правовой основой формирующихся политических систем центрально-азиатских республик должны были стать новые конституции. По образцу западной модели демократии они провозгласили приоритетность прав человека, гарантировали частную собственность и утверждали принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Президент и депутаты парламента избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а их деятельность ограничивалась каденцией. Конституции содержали также ссылки на национальные мотивы. Парламент Кыргызстана приобрел название Жогорку Кенеш, Узбекистана – Олий Мажлис, Таджикистана – Маджлиси Оли, Туркменистана – Меджлис, в Казахстане одна из двух палат парламента – Мажилис²³.

²² D. Kertzer, *Rytuał, polityka, władza*, Warszawa 2010, с. 59; T. Edensor, *Tożsamość narodowa, kultura popularna i życie codzienne*, Kraków 2004, с. 34.

²³ Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. (в ред. 2.02.2011 г.).

Законодательные акты апеллировали к местным обычаям, например, п. 3 ст. 26 конституции Кыргызстана устанавливал, что уважение к старшим, забота о родных и близких являются священной традицией кыргызского народа²⁴. К национальным архетипам обращался также п. 2 ст. 71, в соответствии с которым первое заседание Жогорку Кенеша открывал старейший по возрасту депутат парламента²⁵. Однако правовые акты, переплетая национальные элементы с некоторыми компонентами западных систем, подгонялись под ожидания местных элит, а также изобретались и создавались свои собственные механизмы, облегчающие господство. Можно их рассматривать в трех плоскостях.

Во-первых, они полагались на национализацию идеи справедливого государства. Поэтому такие термины, как «собственный путь развития²⁶», подчеркивали, что государственное развитие опирается на местные ценности. Кроме того, демократические идеалы, понимаемые как вечное стремление народа или как происходящее от наследия предков, должны были иметь национальный характер. В Туркменистане, к примеру, параллельно с парламентом Меджлисом (до 2008 г.) функционировал высший представительный орган народной власти – Халк маслахаты (Народный Совет). По словам президента Гурбангулы Бердымухамедова, возник он не на пустом месте и был основан на глубокой народной традиции. Созывание представителей общества для принятия жизненно важных решений у туркмен имело тысячелетнюю историю²⁷. Однако преемственность, связывавшая Халк маслахаты с традиционными институтами совещания, включающими в себя наиболее уважаемых народных представителей, ограничивалось всего лишь внешней формой. Истинная же его роль заключалась в имитации воли туркменского народа и поддержании недемократической власти. Таким образом, на своем заседании в декабре 1999 г. Халк маслахаты, открывая возможность на пожизненное правление Сапармурата Ниязова, сделал его президентский срок бессрочным.

Во-вторых, установление взаимосвязи нации и политической системы было обусловлено присвоением власти концепции нации. Регулируя знание национальной истории, культуры и ценностей, он определял порядок доминирования в настоящем. В частности, в Узбекистане, хотя ст. 11 конституции и закрепляла принцип разделения властей²⁸, в то же время они должны были функциони-

²⁴ Конституция Кыргызской Республики от 5.05.1993 г. до 9.11.2006 г.

²⁵ Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 г. Аналогичную формулировку содержала также ст. 52 таджикской конституции в ред. 2003 г. См. Конституция Республики Таджикистан от 6.11.1994 г. (в ред. 22.06.2003 г.).

²⁶ *Собственный путь развития*, Информационное агентство «Жахон» при МИД Республики Узбекистан, 5.12.2009.

²⁷ Г. Бердымухамедов, *Закон должен служить человеку*, <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/24828>, 17.10.2008.

²⁸ Конституция Республики Узбекистан от 8.12.1992 г. (в ред. 18.04.2011 г.).

ровать в условиях неразрывной взаимосвязи. И. Каримов утверждал: «С особым удовлетворением хочу сказать еще одно: в других краях, и прежде всего в России, президент, правительство и парламент конфликтуют между собой, борются друг с другом за свой авторитет. Наши же высшие органы управления и власти выполняют свой долг перед народом в дружбе и согласии²⁹». В связи с чем идеал узбекского государственного развития, выражающийся в единодушии и единомыслии политических субъектов, не предусматривал конфликт как естественный компонент в общественных отношениях. Требуя слияния с официально принятой руководящей доктриной, такой вариант развития исключал какую-либо возможность критики или оппозиции правящему режиму.

В-третьих, все, что было критическим по отношению к господствующей реальности, было определено как «другой». Тот, кто не вписывался в сверху установленные представления о национально-культурных образах, понимаемых как одобрение статус-кво, мог стать подозреваемым или создающим угрозу для национальной безопасности. В пределах такой системы предположений акции протеста рассматривались не как исходящие из народа, но как имеющие связь с иностранными силами, революционерами, террористами и религиозными фундаменталистами. Вышеуказанные определения, организующие дискурсы безопасности в западных странах, особенно после 11 сентября 2001 г., в Узбекистане нашли чрезвычайно плодородную почву. За терроризм и антигосударственные акции был приговорен Верховным судом Узбекистана на 15,5 лет лишения свободы председатель оппозиционной партии «Эрк», известный поэт и главный соперник И. Каримова в президентских выборах 1991 г., Мухаммад Салих. Официальным свидетельством присутствия «других» были взрывы в Ташкенте (1999, 2004), в Бухаре (2004), события в Андижане (2005). Внушительное количество задержанных и арестованных должно было только обосновывать конфликтный потенциал региона и необходимость твердой руки в системе правления.

Подытоживая рассмотрение мифологизации прошлого в республиках Центральной Азии, можно сделать вывод, что в них воспроизводилась модульная структура, понимающая нацию как этническую общность. Эта структура включала в себя повествования о происхождении нации, основании государства и его «золотом веке». Центральноазиатские мифы о происхождении указывали на первичный и коренной характер предков и подчеркивали их самые древние черты. Таджики, доказывая свое прямое происхождение от автохтонов, указывали на ираноязычную преемственность. Тюркоязычные государства, в свою очередь, ссылались на узы крови или в более ради-

²⁹ И. Каримов, *Узбекистан – государство с великим будущим*, [в:] И. Каримов, *Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология*, Ташкент 1996, с. 123.

кальных случаях определяли взаимосвязь всех древних коренных народов с «тюркскостью».

Мифы создания и развития государства также обращались к самым отдаленным эпохам, в которых многослойные, накладывающиеся друг на друга кочевническо-оседлая и скотоводческо-земледельческая идентичность местных народов и государств подвергались упрощению. В некоторых странах, пользуясь рамками колониального мышления, отказывались от элементов, свидетельствующих о присутствии кочевой культуры. Согласно этой логике, кочевники, рассматриваемые как разрушители городов и деревень, не имеющие земли и государства, применяющие грубую силу, не могли быть достойными предками современной нации³⁰. В других республиках, напротив, официальные образы прошлого опирались на постколониальную реабилитацию кочевничества. Здесь недостаток материального наследия становился ресурсом, открывая неограниченные возможности мифологизации длительной истории государственности.

В свою очередь, мифы о «золотом веке», посвященные времени высокого общественно-политического и экономического развития, формировали чувство гордости и национального достоинства. С одной стороны, момент национальной идиллии умещался в далеком прошлом, которое в соответствии с логикой национальной судьбы должно было вернуться в не столь отдаленном будущем. С другой стороны, современная действительность была объявлена золотым временем народа. Исходя из сакральной легитимации власти, президент приписывал себе божественную силу, а времена, в которые правил, сравнивал с раем.

Несмотря на то, что этноисторические мифы характеризовались отсутствием последовательности и внутренними противоречиями (а может быть, именно благодаря этому), они были сильным аргументом в пользу занятия достойного места в сообществе наций. Объясняя неизбежный распад СССР, они обосновывали формирование независимых государств в Центральной Азии. Национальное возрождение послужило также как источник убедительных доводов, доказывающий правильность авторитарного режима. Таким образом, регулируемая властями культура, обычаи и национальные ценности должны были служить сохранению власти. Касалось это как формирования административно-правового порядка, так и представлений о социальном поведении – следовательно, того, что, в частности, является подлинно узбекским, туркменским, кыргызским, казахским и таджикским.

³⁰ См. И. Каримов, *Без исторической...*, с. 128–151.

РЕЗЮМЕ

Целью данной работы являлся анализ отдельных аспектов этноисторических мифов в республиках Центральной Азии. Они касались модульных структур, понимающих нацию как этническую общность. Эти структуры образовывались повествованиями о происхождении нации, основании государства и его «золотом веке». Проанализированные в статье мифы не только объясняли неизбежный распад СССР и появление независимых государств в регионе, но и играли важную роль в обосновании авторитарных форм правления. Таким образом, определяемая властями культура, обычаи и национальные ценности должны были способствовать формированию соответствующего административно-правового порядка.

Narciss Shukuralieva

NATIONAL MYTHS AND POLITICAL PRACTICE IN CENTRAL ASIA

The purpose of this paper was to analyze selected aspects of the myths of the past in the republics of Central Asia. They constructed the model which understood the nation as an ethnic community. They formed a narrative about the origins of the nation, the state and the period of “golden age.” These myths not only claimed the inevitability of the USSR collapse and emergence of independent states in the region, but played an important role in the justification of authoritarian rule. Mythical assumptions pertaining to culture, customs and national values were designed to foster simultaneously the creation of appropriate administrative and legal order.

Key words: *national myths, Central Asia, authoritarianism*

Библиография

- C. Flood, *Political Myth: A Theoretical Introduction*, New York 2002.
- I. Pańków, *Mity w działaniach politycznych*, «Studia Nauk Politycznych» 1982, № 5–6.
- Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Second Committee (A/57/531/Add.3)] 57/248. *Year of Kyrgyz Statehood*, 78th plenary meeting, 20 December 2002.
- N. Shukuralieva, *Narodowa w formie, autorytarna w treści. Budowanie państwa w Azji Centralnej*, «Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa» 2011, № 39.
- А. Акаев, *Кыргызская государственность и народный эпос «Манас»*, Бишкек 2002.

- Г. Бердымухамедов, *Закон должен служить человеку*, <http://www.turkmenistan.ru/ru/node/24828>, 17.10.2008.
- Н.Д. Зеланд, *Киргизы: этнологический очерк*, Санкт-Петербург 1885.
Казахстанский Монетный Двор Национального Банка Республики Казахстан http://www.kmd.kz/products1_2.htm, 4.01.2014.
- Ш. Камолиддин, *О понятии этногенеза в «Этническом атласе Узбекистана»*, «Этнографическое обозрение» 2005, № 2.
- И. Каримов, *Без исторической памяти нет будущего*, [в:] И. Каримов, *Свое будущее мы строим своими руками*. Том 7, Ташкент 1999.
- И. Каримов, *Узбекистан – государство с великим будущим*, [в:] И. Каримов, *Узбекистан: национальная независимость, экономика, политика, идеология*, Ташкент 1996.
- Конституция Кыргызской Республики от 27.06.2010 г.
- Конституция Кыргызской Республики от 5.05.1993 г. до 9.11.2006 г.
- Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. (в ред. 2.02.2011 г.).
- Конституция Республики Таджикистан от 6.11.1994 г. (в ред. 22.06.2003 г.).
- Конституция Республики Узбекистан от 8.12.1992 г. (в ред. 18.04.2011 г.).
- М. Ларюэль, «*Этнический атлас Узбекистана» в контексте современного институционального положения постсоветской узбекской этнологии*, «Этнографическое обозрение» 2005, № 2.
- Н.А. Назарбаев, *К экономике знаний через инновации и образование*. Из лекции в Евразийском национальном университете им. Л.Н. Гумилева. Астана, 25.05.2006, [в:] *Президент Н.А. Назарбаев и современный Казахстан*. Сборник документов и материалов в трех томах. Том I: *Н.А. Назарбаев и социально-экономическое развитие Казахстана*, Алматы 2010.
- С. Ниязов, *Рухнама*, Ашхабад 2002.
- Почтовые марки Республики Казахстан, <http://www.kazpost.kz/ru/pochtovye-marki-respubliki-kazahstan>, 4.01.2014.
- Россия. Полное географическое описание нашего отечества: настольная и дорожная книга. Туркестанский край*, Т.19, под ред. В.П. Семенова-Тянь-Шанскаго, сост. В.И. Масальский, Санкт-Петербург 1913.
- Собственный путь развития*, Информационное агентство «Жахон» при МИД Республики Узбекистан, 5.12.2009.
- В.А. Шнирельман, *Арийцы или тюрки? Борьба за предков в Центральной Азии*, «Политическая концептология» 2009, № 4.
- П. Шозимов, *Переосмысление символического пространства узбекской идентичности*, «Этнографическое обозрение» 2005, № 2.
- Ю. Яькубов, *Таърихи халқи тоҷик. Ибтидои асрҳои миёна. Китоби дарсӣ барои синфи 6*, Душанбе 2001.

Tadeusz Bodio, Piotr Zuzankiewicz

Etnokratyczno-klanowy wymiar reżimu politycznego Tatarstanu

SŁOWA KLUCZOWE:

reżim polityczny, Federacja Rosyjska, regionalizm, Tatarstan, tataryzacja, etnopolityka, etnokracja, autorytaryzm, autokracja, etnowładza, etnoelity, etnoklany polityczne

STUDIA I ANALIZY

Uwagi wstępne

Jednym z istotnych problemów funkcjonowania ustroju federalnego jest przestrzeganie zasady równoprawności podmiotów federacyjnych. Niejednorodna baza normatywna legitymizuje faktyczne zróżnicowanie statusu formalno-prawnego podmiotów federacji, co niesie określone implikacje dla budowy regionalnych reżimów politycznych¹. Jak wynika

¹ R. Herbut definiuje reżim polityczny jako układ formalnych (prawnych) i nieformalnych zasad oraz mechanizmów regulujących funkcjonowanie centrum władzy politycznej. Zob. R. Herbut, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wrocław 2000, s. 507–508; por. A. Antoszewski. *Reżim polityczny* [w:] Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. 1, Wrocław 1996, s. 75 i n. Z badań porównawczych J. Otto m.in. wynika, że reżim polityczny to faktyczny sposób rządzenia państwem i realny stopień udziału ludności w formowaniu polityki państwa. Zob. J. Otto, *Przywódca polityczny elementem konstytutywnym reżimu politycznego*, Toruń 2012, s. 53. Przegląd definicji reżimu politycznego oraz charakterystykę reżimów regionalnych w Rosji zawierają m.in. prace: Ju. O. Bułukatajev, *Političeskij režim i postkomunističeskaâ transformaciâ. Teoria, metodologiâ i praktika*, Ałmaty 2008; V. Gelman, S. Ryżenkov, M. Bri, *Rossia regionov: transformaciâ političeskich režimov*, Moskwa, 2000; A.P. Cygankov, *Sovremennyye političeskije režimy: struktura, tipologiâ, dinamika*, Moskwa 1995; G.Ū. Kurskova, *Političeskij režim Rossijskoj Federacii*, Moskwa 2012. A.P. Fadeeva, *Problemy konceptualizacii političeskogo processa na urovnie teritorii*, «Viestnik Niżgorodzkiego Universiteta N.L. Lobačeskogo», 2013, nr 3(1), s. 368 i n.

z praktyki, status ten jest m.in. efektem walki, targów, negocjacji, kompromisów, umów dwustronnych. W rezultacie rosyjski model reżimu politycznego (niekiedy określany jako autorytarny, autorytarno-biurokratyczny, demokracja sterowana, półautorytarny i in.) wykazuje cechy hybrydowe. O jego specyfice znaczącym stopniu stanowią reżimy wypracowane i funkcjonujące na poziomie podmiotów państwa federalnego. W literaturze naukowej dominują poglądy, że są to generalnie reżimy autorytarne z elementami demokracji.

Ważnym atrybutem reżimów politycznych w wielu republikach-podmiotach federacji jest etnokratyzm². Pierwsze oznaki budowy reżimów autorytarno-etnokratycznych pojawiły się jeszcze w okresie rozpadu ZSRR i przebudowy ustroju Rosji. Wiązały się one z procesami etniczacji polityki, które z powodzeniem konkurowały z tendencjami do demokratyzacji reżimów politycznych, sprzyjając utrzymaniu władzy przez nomenklaturę. Spośród podmiotów Federacji Rosyjskiej zwraca uwagę przypadek umiarkowanej etnokratyzacji (priorytet narodu tytularnego) i etatyzacji (priorytet państwa) reżimu politycznego Tatarstanu.

Cechy specyficzne reżimu politycznego Tatarstanu

W opinii wielu politologów tatarstański model reżimu politycznego jest wyjątkowy, zwłaszcza w sferze tworzenia *quasi-państwa* w Federacji Rosyjskiej. Był też wzorcowym odniesieniem dla wielu innych republik w okresie „parady suwerenności”, przykładem „oddolnej” inicjatywy two-

Z przeglądu definicji zawartych w literaturze wynika, że reżim polityczny może być traktowany jako: metoda urzeczywistnienia władzy politycznej; funkcjonalny aspekt, atrybut lub podsystem systemu politycznego, ukazującego dynamikę życia politycznego przez pryzmat technologii sprawowania władzy; całokształt struktur władzy w ramach systemu politycznego, zbudowanych na bazie instytucji formalnych i nieformalnych mających na celu stabilizację tego systemu i in. Podkreśla się, że w typologii reżimów należy odróżniać „reżimy polityczne” od „reżimów państwowych”, zaś przy ocenie reżimów politycznych centralną kwestią są prawa człowieka i wolności obywatelskich

² W literaturze etnokracja jest na ogół ujmowana jako panowanie narodu tytularnego nad innymi grupami narodowościowo-etnicznymi, jeden z rodzajów władzy autorytarnej – etnoelit wywodzących się z narodu tytularnego lub dominującego narodu nad innymi narodami i grupami a zarazem autokratycznej – przywódcy tych etnoelit. Więcej na temat etnokracji i reżimu autorytarno-etnokratycznego w literaturze krajowej: T. Bodio, *Etnokracja w Azji Centralnej*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywódstwo i elity polityczne w krajach WNP*, t. 2, Warszawa 2010, s. 227 i n.; A. Wierzbicki, *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między Wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa 2008.

rzenia modelu federacyjnego. Tatarska SRR jako pierwsza spośród republik proklamowała deklarację o niepodległości (30 sierpnia 1990 roku), również jako pierwsza przyjęła konstytucję (6 listopada 1992 roku), poprzedzoną referendum, w którym jej obywatele opowiedzieli się za suwerennością państwową, a później zbojkotowali referendum w sprawie przyjęcia projektu Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Konstytucja m.in. stanowiła, że Tatarstan jest suwerennym państwem formującym swoje relacje z Federacją Rosyjską na zasadach prawa międzynarodowego (podobne uregulowania znalazły się w konstytucjach Czeczeno-Inguszetii i Baszkortostanu). Ostatecznie 15 lutego 1994 roku została podpisana umowa o rozgraniczeniu przedmiotów zarządzania i wzajemnym przekazywaniu pełnomocnictw między organami państwowej władzy Rosyjskiej Federacji i organami państwowej władzy Tatarstanu. Umowa m.in. stanowiła, że Tatarstan jest suwerennym państwem stowarzyszonym (zjednoczonym) z Federacją Rosyjską, posiada własne ustawodawstwo, obywatelstwo, bank narodowy, ustanawia stosunki z innymi państwami³. Wprawdzie umowa ta została znowelizowana (Tatarstan stał się formalnie równoprawnym podmiotem Federacji Rosyjskiej), to jednak kwestia dalszej suwerenizacji nadal jest strategicznym zadaniem władz republiki. Tatarstan także pozostaje „niepokornym” podmiotem federacji i trudnym partnerem w negocjacjach z centrum federalnym. Odmawia m.in. nowelizacji konstytucji mającej na celu – w myśl ustawy federalnej – rezygnację do 2015 roku z określenia głowy republiki „prezydentem” traktując ową nazwę jako ważny atrybut swojej państwowości narodowej.

W literaturze fachowej reżim polityczny Tatarstanu jest różnie definiowany i oceniany – zależnie od przyjętej typologii i kryteriów. Politologowie bliscy elitom Kremla w Kazaniu na ogół reżim ten określają prezydencko-parlamentarny lub demokratyczny z elementami autorytaryzmu. Bardziej realistyczną ocenę reżimu politycznego republiki prezentują badacze, którzy nie są politycznie uwikłani. Wskazują na utraconą przez Tatarstan szansę demokratyzacji tego reżimu w latach 90. XX wieku. Przykładowo, A.G. Luckij prezentuje pogląd, że reżim Tatarstanu na początku lat 90. XX wieku przybierając postać przejściowego miał możliwość rozwoju drogą demokratyczną lub autorytarną. Ostatecznie w uformował się w republice twardy autorytarno-biurokratyczny reżim

³ *Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Tatarstan „O razgraničenii predmetov vedeniâ i vzaimnom delegirovanii polnočij meždy organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan*; pełny tekst porozumienia: «Panorama Forum», nr 8; R. Hakimov (red.), *Bielaâ kniga Tatarstana. Put k suvernitetu*, Kazan' 1996, s. 54–55.

z elementami osobistej władzy i etnokracji⁴. Można dodać, że na wybór kierunku budowy autorytarnego reżimu politycznego w republice w pewnym stopniu wpłynął sojusz ówczesnej nomenklatury z tatarskimi ugrupowaniami narodowymi opowiadającymi się za etnokratyzacją Tatarstanu.

Niekiedy reżim polityczny Tatarstanu określany jest metaforycznie – nazwiskiem Mintimera Szajmijewa, zasiadającego na tronie Kazańskiego Kremla w latach 1990–2010 i będącego głównym twórcą reżimu republikańskiego. Reżim Szajmijewa ma symbolizować okres przejściowy, uzasadniający autokratyczny charakter republikańskiego systemu politycznego. Jak na razie „okres przejściowy” się wydłuża z preferencjami dla autorytaryzmu, a obecny prezydent republiki kontynuuje politykę swojego poprzednika. 1 sierpnia 2013 roku Rustam Minnichanow podpisał dokument zatytułowany *Koncepcja państwowej polityki narodowej Republiki Tatarstanu*. Zgodnie z dokumentem polityka ta w najbliższych latach ma być ukierunkowana na wszechstronny rozwoju narodu tatarskiego przy zabezpieczeniu równych warunków życia innym narodom regionu, utrwaleniu państwowości Tatarstanu i umocnieniu statusu republiki jako światowego etnokulturowego centrum całego narodu tatarskiego⁵. Warto odnotować, że według szacunków ok. 2/3 Tatarów mieszka poza granicami republiki.

Ewolucja reżimu politycznego Tatarstanu od lat 90. XX wieku była z jednej strony implikowana sygnalizowanymi już trudnymi relacjami republiki z centrum federalnym, z drugiej – wypracowaną przez republikańskie elity „ideologią tatarstanizmu”, w którą były wpisane hasła odrodzenia narodowego i religijnego, w konsekwencji suwerenizacji i budowy własnego państwa narodowego. Mający wsparcie kręgów nacjonalistycznych⁶ a także rządzących elit „tatarstanizm” wypełnił „pustkę

⁴ Zob. A.G. Luckij, *Evolucia političeskogo rezima Respubliki Tatarstan (1991–2001 g.)*, avtorierat kandidatskoj dissertacii, Moskva 2003.

⁵ Zob. S. Sulejmanova, *Koncepcia gosudarstvennoj nacionalnoj politiki Tatarstana: uzakoniennaâ etnokratriâ?*, <http://www.apn.ru> (komentatorzy tego wydarzenia zwracają uwagę, że jest to przejaw legitymizacji etnokracji; koncepcję nowej polityki – co wynika z tekstu autorki – pozytywnie ocenili tatarscy nacjonalisci-separatyści wskazując, że udział Tatarów w populacji republiki powinien wzrosnąć do 80–85%).

⁶ W latach 80. XX wieku były to ruchy i organizacje wspierające rozwój kulturalny. m.in. Klub im. Mardżaniego, komitet obywatelski «Magarif» i organizacja «Tugan jak». Na przełomie lat 1980–1990 utworzono masowe ugrupowania narodowe: Inicyjatywne Centrum Frontu Narodowego Tatarstanu (Inicyjatywnyj Centr Narodnogo Fronta Tatarstana), przekształcone w czerwcu 1988 roku Tatarskie Centrum Obywatelskie – TCO (Tatarskij Obščestvennyj Centr), charakteryzują się umiarkowanym programem politycznym; Tatarska Partia Narodowej Niezależności «Ittifak» (Tatarskaâ Partiâ Nacionalnoj Nezavi-

ideologiczną” po rozpadzie ZSRR. W kolejnych latach transformacji republiki odsuwał na plan dalszy kwestie demokratyzacji reżimu politycznego, zarazem „absolutyzując” suwerenność narodu tytularnego tworzył warunki dla etnokratyzacji tego reżimu. W konsekwencji w układzie aksjologicznym transformacji reżimu politycznego prawa narodu tytularnego stały się priorytetowe w miejsce praw człowieka i wolności obywatelskich. Choć trzeba przyznać, że etnokratyzm tatarstański nie przybrał skrajnej postaci, jak w wielu innych republikach, w tym Kaukazu Północnego.

Cechą specyficzną reżimu politycznego Tatarstanu jest fenomen „suwerenizacji nacjonalizmu państwowego”, w którym przeplatają się elementy etnokratyzmu ze statokratyzmem⁷. Skutkuje on ujmowaniem państwa narodowego jako wartości najwyższej („Tatarstan to ziemia Tatarów”, „nafta – to bogactwo narodu tatarskiego i ostatnie słowo za wykorzystaniem zasobów powinno należeć do Tatarów” i in.) ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami dla procesów demokratyzacji życia politycznego i budowy państwa obywatelskiego oraz społeczeństwa otwartego. W swoistą „etnonacjonalizację państwa” wpisuje się polityka historyczna i edukacyjna władz, kreująca etnokratyczny model patriotyzmu i nierzadko mitologizująca dzieje Tatarów i falsyfikująca wydarzenia z przeszłości. Równie ważną cechą jest elitaryzacja reżimu politycznego, przekładająca się na preferencje dla narodu tytularnego w życiu społeczno-politycznym, gospodarczym i kulturalnym. W rezultacie przynależność narodowa stała się ważnym odniesieniem dla stratyfikacji socjopolitycznej w republice. Przejawia się ona m.in. w polaryzacji narodu tytularnego, różnorodnych subetnokratyzmach jego grup społecznych (klanów politycznych, biznesowych i in.). Rywalizacja między nimi o władzę, wpływy i zasoby ma charakter etniczno-klanowy, cechujący się patronażem i klientyzmem. Stymuluje ona procesy formowania się „etnicznych elektoratów” – tatarskiego, rosyjskiego oraz pozostałych grup etnicznych. Inną cechą reżimu politycznego Tatarstanu jest korporatywizm etniczno-klanowy. Wyraża się on w zawłaszczaniu państwa – podmiotu federalnego przez najsilniejsze grupy klanowo-etnokratyczne,

simosti „Ittifak”). Szerzej na ten temat: I. Terenteva, R. Belâkov, M. Safarov, *Političeskie partii i dviżeniâ Respubliki Tatarstan*, Kazan 1999, s. 49 i n.

⁷ Etnokratyzacji reżimu politycznego republiki sprzyjało silnie poczucie przynależności znacznej części mieszkańców do etnicznej wspólnoty tatarskiej oraz poczucie wspólnej historycznej więzi. Tatarzy mieli w przeszłości własną państwowość. Funkcjonowały takie organizmy państwowe, jak Bułgaria Wołżańsko-Kamska, Złota Orda oraz Chanat Kazański. W okresie przedrewolucyjnym Kazań stanowił centrum rosyjskiego ruchu muzułmańskiego oraz rozwoju ideologii turkizmu.

wykorzystaniu jego organów do legitymizacji i instytucjonalizacji swojej działalności, narzucania „reguł gry” o władzę i zasoby, pomnażania renty z tej działalności. Dążenie do pomnażania owej renty czyni te grupy hermetycznymi i nieuchronnie prowadzi do monopolizacji władzy i autorytaryzmu z elementami wyjątkowo silnej władzy przywódcy („tatarbasy”, „tatarchana”). Oznacza to, że w reżimie tatarstańskim eksponowany jest autokratyzm. Niekiedy reżim Tatarstanu porównywany jest przez badaczy do układu słonecznego, w którym satelity krążą wokół osoby prezydenta⁸ – rodzina, przyjaciele rodziny, lojaliści, klienci itp.

Etnokartyzm reżimu politycznego ujawnia się także we wdrażanej przez elitę umiarkowanej islamizacji republiki, której elementem jest nieformalne „upaństwowienie” islamu poprzez przejęcie kontroli nad Tatarskim Muftiatem (Duchowym Zarządem Muzułmanów Republiki Tatarstanu) oraz forsowanie odrodzenia religijnego, którego przejawem było m.in. aktywne wspieranie budowy i odbudowy meczetów⁹, w szczególności na początku lat 90. XX wieku¹⁰. Porozumienie religijne i dominacja w Tatarstanie umiarkowanego „euroislam”, stojącego w opozycji do fundamentalistycznych nurtów islamistycznych (głównie wahabizmu), miała m.in. legitymizować rządzącą elitę zarówno wewnątrz republiki, jak również w relacjach z elitą centralną¹¹.

Wydarzenia ostatnich kilku lat pokazują, że równowaga religijna w ramach reżimu politycznego jest zagrożona. Radykalnie zwiększają się wpływy wahabizmu i liczba aktów terrorystycznych mających podłoże wyznaniowe. Jest to konsekwencją m.in. migracji na obszar Powołża

⁸ Zob. O.V. Gaman-Golutvina (red.), *Samyje viätielnyje ludi Rossii. Političeskiye i ekonomičeskiye elity regionov*, Moskwa 2004, 160 i n.

⁹ M. Szajmijew osobiście zaangażował się w budowę meczetu Kul-Šarif oraz przewodniczył uroczystościom jego otwarcia. Meczet ten został wybudowany w latach 1996–2005 w domniemanym miejscu, w którym znajdowała się tatarska świątynia zburzona przez wojska Iwana IV Groźnego w 1552 roku. Został poświęcony sejdowi Kazania Kul-Šarifowi, który zginął w trakcie obrony miasta przed Rosjanami. Pod względem wielkości zajmuje drugie miejsce w Europie (nie uwzględniając Turcji) po meczecie Ahmeda Kadyrowa w Groznych (Czeczenia). Otwarty 25 czerwca 2005 roku w trakcie obchodów 1000-lecia założenia Kazania. Postrzegany jest jako jeden z najistotniejszych symboli aspiracji niepodległościowych i wolnościowych Tatarów. Szerzej na temat: A. Tarunov, *Sokroviša kultury Tatarstana: istoričeskoe nasledie kultura i iskusstvo*, Kazan' 2004, s. 145–147.

¹⁰ Zob. W.A. Belâev (red.), *Tatarstan glazami demokratičeskoj oppozycji*, Kazan' 1999, s. 59–62.

¹¹ Zob. A. Ūzeev, *Tatarskaâ naciâ i islam v 90-e gody XX v. i v nastoâčee vremâ*, «Rossiâ i musulmanskij mir», № 4, Moskwa 2005, s. 44.

muzułmanów z Północnego Kaukazu i wsparcia finansowego Arabii Saudyjskiej i Kataru.

Kulminacja konfrontacji tradycyjnego islamu z wahabizmem nastąpiła w 2012 roku. W lutym zamordowano imama Wallilula Jakupova, naczelnika wydziału edukacji Duchownego Zarządu Muzułmanów Republiki Tatarstan, radykalnego przeciwnika islamskich nurtów fundamentalistycznych. W lipcu dokonano nieudanego zamachu na Ildusa Fajzova, muftiego Tatarstanu. W 2013 roku nie dochodziło już do tak spektakularnych ataków, choć nie obyło się od istotnych incydentów przeprowadzanych przez islamskich radykałów: przez cały rok w różnych regionach Tatarstanu spalono lub usiłowano spalić łącznie pięć prawosławnych budynków sakralnych, a w listopadzie udaremniono próbę wysadzenia ropociągu.

Inną cechą reżimu politycznego jest sztywność instytucjonalna z zablokowaną alternacją władzy¹². Dotyczy to formalnych instytucji władzy, ale nade wszystko sieci powiązań między instytucjami nieformalnymi¹³.

W naturę reżimu tatarskiego wpisane są preferencje dla władzy wykonawczej, zaś trójpodział władzy ma charakter fasadowy. Możliwość łączenia w republice przez długi okres funkcji wykonawczych z parlamentarnymi prowadziła do kuriozalnej sytuacji, gdzie deputowani – rzecznicy interesów klanowych sami dla siebie ustanawiali reguły prawa (według dostępnych danych w 1995 roku ok. 60 procent deputowanych stanowili przedstawiciele władzy wykonawczej, 13,7 – wielkich przedsiębiorstw i tylko 8,1 partii politycznych; w 1999 r. udział przedstawicieli aparatu wykonawczego wzrósł do 66,7 procent, a biznesu do 20,3 procent¹⁴). Limitowane, a nawet eliminowane są mechanizmy dialogu władzy ze społeczeństwem. Słaby system partyjny nie jest efektywnym kanałem komunikacji między elitą władzy politycznej oraz wyborcami.

Z powyższego wynika, że w reżimie tatarstańskim ujawnia się swoista symbioza etatyzmu, etnokratyzmu, paternalizmu i trybalizmu. Jest

¹² Por. R. Bäcker, *Podstawowe kategorie polityczne autorytaryzmu*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywódstwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, t 1, Warszawa 2010, s. 67; por. tegoż: *Rosyjskie myślenie polityczne za czasów Prezydenta Putina*, Toruń 2007.

¹³ A. Antoszewski zwraca m.in. uwagę, że w systemach autorytarnych (w których mieści się Tatarstan – T.B., P.Z.) walka o władzę toczy się pod powierzchnią życia politycznego i jest związana z takimi formami działania jak intryga czy spisek. Zob. A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 9.

¹⁴ Dane za: R.R. Galljamov, *Pravišščaâ elita rossyjskich riespublik v prostranstwie sovremiennoj vlastii (na primierie Baškorstana i Tatarstana)*, <http://www.kazedu.kz>

to reżim, który można byłoby określić jako autorytarno-etnokratyczny budowany na bazie korporatywizmu klanowo-politycznego, w którym szczególna pozycję zajmuje przywódca.

Rola elit w etnokratyzacji reżimu politycznego

J. Kullberg, J. Higley i J. Pakulski formułują kilka ważnych twierdzeń dla badań nad współzależnościami między rosyjskimi elitami władzy a reżimami politycznymi. Po pierwsze, prezentują pogląd, iż elity te mają istotny wpływ na kreację reżimów w państwach transformacji systemowej, po drugie – konstrukcja elit władzy w znaczącym stopniu decyduje o charakterze państw i reżimów politycznych. Jednocześnie autorzy zwracają uwagę na pozorny paradoks polegający na tym, że nomenklatura radziecka zapoczątkowała reformy, które zniszczyły komunizm, a następnie – niekiedy pod maską nacjonalizmu broniąc swoich pozycji i interesów – powstrzymała przeobrażenia demokratyczne postotalitarnych reżimów politycznych w okresie przełomu politycznego lat 1980–1990¹⁵.

Przytoczone wyżej poglądy dobrze ilustruje i pozytywnie weryfikuje ewolucja reżimu tatarstańskiego. W republice tej nie doszło do znaczącej wymiany elit, władzę przejęła nomenklatura partyjno-biurokratyczna, która w 1994 roku stanowiła ok. 92%¹⁶ i przez całe lata dominowała w strukturach władzy¹⁷. Sam proces budowy tatarskiego reżimu politycznego miał charakter „odgórny” – był kreowany i kontrolowany przez elity władzy. Można więc stwierdzić, że tatarstańskie elity władzy prowadząc przemyślaną politykę wobec centrum federalnego w głównym stopniu zdecydowały o charakterze reżimu politycznego republiki w ramach ustrojowych federalizmu rosyjskiego.

¹⁵ Zob. J. Kullberg, J. Higley, J. Pakulski, *Elites, Institutions and Democratisation in Russia and Eastern Europe*, [in:] G. Gill (ed.), *Elites and Leadership in Russian Politics*, London–Nowy Jork 1998; por. J. Higley, J. Pakulski, *Elite Theory and Research in Postcommunist Societies*, [in:] J. Frenzel-Zagórska, J. Wasilewski (eds.), *The Second Generation of the Democratised Elites in Central and Eastern Europe*, Warsaw 2000.

¹⁶ Dane za: M. H. Farukšin, *Političeska elita v Tatarstane: vyzovy vremeni i trudnosti adaptacii*, „Žurnal »Polis« – Političeskie Issledovaniâ”, № 6, Moskwa 1995, s. 71.

¹⁷ Reżim polityczny Tatarstanu charakteryzuje się monopolistyczną pozycją jednego aktora w osobie prezydenta republiki. Będąca przy władzy nacjonalistyczno-komunistyczna elita, która zapewniła względnie spokojne przejście od komunistycznego systemu zarządzania obecnej konstrukcji reżimu i władzy wywodzi się w dminującym stopniu z nomenklatury radzieckiej. Więcej na tena temat: *Osobiennosti političeskoj situacii*, <http://socarchiva.narod.ru>

Etnokratyzm jest cechą stopniowalną reżimów politycznych. Występuje w „miękkich” i „twardych” postaciach” w podmiotach Federacji Rosyjskiej. Tatarstan nie należy do tych republik, w których przejawia się on w skrajnych postaciach (np. w Udmurcji, Mordowi¹⁸, a także w Adygeji, Baszkortostanie, Sacha-Jakucji, Tuwie, Kabardo-Bałkarii czy Karaczajo-Czerkiesji).

Etnokracja obejmuje wiele wymiarów życia społeczno-politycznego, gospodarczego, religijnego, kulturalnego, także środki masowego przekazu. Jednym z podstawowych wskaźników etnokratyzacji reżimu politycznego jest ze zrozumiałych względów struktura etniczno-narodowa elit władzy. W danym kontekście zwraca uwagę konstatacja A. Antoszewskiego o tym, że okolicznością, która pozwala na precyzyjne odróżnienie reżimu demokratycznego od niedemokratycznego jest regulacja konfliktu na tle dążeń różnych podmiotów do władzy¹⁹.

Elity są jednym z najważniejszych ogniw transformacji tatarstańskiej, wokół nich generują się procesy polityczne i to one w końcu podejmują najważniejsze decyzje, w tym dotyczące dystrybucji zasobów republikańskich²⁰.

Analiza składu elit władzy Tatarstanu wyraźnie ujawnia dość stabilną i zdecydowanie wysoką nadreprezentację narodu tytularnego nad pozostałymi grupami narodowościowo-etnicznymi. Można sądzić, mając na względzie politykę narodowościową republiki, że elita tatarstańska nie jest zainteresowana poszukiwaniem mechanizmu pozwalającego w sposób należyty zapewnić obecność pozostałych grup narodowo-etnicznych w strukturach władzy (w odróżnieniu od republik, w których jednak są podejmowane wysiłki rozwiązania konfliktu etnicznego na tle dostępu do władzy na zasadzie parytetu czy proporcjonalności (np. Dagestan, Karaczajo-Czerkiesja, Kabardo-Bałkaria i in.).

Na przełomie lat 1980–1990 liczba ludności tatarskiej i rosyjskiej w republice kształtowała na zbliżonym poziomie. Według danych spisu powszechnego przeprowadzonego w 1989 roku spośród ponad 3,6 miliona

¹⁸ Zob. *Vviedienije. Nekotoryje kryteria dla sravneniâ političeskich reżimov Tatarstana, Udmurtii, Mordovi*, [w:] *Regiony Rossii*, t 7, <http://sre-h.slav.hokudai.ac.jp>.

¹⁹ Zob. A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji...*, s. 9.

²⁰ A. Antoszewski słusznie zwraca uwagę, że okolicznością, która pozwala na precyzyjne odróżnienie reżimu demokratycznego od niedemokratycznego jest regulacja konfliktu na tle dążeń różnych podmiotów do władzy. A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji...*, s. 9. W danym kontekście trzeba stwierdzić, że tatarskie elity władzy niewiele mają do zaproponowania pozostałym grupom narodowym i etnicznym – w odróżnieniu od elit tych republik, które podejmowały wysiłki rozwiązania konfliktu etnicznego na tle dostępu do władzy na zasadzie parytetu czy proporcjonalności (np. Dagestan, Karaczajo-Czerkiesja i in.).

mieszkańców republiki Tatarzy stanowili blisko 46,5 procent, a Rosjanie 43,3 procent. W trakcie kolejnych dwóch dekad liczba ludności tatarskiej zwiększała się o 15 procent, podczas gdy liczba ludności rosyjskiej niewiele zmniejszyła (łącznie o blisko 4,7 procent). Zgodnie z wynikami ogólnorosyjskiego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2010 roku Tatarstan zamieszkują 2 miliony Tatarów (53,15 procent ogółu mieszkańców) oraz 1,5 miliona Rosjan (39,6 procent)²¹.

Tabela 1. Struktura etniczna Tatarstanu w 1989 i w 2010 roku

Grupa etniczna	1989 rok		2010 rok	
	w tys.	procent	w tys.	procent
Tatarzy	1765,4	48,48	2012,6	53,24
Rosjanie	1575,4	43,26	1501,4	39,71
Czuwasze	134,2	3,69	116,2	3,07
Udmurci	24,8	0,68	23,4	0,62
Mordwini	28,8	0,79	19,1	0,51
Maryjczycy	19,4	0,53	18,8	0,50
Ukraińcy	32,8	0,90	18,2	0,48
Baszkirzy	19,1	0,52	13,7	0,36
Azerowie	3,9	0,11	9,5	0,25
Uzbecy	2,7	0,07	8,9	0,23
Ormianie	1,8	0,05	6,0	0,16
Tadżykowie	0,7	0,02	5,8	0,15
Białorusini	8,4	0,23	4,6	0,12
Żydzi	7,3	0,20	2,6	0,07
Ogółem	3641,7		3786,4	

Źródło: opracowanie na podstawie danych Ogólnorosyjskiego Spisu Ludności z 2010 roku za oficjalną witryną internetową Federalnej Służby Państwowej Statystyki Federacji Rosyjskiej: www.perepis-2012.ru (2.01.2014) oraz danych Spisu Ludności ZSRR z 1989 roku, <http://demoscope.ru/weekly/ssp/census.php?cy=6> (2.01.2014).

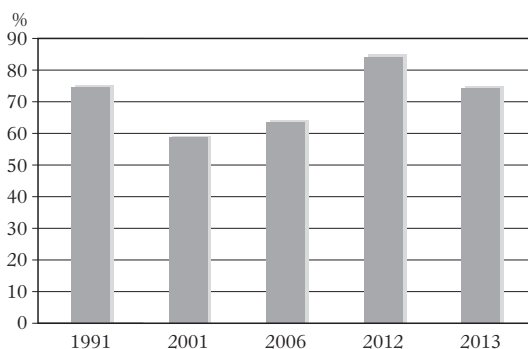
Struktura władzy Tatarstanu nawet w przybliżeniu nie odzwierciedla struktury etnicznej, czego efektem jest etniczacja reżimu politycznego.

W 1994 roku aż 76 procent spośród 96 wyższych stanowisk we władzy wykonawczej było zajmowanych przez przedstawicieli ludności

²¹ Dane Ogólnorosyjskiego Spisu Ludności z 2010 roku za oficjalną witryną internetową Federalnej Służby Państwowej Statystyki Federacji Rosyjskiej: www.perepis-2012.ru (2.01.2014).

tytularnej²². Aktualnie dysproporcje między strukturą etniczną republiki i reprezentacją narodowościową w poszczególnych segmentach władzy politycznej nadal są znaczące. Tatarem jest prezydent R. Minnichanow, poprzednio M. Szajmijew (w latach 1991–2010), obecnie zajmujący stanowisko radcy państwowego Republiki Tatarstanu, istotne w nieformalnej strukturze władzy. Od ustanowienia w 1991 roku w republice stanowiska prezydenta nie było one zajmowane przez osobę inną niż wywodzącą się z tytularnej narodowości. W 15-osobowym ścisłym kierownictwie Kancelarii Prezydenta Republiki Tatarstanu, kluczowej w regionalnym systemie władzy, Tatarzy stanowią 66,7 procent²³. Na jej czele stoi A. Safarov, przedstawiciel narodu tytularnego.

Rysunek 1. Odsetek Tatarów w Radzie Ministrów w latach 1991–2013



Źródło: opracowanie na podstawie V. Mihailov, *Preobrazovaniâ v Tatarstane v postsovetskij period: vzglâdy zapadnyh issledovatelej*, publikacja dostępna na stronie: http://www.prof.msu.ru/publ/book5/c5_3_3.htm (2.09.2004); M.H. Farukšin, *Političeska èlita v Tatarstane: vyzovy vremeni i trudnosti adaptacii*, „Žurnal »Polis« – Političeskie issledovaniâ”, nr 6, Moskwa 1995, s. 67–79; dane udostępnione przez Kancelarię Rady Ministrów Republiki Tatarstanu.

Podobnymi dysproporcjami etnicznymi charakteryzuje się skład rady ministrów. Analogicznie jak przypadku stanowiska prezydenta szefami rządu byli wyłącznie przedstawiciele narodu tytularnego. W 1992 roku Tatarzy zajmowali 75 procent stanowisk ministerialnych²⁴. W 2001 roku odsetek ludności tatarskiej spadł do 59 procent. Mimo to kluczowe stanowiska dla funkcjonowania reżimu politycznego (premiera, wicepremiera, ministra finansów i spraw wewnętrznych) były zajmowane przez

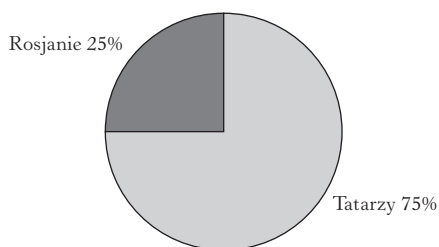
²² Zob. M.H. Farukšin, *Političeska elita...*, s. 69–79.

²³ Na podstawie danych udostępnionych przez Kancelarię Prezydenta Republiki Tatarstanu.

²⁴ Zob. M.H. Farukšin, *Političeska elita...*, s. 69–70.

Tatarów. W 2006 roku 14 z 22 ministrów (64 procent) było Tatarami, w 2012 roku 22 spośród 26 ministrów (aż 85 procent), a pod koniec 2013 roku 21 (75 procent) spośród 28 członków rady ministrów²⁵. Rosjanie piastują zdecydowanie mniej istotne stanowiska rządowe, głównie kierowników urzędów (m.in. Szefa Urzędu ds. Ochrony i Zarządzania Obiektami Przyrody, Szefa Republikańskiej Agencji ds. Pracy i Komunikacji Społecznej, Szefa Zamówień Publicznych, Szefa Urzędu Stanu Cywilnego). Tylko dwa ministerstwa są obsadzone przez Rosjan – sprawiedliwości oraz środowiska i zasobów naturalnych. Tylko jeden spośród ośmiu wicepremierów jest Rosjaninem (Ju. Kamal'tynow, jedyny zastępca premiera jest pozbawiony nadzoru nad ministerstwem). Uwzględniając wyłącznie stanowiska premiera, wicepremierów oraz ministrów Tatarzy piastują 86 procent kluczowych stanowisk rządowych.

Rysunek 2. Struktura narodowościowa Rady Ministrów



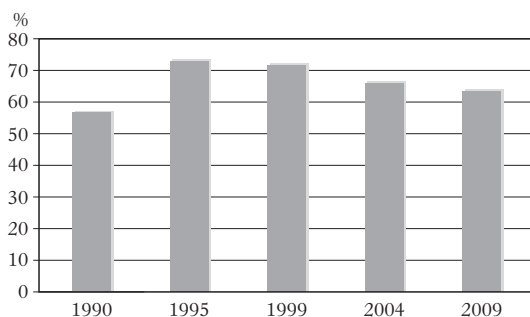
Źródło: opracowanie na podstawie <http://prav.tatarstan.ru/> (2.01.2014) oraz informacji udostępnionych przez Kancelarię Rady Ministrów Republiki Tatarstanu, stan na 1 stycznia 2014 roku.

Nadreprezentacja narodu tytularnego występuje również w segmencie ustawodawczym reżimu politycznego (rys. 3.). W parlamentach wybranych po 1990 roku zachwiane były proporcje między strukturą etniczną w republice, a składem etnicznym izby. Stosunkowo najmniejsze dysproporcje były na początku przeobrażeń ustrojowych. W wybranej w 1990 roku Radzie Najwyższej Tatarskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republice Radzieckiej, której kadencja trwała do 1996 roku, Tatarzy stanowili 57 procent składu izby. Stosunkowo niski poziom nadreprezentacji ludności tytularnej związany był z tym, że wybory odbywały się w początkowej fazie etnokratyzacji reżimu politycznego republiki.

²⁵ Na podstawie danych udostępnionych przez Kancelarię Rady Ministrów Republiki Tatarstanu.

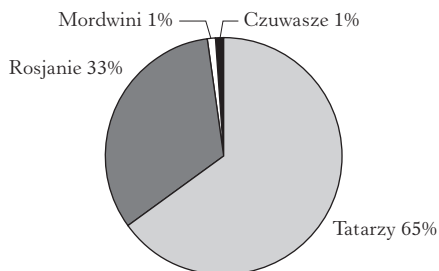
Wraz ze zwiększaniem się wpływu M. Szajmijewa, którego konsekwencją była m.in. zmiana ordynacji wyborczej do parlamentu na sprzyjającą elicie władzy rządzącej, odsetek Tatarów w Radzie Państwowej kolejnych kadencji uległ wzrostowi. W 1995 roku wyniósł 73 procent, w 1999 roku 72 procent, a w 2004 roku 66 procent. W obecnej Radzie Państwowej Tatarzy stanowią 64 procent ogółu deputowanych, a Rosjanie zaledwie 32 procent. Pozostałe 2 procent stanowią przedstawiciele innych narodowości (Mordwin oraz Czuwasz).

Rysunek 3. Odsetek Tatarów w Radzie Najwyższej TASRR oraz Radzie Państwowej Republiki Tatarstanu



Źródło: opracowanie na podstawie V. Mihailov, *Preobrazovaniâ v Tatarstane v postsovetskij period: vzglâdy zapadnyh issledovatelej*, http://www.prof.msu.ru/publ/book5/c5_3_3.htm (2.09.2012); M. H. Farukšin, *Političeska elita v Tatarstane: vyzovy vremeni i trudnosti adaptacii*, „Žurnal »Polis« – Političeskie issledovaniâ”, nr 6, Moskva 1995, s. 67–79; dane informacyjne na oficjalnej stronie internetowej Rady Państwowej Republiki Tatarstan: <http://www.gossov.tatarstan.ru> (30.12.2013).

Rysunek 4. Struktura narodowościowa Rady Państwowej IV kadencji



Źródło: opracowanie na podstawie <http://www.gossov.tatarstan.ru/> (2.01.2014) oraz informacji udostępnionych przez Kancelarię Rady Państwowej Republiki Tatarstanu, stan na 1 stycznia 2014 roku.

W mniejszym stopniu dominacja ludności tytularnej ujawniła się w instytucjach władzy sądowniczej. Ten segment władzy, mimo prób podporządkowania przez elitę tatarstańską (na mocy konstytucji w redakcji z dnia 6 listopada 1992 roku elita władzy dążyła do ukształtowania w republice systemu sądowego w dużym stopniu niezależnego od federalnych instytucji władzy państwowej), jest niemal w całości wyłączony spod jurysdykcji władz regionalnych. Zgodnie z federalną ustawę z dnia 31 grudnia 1996 roku o systemie sądowym Federacji Rosyjskiej²⁶ system sądowny ogranicza się wyłącznie do Sądu Konstytucyjnego Republiki Tatarstanu. W związku ze stosunkowo niewielkimi kompetencjami sąd konstytucyjny zajmuje niską pozycję w nieformalnej piramidzie władzy. Faktycznie jego rola jest bardzo ograniczona. Jest to jedna z przyczyn, dla czego został zachowany w nim parytet narodowościowy – zasiada w nim po trzech sędziów narodowości tatarskiej i rosyjskiej.

Z przytoczonych danych wynika, że zjawisko „tatoryzacji” jest powszechne w strukturach władzy. Towarzyszy jej zjawisko „ruralizacji” – znaczna część tej elity wywodzi się z obszarów wiejskich. Jest ono konsekwencją rekrutacji przez M. Szajmijewa elit władzy z ośrodków wiejskich. Model sprawowania władzy i reżimu politycznego w Tatarstanie przybrał więc formę „autorytaryzmu wiejskich urzędników”²⁷. Ze wsi pochodzi prezydent R. Minnichanow i M. Szajmijew. Pod koniec 2012 roku wiejskim pochodzeniem legitymowało się aż 16 ministrów (ponad 61 procent ogółu członków rządu). W 1994 roku 74,7 procent przedstawicieli tatarstańskiej elity politycznej stanowiły osoby urodzone na wsi, a łączny odsetek osób pochodzących z obszarów wiejskich i małych miast wyniósł aż 86,3 procent²⁸. Ruralizacja oraz dominujące agrotechniczne wykształcenie stanowią istotne cechy elity władzy politycznej²⁹.

²⁶ W języku rosyjskim: *O sudebnoj sisteme Rossijskoj Federacii*.

²⁷ S.A. Sergeev, Z.H. Sergeeva, *Etnokulturnaâ politika ètničeskij nacionalizm Tatarstane*, [w:] *Komu prinadležit kultura? Obšestvennye nauki i perspektivy issledovanij sociokulturnyh perezmen*, Kazan' 1999, s. 28.

²⁸ Zob. M.H. Farukšin, *Političeska èlita...*, s. 71.

²⁹ Zob. V. Belâev, *Mirovozenie i socialnoe povedenie sovremennoj pravâšej èlity Tatarstana*, «Obšestvennye nauki i sovremennost'» 2007, № 3, s. 150–157. Rozważania dotyczące okresu spędzonego na wsi często obecne są w oficjalnych wypowiedziach M. Szajmijewa. W trakcie jednego z nich wyraził następującą opinię: „Niektórzy nazywają mnie gospodarzem ziemskim, wiadomo, mają na względzie to, że lubię gospodarkę ziemską. Brzmi to trochę, jak oskarżenie. Starają się chyba mnie tym obrazić. A ja zawsze byłem dumny z mojego pochodzenia. Każdy powinien przez pewien czas trochę побыć »gospodarzem wiejskim«, wtedy ludzie trochę lepiej poznaliby życie. (...) Na mnie ta wiejska psychologia przeszła od dziadka, ojca, który przez długi czas był przewodniczącym kolchozu (...)”.

Charakteryzuje się ona specyficzną mentalnością właściwą dla wiejskich wspólnot społecznych – konserwatyżmem, brakiem otwartości, klanową solidarnością, nepotyzmem oraz orientacją na autokratyzm. Wiejskie pochodzenie stanowi dla przedstawicieli klanu czynnik spajający. Fakt ten jest istotny, gdyż sprzyja tworzeniu i konsolidacji grup etniczno-klanowych niekiedy określanych mianem „arystokracji agrarnej”³⁰.

Zwraca uwagę także nikła cyrkulacja etnoelit, w niemałym stopniu oparta na kooptacji. Zjawisko to ujawnia brak efektywnych mechanizmów wymiany elit, opartych na rywalizacji politycznej według transparentnych i równych „reguł gry”.

Konkluzje końcowe

Z badań wynika, że reżim polityczny Rosji jest kryzysogenny i pogłębia się asymetria między reżimem federalnym a reżimami republik tego państwa. Skala dywersyfikacji i rozpiętości między tymi reżimami jest na tyle znacząca i dekomponuje od „wewnątrz” obecny kształt ustrojowy państwa federalnego.

Istotnym składnikiem reżimu politycznego – jak dowodzą doświadczenia rosyjskie – jest etnopolityka. Od lat stanowi ona jedno z ważniejszych wyzwań transformacji państwa polietnicznego, w którym żyją przedstawiciele ponad 180 narodów. Doświadczenie transformacji rosyjskiej pokazują, że reżimy autorytarne-etnokratyczne nie są w stanie wypracować efektywnego mechanizmu rozwiązywania konfliktów międzyetnicznych. Realna stratyfikacja socjopolityczna nie przekłada się na mechanizmy rekrutacji do struktur władzy. Dany stan rzeczy rzutuje na styl sprawowania władzy – istotne kryterium charakterystyki i oceny reżimu politycznego zarówno na poziomie federalnym, jak i republikańskim.

Ekipa Kremla wydaje się doceniać to powyższy problem a zarazem wyzwanie. W pierwszej kadencji prezydentury W. Putina nastąpiła dość radykalna zmiana paradygmatów etnopolitycznych, która była nawet oceniana przez niektórych nacjonalistów tatarskich jako „próba przewrotu politycznego”. Istota tej zmiany – na co zwraca uwagę w swojej znakomitej książce A. Wierzbicki – polegała z jednej strony na reorientacji etnopoliti-

Zob. M. Šaimiev: *U mienâ krest'ânskâ psihologiâ. I etim goržus'*. Interv'û Prezidenta RT, «Republika Tatarstan», 27 iûlâ 2006.

³⁰ Zob. S.A. Sergeev, Z.H. Sergeeva, *Etnokulturnaâ politika regionalnoj elity Respubliki Tatarstan*, [w:] V.A. Belâev (red.), *Tatarstan glazami demokratičeskoj opozicii. Sbornik dokladov 1-j Respublikanskoj naučno-praktičeskoj konferencii 22 aprilâ 1999*, Kazan' 1999, s. 60.

tyki realizowanej w pierwszej dekadzie transformacji w kierunku przywrócenia poczucia godności i dumy narodowej (mocarstwowej) etnicznych Rosjan, z drugiej – na dążeniach do formowania narodu politycznego rozumianego jako wspólnota obywateli wszystkich narodowości państwa federacyjnego – mocarstwa rosyjskiego. Zdaniem cytowanego autora koncepcje te najlepiej oddaje formuła „nacjonalizmu cywilizacyjno-politycznego”. Realizacji tak rozumianej etnopolityki miały w pierwszej dekadzie XXI wieku służyć reformy reżimu politycznego ukierunkowane na wdrażanie idei demokracji suwerennej, unifikację i centralizację władzy, eliminację zagrożeń separatystycznych, odbudowę pozycji mocarstwowej na świecie³¹.

Etnopolityka centrum federalnego spotyka się z różnymi reakcjami przedstawicieli narodów i grup etnicznych. W debatach zwraca się uwagę, że Kreml poddaje rewizji federalizm jako zasadę ustrojową, preferuje uprzywilejowaną pozycję etnicznych Rosjan, zaś reformy systemu władzy w kierunku jej centralizacji oznaczają akceptację etnocentryzmu i autorytaryzmu. Kontrowersyjnymi są dążenia Kremla do traktowania etnicznych Rosjan jako swoistego *genus proximum* państwowości rosyjskiej, ich szczególnej roli w procesach narodowo i państwowotwórczych. Niekiedy zarzuca się elitom centralnym, że taka etnopolityka może prowadzić do ksenofobi i deetniczacji przestrzeni etnopolitycznej państwa federacyjnego. Warto także dodać, że refleksyjne i mające swoje uzasadnienie w sygnalizowanym dyskursie są poglądy Tatarów, iż żyją oni w otoczeniu politycznym, w którym bardzo trudno jest ochraniać skutecznie interesy członków swojego narodu, stąd taka wrażliwość na kwestie narodowo-państwowe, zwłaszcza w świetle doświadczeń internacjonalistycznych okresu radzieckiego.

Walory preferowanej przez centrum federalne etnopolityki trudno obecnie jednoznacznie oceniać. Jest to bowiem typ polityki, której efekty ujawnią się w długim przedziale czasowym. Obecne realia tego państwa raczej rodzą sceptycyzm w sprawie szans realizacji preferowanej koncepcji etnopolitycznej. Ujawniają one szerokie pole konfliktów na tle narodowościowym w podmiotach federacji, nierzadko realizujących własne modele etnopolityki, w które wpisany jest separatyzm i etnokratyzm w różnych postaciach i odcieniach. Doświadczenia ostatnich dekad transformacji rosyjskiej pokazują, że reżimy autorytarno-etnokratyczne nie są w stanie wypracować efektywnego mechanizmu neutralizacji i eliminacji konfliktów międzyetnicznych.

³¹ Koncepcje te szczegółowo autor omawia w książce pt. *Rosja. Etniczność i polityka...*

Tatarstan jest przykładem podmiotu federacyjnego konsekwentnie realizującego etnopolitykę, która raczej nie koreluje z koncepcją Kremla, przynajmniej w wielu jej wymiarach. Kontury tatarstańskiej etnopolityki wyznacza idea budowy suwerennego państwa narodowego w ramach federacji. Idea ta realizowana w praktyce stanowi ważną kartę przetargową w relacjach z centrum federalnym. Jest także ważnym instrumentem w grze o władzę, wpływy i podział dóbr. W owej grze etnopolityka ta przeplatając się z podziałami klanowymi i ich dążeniem do zawłaszczania państwa skutkowała pojawieniem się na scenie politycznej etnoelit tatarskich. Można nawet zaryzykować tezę, że elity te okazały decydujący wpływ na transformację reżimu politycznego republiki w kierunku autorytarno-etnokratycznym.

Należy podkreślić, że etnopolityka pozostaje sferą bardzo subtelną i wrażliwą w Tatarstanie. Ma ona wartość egzystencjalną dla mieszkańców republiki i warunkuje jej rozwój. Stanowi przedmiot nieustających debat, skrywa znaczący potencjał mobilizacyjny i ujawnia podziały społeczne. W debatach tych wyraźnie zderzają się wizje etnopolityczne centrum federalnego i władz oraz kręgów nacjonalistycznych republiki. A. Wierzbicki zwraca uwagę, że w etnopolitycznym dyskursie tatarstańskim ujawniają się dwie podstawowe orientacje. Pierwsza jest ukierunkowana na traktowanie narodu tatarskiego jako państwowotwórczego, którego podstawą byłaby tożsamość obywatelsko-republikańska. Takie stanowisko prezentują elity władzy, co spotyka się z krytyką ze strony kręgów nacjonalistycznych z oskarżeniami o lekceważenie interesów narodu tatarskiego. Władze republiki opowiadają się za pozostaniem w granicach federacji³². Z kolei w drugiej orientacji, prezentowanej przez separatystów ujawniają się tendencje do secesji. Nie brak także wśród nacjonalistów poglądów opowiadających się za utworzeniem sojuszu „Rosja- Białoruś-Tatarstan” na zasadach równoprawnych lub powołaniem do życia konfederacji republik narodowych Powołża, odniesień do idei euroazjatyizmu i podkreślania szczególnej roli Tatarstanu w jej realizacji ze względu na położenie geopolityczne.

Kończąc należy stwierdzić, że obecny reżim polityczny Tatarstanu ujawnia cechy reżimu „przejściowego”. Wymaga on daleko idącej modernizacji pozwalającej na uruchomieniu „kapitału ludzkiego” i szerzej – potencjału rozwojowego republiki. Modernizacja ta winna iść naszym zdaniem w kierunku demokratyzacji życia społecznego i poszerzania praw podmiotowych, zwłaszcza priorytetu praw człowieka i wolności obywatel-

³² Tamże, s. 160 i n.

skich nad prawami i racjami narodowymi. Jest to w interesie narodowym, jak i państwowym Tatarstanu w świetle zmian zachodzących w globalizującym się świecie. Etnokratyczny autorytaryzm stanowi bowiem barierę dla dalszego rozwoju republiki, ogranicza potencjał społeczny, a także negatywnie wpływa na rywalizację w sferze gospodarczej, zdominowanej przez osoby powiązane z etnoelitą. Wydaje się, że obecnie największym zagrożeniem dla modernizacji i stabilizacji reżimu politycznego mogą być fundamentalistyczne nurty islamistyczne przenikające z Północnego Kaukazu. Ich ewentualny rozwój będzie wzmacniać tendencje etnokratyczne w republice, co będzie eskalować napięcia etnopolityczne w Federacji Rosyjskiej o trudno przewidywalnych konsekwencjach.

STRESZCZENIE

W artykule podjęto próbę opisu i wyjaśnienia specyfiki reżimu politycznego Tatarstanu – podmiotu Federacji Rosyjskiej, kładąc nacisk na jego wymiar etnokratyczny. Diagnozowany jest reżim polityczny Rosji, wyjaśnione źródła i konsekwencje asymetrii reżimu federalnego z regionalnymi reżimami politycznymi. Z diagnozy generalnie wynika, że istniejący kształt reżimu federalnego i reżimów regionalnych jest kryzosogenny i wymaga daleko idącej modernizacji.

Autorzy artykułu przejęli założenie, że etnopolityka jest istotnym składnikiem reżimu politycznego państw etnopolitycznych. Szczegółowo uzasadniają ten pogląd badając etnokratyczne wymiary reżimu politycznego Tatarstanu. Dochodzą do wniosku, że w tatarstańskim reżimie ujawnia się swoista symbioza etatyzmu, etnokratyzmu, paternalizmu i trybalizmu. Definiują ten reżim jako autorytarno-etnokratyczny budowany na bazie korporatywizmu klanowo-politycznego, w którym szczególną pozycję zajmuje przywódca.

Tadeusz Bodio, Piotr Zuzankiewicz

ETHNOCRATIC AND CLANNISH DIMENSION OF THE POLITICAL REGIME OF TATARSTAN

This article attempts to describe and explain the specificity of the political regime of Tatarstan, a federal subject of the Russian Federation, with emphasis on its ethnocratic dimension. The subject of diagnosis is the Russian political system, as well as sources and consequences of asymmetry between the federal regime and regional political regimes. The diagnosis generally indicates that the existing form of the federal and regional regimes causes the political crises and requires a far-reaching modernization.

The authors took an assumption that in the ethnopolitical countries the ethnopolitics is an essential component of the political regimes. They justify this thesis by examining ethnocratic dimensions of the political regime of Tatarstan. They come to a conclusion that the Tatarstani regime reveals a peculiar symbiosis of etatism, ethnocratism, paternalism and tribalism. This regime is defined as authoritarian and ethnocratic, built on the basis of the clannish and political corporatism, with a particular position held by the leader.

Key words: *political regime, the Russian Federation, regionalism, Tatarstan, tatarisation, ethnopolitics, ethnocracy, authoritarianism, autocracy, ethno-power, ethnic elites, ethnic political clans*

Bibliografia

- A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- R. Bäcker, *Podstawowe kategorie polityczne autorytaryzmu*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, t. 1, Warszawa 2010.
- V. Belâev, *Mirovozenie i socialnoe povedenie sovremennoj pravâšej èlity Tatarstana*, «Obšestvennye nauki i sovremennost'» 2007, № 3.
- W.A. Belâev (red.), *Tatarstan glazami demokratičeskoj oppozycji*, Kazan' 1999.
- T. Bodio, *Etnokracja w Azji Centralnej*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, t. 2, Warszawa 2010.
- Ju. O. Bułukatajev, *Političeskij režim i postkomunističeskaâ transformaciâ. Teoria, metodologiâ i praktika*, Ałmaty 2008.
- A.P. Cygankov, *Sovriemennyje političeskije režimy: struktura, tipologiâ, dinamika*, Moskva 1995.
- Dogovor Rossijskoj Federacii i Respubliki Tatarstan „O razgraničenii predmetov vedeniâ i vzaimnom delegirovanii polnočij meždy organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti Respubliki Tatarstan”*, «Panorama Forum», nr 8.
- A.P. Fadeeva, *Problemy konceptualizacii političeskogo processa na urovnie teritorii*, «Viestnik Nižgorodzkiego Universiteta N.L. Lobačeskogo», 2013, nr 3(1).
- R.R. Galljamov, *Praviâššcaâ elita rossyjskich riespublik v prostranstvie sovremennoj vlastii (na primierie Baškorstana i Tatarstana)*, <http://www.kazedu.kz>

- O.V. Gaman-Golutvina (red.), *Samyje viâtielnyje ludi Rossii. Političeskije i ekonomičeskije elity regionov*, Moskva 2004.
- V. Gelman, S. Ryženkov, M. Bri, *Rossiâ regionov: transformaciâ političeskich režimov*, Moskva, 2000.
- R. Hakimov (red.), *Bielaâ kniga Tatarstana. Put k suvernitetu*, Kazan' 1996.
- J. Higley, J. Pakulski, *Elite Teory and Research in Postcommunist Societes*, [in:] J. Frentzel-Zagórska, J. Wasilewski (eds.), *The Second Generation od the Democratis Elites in Central and Eastern Europe*, Warsaw 2000.
- J. Kullberg, J. Higley, J. Pakulski, *Elites, Institutions and Democratisation in Russia and Eastern Europe*, [in:] G. Gill (ed.), *Elites and Leadership in Russian Politics*, London-New York 1998.
- G.Ū. Kurskova, *Političeskij režim Rossijskoj Federacii*, Moskva 2012.
- A.G. Luckij, *Evoluciâ političeskogo rezima Respubliki Tatarstan (1991–2001 g.)*, avtorieferat kandidatskoj dissertacii, Moskva 2003.
- S. A. Sergeev, Z. H. Sergeeva, *Etnokulturnaâ politika ètničeskij nacionalizm Tatarstane*, [w:] *Komu prinadležit kultura? Obšestvennye nauki i perspektivy issledovanij sociokulturnyh peremen*, Kazan' 1999.
- S.A. Sergeev, Z.H. Sergeeva, *Etnokulturnaâ politika regionalnoj elity Respubliki Tatarstan*, [w:] V.A. Belâev (red.), *Tatarstan glazami demokratičeskoj opozicii. Sbornik dokladov 1-j Respublikanskoj naučno-praktičeskoj konferencii 22 aprilâ 1999*, Kazan' 1999.
- S. Sulejmanova, *Koncepcijâ gosudarstviennoj nacionalnoj politiki Tatarstana: uzakoniennaâ etnokratriâ?*, <http://www.apn.ru>
- A. Tarunov, *Sokroviša kulture Tatarstana: istoričeskoe nasledie kultura i iskusstvo*, Kazan' 2004.
- I. Terenteva, R. Belâkov, M. Safarov, *Političeskie partii i dviženiâ Respubliki Tatarstan*, Kazan 1999.
- A. Ūzeev, *Tatarskaâ naciâ i islam v 90-e gody XX v. i v nastoâčee vremâ*, «Rossiâ i musulmanskij mir», № 4, Moskva 2005.
- A. Wierzbicki, *Etnopolityka w Azji Centralnej. Między Wspólnotą etniczną a obywatelską*, Warszawa 2008.

Krzysztof Kozłowski

Następstwa kolorowych rewolucji na obszarze poradzieckim

SŁOWA KLUCZOWE:

*rewolucja róż, rewolucja pomarańczowa, rewolucja tulipanów,
obszar poradziecki*

STUDIA I ANALIZY

Wprowadzenie

„Rewolucja róż” w Gruzji, „pomarańczowa” na Ukrainie i „tulipanów” w Kirgistanie zaowocowały licznymi prognozami rozprzestrzeniania zmian demokratycznych na obszarze poradzieckim. Upływ czasu przynosi jednak coraz częściej głosy zwątpienia w rewolucyjną naturę wydarzeń gruzińskich, ukraińskich i kirgiskich. Zawód „rewolucyjnymi” elitami władzy, radykalizacja polityczna we wszystkich wymienionych państwach i pojawiające się tendencje autokratyczne stawiają pod znakiem zapytania demokratyczny, czy w ogóle rewolucyjny charakter zmian politycznych. Potrzeba było jednak przegranej elit rewolucyjnych w dwóch z wymienionych państw (Kirgistan i Ukraina) oraz wybuchu otwartej wojny z Rosją (Gruzja), by pojawiły się pierwsze analizy podważające główny nurt interpretacji kolorowych czy inaczej aksamitnych rewolucji jako efektu domina demokratyzacji na obszarze poradzieckim¹.

¹ Termin „aksamitna rewolucja” po raz pierwszy został użyty dla określenia pokojowego przejścia władzy przez opozycję antykomunistyczną w Czechosłowacji w 1989 r. Od tego czasu usamodzielniał się i zaczął służyć do określania rewolucji demokratycznych występujących na początku XXI w., szczególnie na obszarze WNP, zamiennie z pojęciem rewolucji wyborczej czy częściej kolorowej rewolucji. Zob. A. Eberhardt, *Rewolucja, której*

Trudno jest ocenić wkład kolorowych rewolucji w proces demokratyzacji na świecie. Wielu badaczy podziela pogląd o powstaniu szerokiej społecznej platformy ruchu aksamitnych rewolucji. Jej organizatorzy, zwłaszcza ludzie młodzi, podejmują wspólne wysiłki, wymieniają doświadczenia, koordynują działania i zaczynają odgrywać coraz poważniejszą rolę w przestrzeni poradzieckiej. Jednak pomimo natężenia tego procesu, zmiany przynieszone przez aksamitne rewolucje są w wielu aspektach powierzchowne. Uzasadnione jest pytanie, jak głęboka jest jego natura, „czy chodzi o trwały proces, czy po prostu o geopolityczną rekonfigurację spowodowaną osłabieniem Rosji”²? Demokratyzacja nie powinna przysłaniać w analizie rewolucji aksamitnych innych ich politycznych aspektów. Następstwa kolorowych rewolucji są bowiem bardzo dwuznaczne. W każdym z państw, które przeszły aksamitną rewolucję szybko pojawiły się rozłamy wśród jej organizatorów i groźba odwrócenia toku wydarzeń. Na Ukrainie konflikt między W. Juszczenko i J. Tymoszenko doprowadził do powrotu do władzy W. Janukowycza. W Gruzji już w 2004 roku miały miejsce pierwsze demonstracje przeciwko M. Saakaszwilemu, organizowane przez zwolenników poprzedniej władzy. W Kirgistanie po niespełna roku na ulicach głównych miast pojawiły się kolejne demonstracje sprzeciwu wobec polityki nowego prezydenta.

Wieloznaczności „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” znajdują odzwierciedlenie ich w skrajnie różnych interpretacjach międzynarodowych. Uderzająca jest łatwość kwalifikowania ich jako antyrosyjskich lub prozachodnich. Entuzjaści idei demokratycznych przemian na obszarze poradzieckim po upadku ZSRR widzą w nich spełniające się proroctwo sukcesu procesu demokratyzacji i upowszechnienia liberalnego modelu społeczeństwa. Krytycy z kolei dopatrują się w nich inspiracji sił zagranicznych, wrogo nastawionych do dotychczasowych reżimów jak również niechętnych dominacji Federacji Rosyjskiej na obszarze poradzieckim. Żadna jednak z wymienionych opcji – mniej czy bardziej demokratycznej inspiracji zachodniej lub mniej czy bardziej autentycznego obywatelskiego, opozycyjnego zrywu w Gruzji, na Ukrainie czy w Kirgistanie nie wydaje się jednak satysfakcjonująca w wyjaśnieniu następstw tzw. wydarzeń rewolucyjnych.

Odwołania do rewolucji mogą się sprawdzać w efektownym opisie omawianych wydarzeń, zawodzą jednak w obliczu potrzeby ich wyjaśnienia. Rzeczywistość porewolucyjna domaga się ponownej i głębszej analizy. Wojna

nie było. *Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy*, OSW, Warszawa 2009; K. Kozłowski, *Rewolucja tulipanów. Geneza, przebieg, następstwa*, Warszawa 2009.

² V. Avioutskaa, *Aksamitne rewolucje*, Warszawa 2007, s. 213.

rosyjsko-gruzińska, spektakularny upadek Wiktora Juszczenki i kolejne niepokoje społeczne na Ukrainie, groźba wojny domowej w Kirgistanie nie pozwalają już przechodzić do porządku dziennego nad wciąż niejasnym charakterem „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów”. Bez zrozumienia co się wtedy właściwie stało nie będzie możliwe odtworzenie fundamentalnych mechanizmów społeczno-politycznych rządzących tymi państwami, warunkujących zachodzące w nich obecnie, jak i przyszłe zmiany polityczne.

Kolorowe rewolucje

By stworzyć przestrzeń do interpretacji omawianych wydarzeń jako rewolucji najpierw potrzebna jest zgodność co do faktów – czy faktycznie miała miejsce zmiana systemowa? Tak zwane „rewolucje”: róż, pomarańczowa i tulipanów wymykają się prostym klasyfikacjom. Na pierwszy rzut oka naturalne wydaje się określenie ich rewolucjami. W strukturze systemów politycznych Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu nie doszło jednak do żadnych holistycznych zmian. „Rewolucje”, które wstrząsnęły tymi państwami, nie wywołały zmian paradygmatów ich systemów politycznych ograniczając się do przetasowań elit politycznych i niewielkich, często fasadowych zmian instytucjonalnych.

Rewolucja jest jednym z centralnych tematów refleksji politologicznej. Jest ona dogłębnym przeobrażeniem całości tkanki społecznej. „Zmiany rewolucyjne są na ogół charakteryzowane jako zmiany gwałtowane, szerokie, wielkie, totalne, fundamentalne; zmiany wartości, norm, ocen, mitów, aktywności politycznej, itp.”³. Obejmują wszystkie sfery aktywności społecznej od polityki i gospodarki poczynając, na kulturze kończąc. Innymi słowy dotyczą całego świata społecznego. Z tych względów rewolucje, chociaż rzadkie, są najważniejszą formą zmiany.

Nie każdą gwałtowną zmianę polityczną można jednak uznać za rewolucyjną. Zamach stanu, pucz czy przewrót polityczny też cechują się żywiołowością, nie są jednak uznawane za rewolucyjne. Dodatkowo akceleracja i zdynamizowanie zmiany społecznej w drugiej połowie XX wieku powodują, że określanie rewolucji jako szybkiej i głębokiej zmiany nie oddaje w pełni jej istoty. Wymaga to więc doprecyzowania rozumienia terminu rewolucja, zwłaszcza w kontekście niejednoznaczności wydarzeń nazywanych rewolucją tulipanów.

³ T. Bodio, *Majdan po azjatycku (festiwal rewolucji aksamitnych)*, „Pogranicze” 2006, nr 1, s. 101.

W opracowaniu jako zmiana rewolucyjna jest definiowana jako zmiana systemu politycznego w warunkach jego inaczej nierozwiązywalnego kryzysu⁴. Za Piotrem Sztompką można zdefiniować wymiary struktury społecznej, których jednocześnie i gwałtownie musi dotknąć zmiana, by nabrać takiego charakteru⁵. Są to: wymiar idei (wyznaczający ideologiczny horyzont społeczeństwa), norm (stanowiący swoistą infrastrukturę obowiązujących zasad społecznych), interakcji (składający się z sieci komunikacyjnych ustalonych między członkami społeczeństwa) oraz hierarchii społecznej (konstytuujący strukturę nierówności społecznych, ustalonych hierarchii, prestiżu i władzy). By zmiana miała charakter rewolucyjny, musi ona być jednak nie tylko jednoczesna i gwałtowna, ale również skoordynowana we wszystkich wymiarach struktury społecznej. Zmiana systemu musi więc być zmianą paradygmatu danego systemu⁶. Określona zmiana paradygmatu systemu skutkuje bowiem taką samą, określoną, holistyczną, jednoczesną zmianą wszystkich jego elementów składowych. Oddziałując na poziomie wszystkich wymienionych elementów jednocześnie, paradygmat tworzy wspólną płaszczyznę, będącą podstawą wyróżnienia każdego dojrzałego systemu, czy to naukowego, politycznego, czy społecznego. Paradygmat determinuje bowiem rozległe obszary doświadczenia naraz. Gwałtowna zmiana paradygmatu, tzn. jednoczesna, efektywna, całościowa zmiana wszystkich czterech omawianych wymiarów struktury społecznej to zmiana rewolucyjna.

Jeżeli jako rewolucję potraktujemy:

1. Zmianę systemu politycznego w warunkach inaczej nierozwiązywalnego kryzysu politycznego,
2. która musi, jednocześnie, gwałtownie i całościowo, dotknąć wszystkich podstawowych wymiarów struktury społecznej: wymiaru idei, norm, interakcji oraz hierarchii społecznej (czyli doprowadzić do zmiany paradygmatu systemu politycznego),

to żadna z wymienionych „rewolucji”: róż, pomarańczowa i tulipanów, nie spełnia kryteriów rewolucji politycznej. Wydarzenia te spełniają warunki zmiany w systemie politycznym, czasem nawet bardzo istot-

⁴ Przegląd koncepcji rewolucji w naukach społecznych: P. Sztompka, *Socjologia zmian społecznych*, Kraków 2005; J. Baszkiewicz, *Wolność, równość, własność: rewolucje burżuazyjne*, Warszawa 1981; T.S. Kuhn, *Struktura rewolucji naukowych*, Warszawa 2001. Więcej o teoriach kolorowych rewolucji patrz: V. Avioustskii, *Aksamitne rewolucje...*; K. Kozłowski, *Kolory rewolucji*, Warszawa 2012; *Iluzje rewolucji. Rewolucja Róż, rewolucja pomarańczowa, rewolucja tulipanów*, Warszawa 2011.

⁵ P. Sztompka, *Socjologia zmian...*, s. 279–296.

⁶ T.S. Kuhn, *Struktura rewolucji...*, s. 197–236.

nych (np. w Gruzji i na Ukrainie doszło do aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego). Odegrały również bardzo ważną rolę w historii najnowszej wszystkich trzech państw. Nie są one jednak wystarczające, żeby nazwać je rewolucyjnymi w pełnym znaczeniu tego słowa. „Rewolucje róż”, „pomarańczowa” i „tulipanów” są rewolucjami tylko z nazwy.

Ideą przewodnią systemu politycznego Gruzji po rewolucji róż pozostała jedność narodowa. Najważniejszą instytucją w hierarchii polityki gruzińskiej pozostała głowa państwa, mająca faktycznie dominujący wpływ na politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną kraju⁷. M. Saakaszwili, tak samo jak Z. Gamsachurdia czy E. Szewardnadze, ogniskował w sobie wszystkie główne problemy, jak i szanse państwa, w konsekwencji nie wprowadzając żadnych systemowych zmian w naznaczonym osobowością każdego prezydenta reżimie gruzińskim. Normy dominujące w polityce gruzińskiej znajdują się w trakcie procesu ewolucji ku wzorcom demokracji rynkowej. Rozpoczął się on jednak jeszcze przed 2003 rokiem i nie jest przeprowadzany w pełni konsekwentnie, a czasem wręcz instrumentalnie i wybiórczo⁸. Istotną, ale jednocześnie jedyną zmianą, jaką można wiązać w polityce gruzińskiej z rewolucją róż, jest zwrot społeczeństwa gruzińskiego ku wzorcom społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze komunikacji politycznej⁹. Zmiany całościowej, systemowej – co jest warunkiem określenia jej rewolucyjną – jednak brak.

Ideą przewodnią systemu politycznego Ukrainy po rewolucji pomarańczowej pozostaje równowaga wpływów poszczególnych klanów oligarchicznych. Najważniejszymi instytucjami polityki ukraińskiej pozostały klany polityczne, z tą tylko różnicą, że ich wpływy po 2004 roku uległy reorganizacji¹⁰. Normy dominujące w polityce ukraińskiej opierają się głównie na lojalności wobec własnego, regionalnie i oligarchicznie określonego stronnictwa¹¹. W polityce ukraińskiej najważniejszą pozostaje komunikacja umożliwiająca swobodne kontakty i przepływ informacji między oligarchicznymi i regionalnymi grupami interesu a nie partiami

⁷ Analiza przywództwa politycznego w Gruzji, patrz: P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”*. Zachód i idea Zachodu a przemiany polityczne w Gruzji, Warszawa 2009.

⁸ K. Tsikhelashvili, *Georgia four years after the Rose Revolution*, European Stability Initiative, http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_109.pdf (12.11.2013).

⁹ J.D. Tatum, *Democratic Transition in Georgia: Post-Rose Revolution Internal Pressures on Leadership*, „Caucasian Review of International Affairs” 2009, vol. 3.

¹⁰ L.A. Way, *Rapacious individualism and Political Competition in Ukraine, 1992–2004*, [in:] P. D’Anieri, T. Kuzio (eds.), *Aspects of the Orange Revolution 1. Democratization and Elections in Post-Communist Ukraine*, Stuttgart 2007.

¹¹ A. Eberhardt, *Revolucja, której nie było...*

politycznymi czy obywatelami¹². Władza jest nadal sprawowana zgodnie z oligarchiczno-regionalnym paradygmatem uprawiania polityki. Pomimo ogromnej mobilizacji społecznej będącej jej wynikiem zmiany personalne oraz zmiany konstytucji nie dotknęły rdzenia systemu politycznego państwa¹³. Są tylko odświeżoną fasadą, za którą kryje się nadal ta sama, oligarchiczno-klanowa treść.

Ideą przewodnią systemu politycznego Kirgistanu po rewolucji tulipanów pozostaje równowaga wpływów poszczególnych klanów politycznych¹⁴. Najważniejszymi instytucjami polityki kirgiskiej pozostały klany polityczne¹⁵. Normy dominujące w polityce kirgiskiej opierają się głównie na lojalności wobec własnego, klanowo determinowanego stronnictwa¹⁶. W polityce kirgiskiej najważniejszą pozostaje komunikacja umożliwiająca swobodne kontakty między klanami a nie między stronnictwami politycznymi. Władza jest nadal sprawowana zgodnie z trybalistycznym, klanowym paradygmatem uprawiania polityki. Zmiany personalne, jak i zmiany konstytucji, nie dotyczą rdzenia systemu politycznego państwa. Są tylko nową formą, w której pozostaje nadal ta sama, trybalistyczna, klanowa treść¹⁷.

To co się właściwie stało w Gruzji w 2003, na Ukrainie w 2004 i w Kirgistanie w 2005 roku?

Zmiana ma zawsze miejsce w ramach społecznie, kulturowo i historycznie określonej struktury konstytuującej pulę jej zasobów i możliwości.

¹² A. Karatnycky, *Ukraine's Orange Revolution*, „Foreign Affairs”, March/April 2005, <http://www.foreignaffairs.com/articles/60620/adrian-karatnycky/ukraines-orange-revolution> (27.11.2013); J. Matsijewskij, *Elity ukraińskie przed i po rewolucji pomarańczowej*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski, (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Warszawa 2010.

¹³ A. Wilson, *Foreign Intervention in the 2004 Elections: 'Political Technology' versus NGOs*, [in:] A. Umland, I. Bredies, V. Jakuszyk (eds.), *Aspects of the Orange Revolution 3. The Context and Dynamics of the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, Ibidem-Verlag, Stuttgart 2007; J. Matsijewskij, *Transformacja reżimu politycznego na Ukrainie przed i po pomarańczowej rewolucji (interpretacja instytucjonalna)*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010, t. 1.

¹⁴ *Kyrgyz Parliament Approves Isabekov as Prime Minister*, www.rferl.org/featuresarticle/2007/1/763EB042-9A39-47DE-8AB3-BE1550CEEAAAB.html (29.10.2013). *Kyrgyz president goes into hiding, refuses to step down*, <http://en.rian.ru/world/20100408/158488375.html> (8.10.2013). *Kyrgyzstan: Weak Economy, Nepotism Seen as Factor in Akayev Fall*, „Nezavissimaia Gazeta”, 28.03.2005, przedruk „BBC Monitoring”, [www.ft.com.search](http://www.ft.com/search) (11.10.2013).

¹⁵ *Kirgistan: zachodnia demokracja może już nam nie pasować*, http://wyborcza.pl/1,75477,7692807,Kirgistan_zachodnia_demokracja_moze_juz_nam_nie_pasowac.html (9.04.2013).

¹⁶ A. Khamidov, *Clan Politics as the Base of Kyrgyzstan's Political Crisis*, www.cacianalyst.org/?q=node/118/print (28.08.2013).

¹⁷ K. Kozłowski, *Rewolucja tulipanów. Geneza przebieg, następstwa*, Warszawa 2009.

Jakiegokolwiek innowacje nigdy nie są rozwiązaniami całkowicie nowymi. Wynika to z prostego faktu, że każda zmiana zawsze jest umiejscowiona w już istniejącej tkance społecznej i z niej czerpie. Jest to m.in. szczególnie widoczne w gruzińskim paradygmacie narodowym, ukraińskim regionalizmie czy trybalizmie kirgiskim.

Przypadki zmiany i kreacji nowych „jakości” w skali całego społeczeństwa były historycznie niezmiernie rzadkie. Przykładami są archetypiczne, wielkie rewolucje: francuska i rosyjska. Jak pisze J. Staniszkis analizując zmiany po 1989 roku w pokomunistycznej Europie Wschodniej, znacznie częściej występuje „żywiolowa, niekoordynowana, wielopoziomowa i ewolucyjna rekombinacja elementów tradycyjnych struktur i instytucji myślenia, zderzonych z nowymi wyzwaniem rozwojowymi”¹⁸. Za T. Carothers’em można stwierdzić, że Gruzja w 2003, Ukraina w 2004 i Kirgistan w 2005 roku poszły właśnie tą drogą. Obserwując przypadki kolorowych rewolucji na obszarze poradzieckim zauważa on, że „ideał demokratycznej transformacji, w ramach którego po demokratycznym przełomie następuje konsolidacja systemu demokratycznego, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Zamiast systematycznej demokratyzacji obserwujemy chaotyczne procesy zmian, które równie często polegają na cofaniu się na drodze do demokracji, postępowaniu w jej stronę, jak i tworzeniu nowych modeli częściowego autorytaryzmu. Fakt, że nowe elity przejęły władzę w następstwie masowej akcji protestu po sfałszowanych wyborach, nie daje gwarancji ich przywiązania do zasad demokracji, ani umiejętności wcielenia ich w życie. Po kilku latach może się okazać, że nowa władza zacznie sprawować rządy w sposób autorytarny, czego wiele elementów można zaobserwować w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie”¹⁹.

Jednym z problemów badawczych w analizie procesów politycznych w państwach poradzieckich jest używanie wobec nich siatki pojęciowej wypracowanej w głównej mierze do analizy bytów zachodniego kręgu cywilizacyjnego. Są w nią wpisane liczne ograniczenia eksplanacyjne²⁰.

Warunki odzyskania niepodległości przez Gruzję i Ukrainę oraz jej uzyskania przez Kirgistan po 1989 roku pozwalają mieć wątpliwości czy panujący w nich system radziecki został „obalony”, został zdek-

¹⁸ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2005, s. 135.

¹⁹ T. Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, nr 13, s. 20.

²⁰ Por. P. Grochmalski, *Kazachstan. Studium politologiczne*, Toruń 2006; T. Bodio, *Z problematyki badawczej nad teorią i metodologią transformacji, elit politycznych i ich liderów w WNP*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP*, tom 1, Warszawa 2010.

struowany przez elity władzy czy też uległ samoistnej dezintegracji²¹. W trakcie pierestrojki ujawniła się głęboka deprywacja dużej części społeczeństw państw socjalistycznych, połączona ze znaczącym ograniczeniem efektywności działania sprawujących władzę elit partyjnych. Reformy Michaiła Gorbaczowa, mające usprawnić działanie systemu radzieckiego, tworzyły większe pole do rozwiązań kompromisowych niż miało to miejsce w przypadku jakiegokolwiek wcześniejszej rewolucji.

Nowy porządek polityczny wprowadzany w ramach Jesieni Ludów w państwach poradzieckich wiązał się z trzema, wzajemnie przeplatającymi się procesami:

1. przeniesieniem tradycyjnych dla demokracji zachodnich rozwiązań ustrojowych na grunt środkowoeuropejski;
2. nawiązywaniem do międzywojennych, czy jeszcze wcześniejszych rozwiązań występujących przed wprowadzeniem władzy komunistycznej;
3. adaptacją do nowych warunków rozwiązań funkcjonujących w czasach realnego socjalizmu.

Budowa nowych ustrojów opierała się na odwołaniach do własnych tradycji, jak i (w przypadku każdego omawianego państwa w różnym stopniu i w inny sposób) wzorowaniu się na rozwiązaniach zachodnich, zwłaszcza w zakresie kompatybilności indywidualnych systemów gospodarczych z realiami wolnego rynku. Stosunkowo łagodny charakter przeobrażeń ustrojowych, znalazł wyraz w przejściu do nowych systemów politycznych na drodze konstytucyjnej, a także – w ograniczonym stopniu – w nawiązywaniu do instytucji funkcjonujących w państwie socjalistycznym²². Obecny kształt systemów politycznych Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu został osiągnięty w wyniku przenikania się nawiązań do suwerennej przeszłości z pragmatycznym wykorzystaniem doświadczeń realnego socjalizmu i nie zawsze umiejętnym wprowadzaniem zachodnich innowacji instytucjonalnych. Efekt końcowy tego procesu nie jest ani zachodnią demokracją, ani radzieckim czy azjatyckim autorytaryzmem. Poradziecka rzeczywistość polityczna wymienionych państw nie jest prostym nawiązaniem do przeszłości, ani absolutnym z nią zerwaniem. Jest rzeczywistością jakościowo nową, wypadkową wzorców zachodnich,

²¹ Zob. J. Pakulski, *Rewolucje wschodnioeuropejskie*, „Kultura i Społeczeństwo” 1991, nr 3.

²² Należy również zwrócić uwagę, że głównym kreatorem odgórných zmian było państwo, na którym skupiają się ludzkie emocje i oceny funkcjonowania systemu. Zob. T. Bodio, *Psychologiczne uwarunkowania transformacji systemowej w Polsce*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003, s. 880.

miejskowych tradycji i radzieckiego dziedzictwa. Cywilizacyjnie obszar poradziecki jest jakościowo nowym obszarem politycznym.

Tak jak rzeczywistość polityczna Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu jest funkcją wpływów miejscowych, zachodnich i radzieckich, tak również są nimi zmiany polityczne zachodzące na ich obszarach. Korzeni tak zwanych „rewolucji”: „róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” możemy szukać nie tylko w rewolucjach politycznych w klasycznym europejskim rozumieniu, lecz również, jeśli nie w większym stopniu, w historycznych zmianach politycznych na kształt objęcia władzy przez Nikitę Chruszczowa, przełożonych na gruziński, ukraiński czy kirgiski grunt.

Analizując wymienione wydarzenia z perspektywy przełomu 2013 i 2014 roku należy oczywiście pamiętać, że w każdym z wymienionych przypadków oceniający je ma do czynienia z zespołem indywidualnych uwarunkowań specyficznych dla danego państwa (np.: problem definicji terytorium państwa w przypadku Gruzji, historycznych podziałów na Ukrainie, koczowniczo-klanowej historii Kirgizów). Poprzestając jednak przy generalnej refleksji nad przebiegiem procesów społeczno-politycznych w 2003 roku w Gruzji, 2004 na Ukrainie i 2005 w Kirgistanie, można skonstatować, że były one specyficzną formą zmiany reżimu, która nie była jednak zmianą systemu politycznego. W każdym przypadku miało natomiast miejsce wypowiedzenie posłuszeństwa elitom rządzącym, inicjowane przez główne podmioty polityczne na scenie poszczególnych państw. Paradoksalnie można stwierdzić, że opisywane zmiany są stosunkowo bliskie nieposłuszeństwu obywatelskiemu, jako że wynikają z prawa do oporu podmiotów politycznych w przypadku naruszenia równowagi władzy. Różnica polega na zastąpieniu:

1. Obywateli suwerennymi podmiotami politycznymi specyficznymi dla danego państwa a pełniącymi rolę faktycznego suwerena politycznego (przedstawiciele elity prezydenckiej w Gruzji, stronnictwa polityczno-oligarchiczne na Ukrainie, klany w Kirgistanie);
2. Zasad demokratycznych zasadami rządzącymi poradziecką rzeczywistością polityczną Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu (centralna pozycja i sprawcza rola przywódcy państwa w Gruzji, równowaga wpływów oligarchicznych na Ukrainie, równowaga wpływów klanów w Kirgistanie).

Szukając podobieństw i próbując zakwalifikować „rewolucję róż”, „pomarańczową” i „tulipanów” do jednej kategorii politologicznej poprawniejszym niż określanie ich rewolucją jest nazwanie ich poradzieckim wypowiedzeniem posłuszeństwa, w którym obywatele zostali zastąpieni nieformalnymi kolektywnymi podmiotami faktycznie sprawującymi w tych państwach władzę. Pozwala to (1) umieścić refleksję nad nimi w szerszym nurcie

rozważań nad ewolucją prawa do oporu (2) zaznaczając jednocześnie ich cywilizacyjne odrębności będące wypadkową lokalnych tradycji politycznych (uwarunkowania regionalne i historyczne procesów politycznych w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie) i (3) dziedzictwa poradzieckiego (po odzyskaniu niepodległości prowadzenie konkurencji politycznej na zasadach walk frakcyjnych wewnątrz ugrupowań władzy E. Szewardnadzego, L. Kuczmy czy A. Akajewa, niejako na wzór uprawnianiu polityki na arenie partii komunistycznej w czasach ZSRR). „Aksamitne rewolucje” w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie to wypowiedzenie posłuszeństwa przez grupy władzy dyskryminowane w życiu politycznym tych państw, którego naturę przysłoniła towarzysząca mu erupcja społecznego niezadowolenia.

Pozostaje jednak pytanie dlaczego wydarzenia w Gruzji 2003, na Ukrainie w 2004 i w Kirgistanie w 2005 roku w ogóle nazywane są rewolucjami? Zastanawiając się nad tym problemem należy oddzielić od siebie dwie kluczowe kwestie:

1. Dlaczego ich świadkowie, obserwatorzy i komentatorzy w pierwszych daniach i miesiącach ulegli wrażeniu, że mają do czynienia z rewolucjami?
2. Dlaczego obecnie, mimo upływu czasu i relatywnie większej już przejrzystości stanu faktycznego w każdym z przypadków wciąż dominują opinie, że miały wtedy miejsce wydarzenia rewolucyjne?

W odniesieniu do pierwszej z nich, w 2003 roku w Tbilisi, 2004 w Kijowie i 2005 w Biszkeku świat był świadkiem niezwykle dynamicznych i zaskakujących dla wielu obserwatorów wydarzeń, co sprzyjało skrajnie entuzjastycznym jak i krytycznym opiniom na ich temat. Oceniający je optymistycznie przejawiali intuicyjną bardziej niż naukową tendencję do określenia ich rewolucyjnymi. Warto się zastanowić, co sprzyjało takiej interpretacji, na czym polegał mechanizm powstania wrażenia rewolucyjności wydarzeń. Większość krytyków natomiast opierała swoje argumenty na oskarżeniu o import rewolucji na terytorium Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu przez siły konkurujące z Federacją Rosyjską o wpływy w obszarze poradzieckim. Interpretacje te są nierozdzielnie związane z niebagatelną rolą kontekstu międzynarodowego omawianych wydarzeń. Obszar byłego ZSRR jest areną ścierania się i konkurencji różnych sił politycznych, głównie (choć nie tylko) Federacji Rosyjskiej i USA, od interesów których trudno abstrahować analizując przemiany polityczne na Kaukazie, Ukrainie czy w Azji Centralnej.

Z kolei kwestia, dlaczego mimo upływu czasu wciąż dominują określenia omawianych wydarzeń jako rewolucji wymaga spojrzenia z perspektywy motywów aktorów politycznych wciąż używających rewolucyjnej nomenklatury. Ani bowiem wizja społecznego zrywu, który miał

przebudować sceny polityczne tych państw, ani teoria eksportu rewolucji z Zachodu, chcącego w ten sposób obalić lokalne reżimy, na dłuższą metę nie dają się obronić.

Dlaczego rewolucje?

W opinii wielu politologów wydarzenia w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie miały być częścią „efektu domina” demokratyzacji na obszarze byłego Związku Radzieckiego²³. Ich bezpośrednie przyczyny były podobne: patologie sukcesji władzy, żądania rozwiązania nawarstwiających się problemów społecznych oraz formowane coraz częściej hasła demokratyzacji życia politycznego. Okoliczności te stały się przesłankami wykształcenia sytuacji kryzysowej w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie. Wprowadziły jednocześnie do dyskursu „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” motywy nowego demokratycznego początku, rozwiązania kwestii socjalnej (faktyczna zapaść gospodarcza wszystkich wymienionych państw) i sprzeciwu wobec coraz bardziej opresyjnych reżimów. Przebieg wydarzeń również cechuje duże podobieństwo, zwłaszcza w deklarowanym wyrzeczeniu się przemocy. W Gruzji i na Ukrainie zbiegły się z wyborami prezydenckimi, w Kirgistanie – z parlamentarnymi. Wybory w każdym z państw zdawały się kroplą, która doprowadziła do walki o wolność i demokrację.

Podobieństwa „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” dotyczą również ich przebiegu. Są tak daleko posunięte, że w świecie naukowym wykształcił się generalny schemat tzw. „kolorowej” czy inaczej „wyborczej rewolucji”²⁴. Jego najczęściej wymieniane elementy składowe to:

1. fałszerstwo wyborcze jako bezpośrednia przyczyna konfliktu politycznego,
2. demonstracje uliczne na masową skalę,
3. uciekanie się przez opozycję do ekstremalnych środków (ale bez uciekania się do przemocy) w celu wymuszenia na reżimie przestrzegania konstytucyjnych zasad wyborczych,
4. duża aktywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwłaszcza organizacji młodzieżowych i mediów,

²³ G.P. Herd, *Colorful Revolutions and the CIS. 'Manufactured' versus 'Managed' Democracy?*, „Problems of Postcommunism” 2005, nr 2.

²⁴ Zob. m.in.: M. McFaul, *Transitions from Postcommunism*, „Journal of Democracy” 2005, nr 3; V.J. Bunce, S. Wolchnik, *Favorable Conditions and Electoral Revolutions*, „Journal of Democracy” 2006, nr 4; P.D'Anieri, *Explaining the Success and Failure of Post-Communist Revolutions*, „Communist and Post-Communist Studies” 2006, nr 3.

5. przynajmniej krótkotrwała poprawa perspektyw demokracji w następstwie przełomu.

Wszystkie powyższe zestawienia dowodzą, że rzeczywiście można stwierdzić zaistnienie nowego fenomenu politycznego na obszarze porażeczkim nawiązującego do wydarzeń rewolucyjnych. W omawianych przypadkach *nawiązującego* nie oznacza jednak z nimi *tożsamego*. Problem w tym, że warunek wstępny uznania jakichkolwiek wydarzeń politycznych za rewolucyjne – czyli zmiana systemu politycznego – nie został spełniony.

Mechanizm, który doprowadził do określania wydarzeń rewolucjami, zdaje się stosunkowo prosty. Ich komentatorzy i często bezpośredni obserwatorzy ulegając wrażeniu sytuacji kryzysowej, będąc świadkami odwołań do nowego początku, kwestii socjalnej i wolności, a to wszystko w atmosferze wyrzeczenia się przemocy, ulegali atmosferze chwili. Na podstawie przesłanek dostępnych jeszcze w czasie trwania erupcji społecznego niezadowolenia, która doprowadza do tak poważnych wydarzeń, jakie miały miejsce w trzech wymienionych państwach, łatwo ulec wrażeniu ich rewolucyjnego charakteru. Stan obecny z perspektywy czasu może być oceniony jako początek nowych procesów politycznych, które zapoczątkują rewolucję, jak również coś zupełnie przeciwnego. Wystarczy wspomnieć, że analogicznie o rewolucji amerykańskiej i francuskiej wypowiadał się A. de Toqueville. O ile jednak taka odpowiedź może być wystarczająca jeśli chodzi o nazywanie „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” rewolucjami w chwilach ich wybuchu, to nie uzasadnia pozostawania wciąż przy takich nazwach kilka lat później. Warto również już teraz zdać sobie sprawę, że z perspektywy czasu można również mieć wrażenie, że nazywanie omawianych wydarzeń rewolucjami mogło być również użyteczne dla niektórych aktorów politycznych zarówno na scenach politycznych Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu, jak również na arenie międzynarodowej.

Zmiany polityczne na obszarze WNP są wieloaspektowym i złożonym procesem. Emancypacja społeczeństw byłego bloku wschodniego po 1991 roku pociągnęła za sobą nieprzewidywany efekt ich przebudzenia narodowego. Zbiegły się one w czasie ze zmianą pokoleniową, zwłaszcza w Gruzji i w Azji Centralnej. Ich przywódcy są wiekowi a możliwości konstytucyjne ich udziału w kolejnych wyborach ulegają wyczerpaniu. Jest to nowa sytuacja – w historii wymienionych państw L. Kuczma uosabia jedyny przypadek zmiany władzy w drodze wyborów. Próby manipulowania konstytucjami i ordynacjami wyborczymi rodziły coraz wyraźniejszy sprzeciw społeczny. Wielu badaczy zauważa, że elity władzy wyczerpały już swoje możliwości kreacyjne, są niereformowalne, co przejawia się

w kryzysie przywództwa politycznego²⁵. W strukturze demograficznej zaczęli coraz częściej pojawiać się ludzie młodzi²⁶. Należą do generacji już częściowo wychowanych we własnych, suwerennych państwach. Są w mniejszym stopniu niż ich poprzednicy obciążeni przeszłością komunistyczną, mają własne ambicje i oczekiwania, chcą własnego miejsca na scenie politycznej zdominowanej przez byłą nomenklaturę poradziecką.

Zarysowany kontekst polityczny istotnie wpływa na rozważania nad źródłami „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów”. Można wyróżnić dwa generalne nurty ich interpretacji. Przedstawiciele zagrożonych lub obalonych przez nie reżimów twierdzą, że stanowiły one skutek działań dywersyjnych zachodnich organizacji pozarządowych, pracujących na amerykańskie zamówienie²⁷. W tym kontekście pada pytanie, czy w 2003 roku w Tbilisi, 2004 w Kijowie i 2005 w Biszkeku świat nie był świadkiem narodzin oddolnego ruchu na światową skalę, nowego nurtu alterglobalizmu, wytworzonego na zamówienie i sterownego przez czynniki rodem z Zachodu²⁸. Członkowie organizacji studenckich biorących w nich udział utrzymują z kolei, że wynikły one z głębokiego pragnienia demokracji, żywionego przez obywateli będących zbyt długo zakładnikami komunizmu. Ich sympatycy wskazują na analogie do wydarzeń wiosny 1968 roku, tym razem realizowanych w warunkach pokomunistycznych, mających „unowocześnić archaiczne społeczeństwa i wyrwać je z moralnej i politycznej stagnacji”²⁹. Z perspektywy upływającego czasu rzeczywistość zdaje się być jednak dalece bardziej skomplikowana i wieloznaczna.

Kontestacja pozytywnego postrzegania przemian w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie jako rewolucji demokratycznych narodziła się na obszarze byłego ZSRR, przede wszystkim w Federacji Rosyjskiej. Zdaniem krytyków „kolorowych” rewolucji mają one być narzędziem geopolitycznej ekspansji Zachodu, „który te rewolucje sprokurował i sfinansował”³⁰. Zachód, rozumiany głównie jako Stany Zjednoczone, prowadzi „eksport rewolucji” na obszar WNP w celu osłabienia wpływów i potęgi Rosji oraz instalowania sprzyjających mu reżimów w strefie uznawanej przez Moskwę za bliską zagranicę.

²⁵ Zob. T. Bodio, *Rewolucja kirgiska jako „efekt domina” w polityce*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory Polityki 3*, Warszawa 2005.

²⁶ Zob. tamże.

²⁷ Zob. A. Akajew, *Думаю о будущем с оптимизмом. Размышления о внешней политике и мироустройстве*, Biszkek 2004.

²⁸ Zob. C. Кара-Мурза, *Революции на экскорт*, Moskwa 2006, s. 40 i n.

²⁹ Zob. V. Avioutskii, *Aksamitne...*, s. 217 i n.

³⁰ P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...*, s. 10.

Wstrząsy polityczne w państwach byłego bloku wschodniego są naznaczone geopolitycznym współzawodnictwem pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Rosją. Za wyjątkiem Kirgistanu, wspólnym mianownikiem dla wszystkich „aksamitnych rewolucji” na obszarze poradzieckim była deklarowana chęć wejścia do Unii Europejskiej lub chwilowego przynajmniej zbliżenia ze Stanami Zjednoczonymi. Taki kurs obrany przez dawnych satelitów Związku Radzieckiego wywołuje w Federacji Rosyjskiej niepokój. Fala aksamitnych rewolucji postrzegana jest tam jako „front antyrosyjski”³¹. Niektórzy specjaliści biją na alarm, że Zachód, wspierając demokratyczne rewolucje, stara się utworzyć w przestrzeni poradzieckiej „kordon sanitarny”, który izolować będzie Rosję i hamować tym samym wzrost jej potęgi geopolitycznej³².

Aktywność amerykańskich organizacji pozarządowych niepokoi również Europejczyków³³. Zastanawia aktywna rola organizacji finansowanych przez Stany Zjednoczone: Freedom House, National Endowment for Democracy, National Democratic Institute, National Republican Institute (dwie ostatnie powiązane bezpośrednio z amerykańskimi partiami, odpowiednio: demokratyczną i republikańską), oraz innych organizacji działających w obszarze byłego bloku wschodniego (takich jak Open Society Foundation opłacana przez George’a Sorosa, i in.).

Pogląd o eksporcie rewolucji jest oparty na geopolitycznym paradygmacie stosunków międzynarodowych. Wewnątrz-państwowe przyczyny wydarzeń są marginalizowane i ujmowane w kontekście szerszej rozgrywki politycznej między konkurującymi ze sobą o strefy wpływów potęgami międzynarodowymi. Najczęściej ekspansja jest omawiana w kontekście dążenia do kontroli dróg przesyłu surowców energetycznych (Gruzja, Ukraina) oraz obecności wojskowej (Ukraina, Kirgistan). „Aksamitne rewolucje» stały się wysoce efektywnym i wyspecjalizowanym instrumentem geopolitycznej rywalizacji, zmierzającym do destabilizacji strefy wpływów przeciwnika poprzez ustanowienie »kontroli« nad wybranym państwem”³⁴. Siergiej Kara-Murza podkreśla, że „pod koniec lat osiemdziesiątych w praktyce polityki USA i ich sojuszników została wypracowana i wypróbowana nowa technologia celowej destabilizacji i zmiany

³¹ Д. Кондрашов, *Антуроссийский фронт: направления народнения*, [в:] *Россия и „санитарный кордон”*, Moskwa 2005, s. 173–200.

³² Zob. С. Кара-Мурза, *Революции на эскорт...*

³³ Zob. V. Avioutskii, *Aksamitne...*

³⁴ A. Tastenov, A. Ustimenko, *A conceptual Framework of the Velvet Revolution Phenomenon in FSU*, Kazachstański Instytut Studiów Strategicznych, <http://www.kisi.kz/img/docs/en/379.pdf>, s. 3 (29.10.2013).

władzy w różnych państwach bez użycia siły [...] lub z minimalnym jej użyciem. W ciągu kolejnych 12, 13 lat technologie te zostały dopracowane do wysokiego poziomu dokładności i niezawodności, a ostatnio zastosowane na terytorium byłego ZSRR w republikach ściśle związanych z Federacją Rosyjską (Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie)”³⁵.

Za taką interpretacją wydarzeń przemawiać miały przede wszystkim wspólne wszystkim „rewolucjom” wzorce działań organizacji młodzieżowych oraz postawa obserwatorów wyborczych reprezentujących organizacje pozarządowe, koordynowane przez OBWE. „Instytucja międzynarodowych obserwatorów w czasie wyborów faktycznie pozbawia władzę legitymacji i tym samym dostarcza pretekstu do aksamitnej rewolucji”³⁶. Np. szef rosyjskiego MSZ Siergiej Ławrow, w czasie „pomarańczowej rewolucji” stwierdził na łamach *Financial Times*’a, że „niestety stosunek niektórych państw do zadań OBWE w sposób oczywisty coraz bardziej opiera się na podwójnych standardach. Państwa-członkowie OBWE są arbitralnie podzielone na »mentorów« i »uczniów«. Towarzyszy temu przekonanie, że pierwsi są w każdej kwestii bez zarzutu, podczas gdy drudzy popełniają błędy, czegokolwiek by nie robili. Ten schemat determinuje miejsca wysyłania misji polowych OBWE oraz werdykty obserwatorów wyborczych”³⁷. Jeszcze ostrzej w tej sprawie wypowiedział się prezydent Władimir Putin, w trakcie Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2007 roku: „Niektóre państwa lub grupy państw starają się zamienić OBWE w wulgarny instrument zabezpieczania ich interesów. W tym celu stworzyły biurokratyczny aparat OBWE, w żaden sposób nie związany z państwami-członkami. Przygotowały też procedury podejmowania decyzji i wykorzystywania tzw. organizacji pozarządowych. Tak, formalnie niezależnych, ale celowo finansowanych, a więc i kontrolowanych!”³⁸. Zdaniem zwolenników takiego poglądu „geopolityczna rywalizacja jest rzeczą nieuniknioną”³⁹, a same rewolucje: „róż”, „pomarańczowa” i „tulipanów” są postrzegane jako dążenie do wytworzenia swoistego kordonu sanitarnego wokół Rosji⁴⁰.

Zwolennicy postrzegania „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” jako autentycznych demokratycznych rewolucji nie pozostają milczący

³⁵ C. Кара-Мурза, *Экспорт революции. Ющенко, Саакашвили...*, s. 6.

³⁶ A. Tastenov, *The Color Revolution Phenomenon: from Classical Theory to Unpredictable Practices*, „Central Asia and the Caucasus” 2007, nr 1 (43), s. 42.

³⁷ S. Ławrow, *Reform will Enhance the OSCE’s Relevance*, „Financial Times”, 29.11.2004.

³⁸ Cyt. za: P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...*, s. 24.

³⁹ A. Владимиров, *Революции на экспорт*, „Итоги”, 7.12.2004.

⁴⁰ „Nasi partnerzy otwarcie postrzegają przestrzeń poradziecką jako sferę rywalizacji z Rosją i pole do stworzenia wokół niej kordonu sanitarnego”, tamże.

wobec krytyki ze Wschodu. Wskazują, że reżimy w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie, mimo pozorów demokratycznych procedur, w praktyce nie spełniały minimalnych kryteriów demokracji. Zasady uczciwego procesu wyborczego są łamane przez władzę tak często i do takiego stopnia, że choć teoretycznie pole rywalizacji politycznej istnieje, nie jest ono sprawiedliwie podzielone między strony⁴¹. „Mimo że regularnie przeprowadzane wybory nie są fałszowane na masową skalę, rządzący nadużywają środków administracyjnych, odmawiają opozycji adekwatnej obsługi medialnej, zastraszają kandydatów opozycji i ich zwolenników, a w niektórych przypadkach manipulują wynikami wyborów. Dziennikarze i opozycyjni politycy mogą być uwięzieni, zmuszeni do emigracji, a w rzadszych przypadkach nawet napadnięci i zamordowani. Reżimy charakteryzujące się takimi nadużyciami nie mogą być nazywane demokratycznymi”⁴².

Choć na czele opozycji w Gruzji stanął M. Saakaszwili – prawnik, na Ukrainie W. Juszczenko – ekonomista, w Kirgistanie K. Bakijew – wieloletni urzędnik państwowy, skala mobilizacji mieszkańców Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu pokazała radykalny brak wiary w mechanizmy i procedury państwa prawa. Rewolucjoniści działali na ulicach, a nie w sądach, byli populistyczni, a nie legalistyczni⁴³. „Ostatecznie to akcja na poziomie ulicy usunęła stary reżim”⁴⁴. Niezależnie od oceny wydarzeń w Tbilisi, Kijowie i Biszkeku, nie można im odmówić spontaniczności, a ich krytykom brak dowodów na to, by zachodnie rządy czy organizacje miały bezpośredni udział w prowadzeniu akcji mobilizacyjnej w czasie którychkolwiek z nich⁴⁵.

Bezdiskusyjnie wkładem Zachodu w „rewolucję róż”, „pomarańczową” i „tulipanów” był nacisk polityczny. Dał on opozycji i organizacjom studenckim pole do działania, umożliwił przeprowadzenie kampanii wyborczej i co najważniejsze ujawnienie fałszerstw. Nie można zaprzeczyć, że technicznie i finansowo nie byłoby to możliwe bez wsparcia USA.

⁴¹ W literaturze reżimy o takich cechach są coraz częściej nazywane *konkurencyjnym autorytaryzmem* (competitive authoritarianism). Zob. S. Levitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy” 2002, nr 2, s. 52 i n.

⁴² Tamże.

⁴³ Ch.H. Fairbanks, *Georgia's Rose Revolution*, „Journal of Democracy” 2004, nr 2, s. 120.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ „Tym bardziej nie miały wpływu na kluczową dla wyniku rewolucji decyzję o szturmie demonstrantów na parlament 22 listopada. USA zainteresowane były utrzymaniem w Gruzji stabilnej sytuacji, a więc nie chciały dopuścić do rozlewu krwi i preferowały jakąś formę rozwiązania polubownego, np. powtórzenie wyborów. Działaniu tak ryzykownemu, jak szturm na parlament, powinny, zatem być przeciwnie”. P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...*, s. 85.

Jeżeli jednak oceniać skuteczność nacisków dyplomatycznych Waszyngtonu na reżimy E. Szewardnadzego, L. Kuczmy i A. Akajewa to były one nieskuteczne – ostatecznie wybory przecież sfałszowano. Miały one jednak z pewnością duży wpływ na mniejszą pewność działania sił reżimowych a większą śmiałość opozycji w okresie kryzysu. Można uogólnić twierdzenie Piotra Trzaskowskiego, że w dłuższej perspektywie czasowej najważniejszą rolę w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie odegrała budowa dynamicznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego⁴⁶. Dla precyzji osądu ważne jest przy tym odróżnienie długofalowego zaangażowania w budowanie społeczeństwa obywatelskiego od planowanego przewrotu. Pierwsze miało miejsce, na drugie brak konkretnych dowodów. Nie ma wątpliwości, że nakłady mające na celu wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i mediów o silnie prozachodnich i prodemokratycznych poglądach, istotnie wpłynęły na ostateczny wynik przemian, jak również skuteczność organizacji pozarządowych w konfrontacji z miejscowymi reżimami. „Były one jednak nie inicjatorami a moderatorami rewolucji”⁴⁷.

Na obszarze byłego ZSRR współzawodniczą ze sobą dwa modele ekspansji – rosyjski i amerykański. „Dwa zupełnie odmienne sposoby opisywania »kolorowych rewolucji« przez UE i Rosję zostały przez Andrieja S. Makaryczewa określone jako najgłębsza z różnic pomiędzy ich dyskursami. Europa przedstawia swą politykę wobec „rewolucji” w kategoriach normatywnych, takich jak promowanie demokracji i wartości obywatelskich, podczas gdy Moskwa twierdzi, że u źródeł zachodniego zaangażowania leży bezwzględny interes geopolityczny”⁴⁸. Federacja Rosyjska korzysta ze swych historycznych powiązań gospodarczych, społecznych i politycznych z państwami poradzieckimi oraz własnych doświadczeń w stosunkach z nimi, aktywnie sprzeciwiając się poszerzaniu obcych wpływów. Znamienne, że 14 maja 2005 roku odbyła się w Moskwie konferencja z udziałem szefa MSZ Siergieja Ławrowa i FSB Nikołaja Patruszewa, na której poinformowano dziennikarzy, że służby bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej dysponują informacjami o przygotowaniu nowych rewolucji aksamitnych⁴⁹. Wskazano na konkretne organizacje i fundacje (w tym amerykańskie) uczestniczące w tych przygotowaniach. Obaj ministrowie podkreślali, że Rosja nie ma aspiracji hegemonistycznych w regionie,

⁴⁶ Tamże, s. 86.

⁴⁷ S.F. Jones, *The Rose Revolution: a Revolution without Revolutionaries?*, „Cambridge Review of International Affairs” 2006, nr 1, s. 42–43.

⁴⁸ A.S. Makaryczew, *Rebranding Russia: Norms, Politics and Power*, <http://www.ceps.eu/book/rebranding-russia-norms-politics-and-power>, s. 13 (18.11.2013).

⁴⁹ W nocy z 13 na 14 maja 2005 roku doszło do wydarzeń w Andżanie.

będzie się jednak przeciwstawiać dążeniom innych państw oraz próbom eksportu rewolucji aksamitnych. Słowa te nabierają szczególnego znaczenia, jeśli zdać sobie sprawę z ich zbieżności z wydarzeniami w Andizanie czy też w kontekście wojny rosyjsko-gruzińskiej.

Stany Zjednoczone z kolei uciekają się do strategii opartej na *soft power*⁵⁰. Polega na przyciąganiu innych krajów do obozu politycznego poprzez grę atrakcyjności i wpływów bez uciekania się do „twardej władzy” biorącej się z nacisków militarnych, finansowych czy gospodarczych, która w tym kontekście pozostaje na drugim planie w działaniach USA. Amerykańska *soft power* polega przede wszystkim na ekspansji kultury zachodniej. Głównym celem pozostaje kształtowanie świata na amerykański obraz i podobieństwo dzięki eksportowaniu amerykańskiego modelu demokratycznego. Niezależnie od tego, czy któraś z amerykańskich administracji prezydenckich po 1989 roku wierzyła w „objawione przeznaczenie” („divine destiny”) Stanów Zjednoczonych, czy też ta doktryna stanowi kolejną formę hegemonicznego dyskursu, nie da się zaprzeczyć, że demokratyzacja świata na wzór zachodni służy interesom Stanów Zjednoczonych.

W powyższej perspektywie aksamitne rewolucje w Eurazji można interpretować jako wyraz amerykańskiej *soft power*, a nie po prostu ekspansję imperialistyczną. Organizacje pozarządowe, które występują przeciwko rządom autorytarnym, stanowią przedłużenie amerykańskiego wpływu kulturowo-politycznego, za którym ewentualnie może pójść bardziej wymierne wsparcie ze strony Waszyngtonu. Wciąż brak jednak przesłanek by ocenić, w którą stronę proces ten będzie ewoluował. Federacja Rosyjska umiejętnie wykorzystuje dostępne jej środki polityczne i gospodarcze by odzyskiwać pozycję geostrategiczną utraconą w latach dziewięćdziesiątych. Niedawni rewolucjoniści na Ukrainie, w Gruzji i Kirgistanie coraz częściej są oskarżani o zdradę ideałów aksamitnych rewolucji, na których czele stali. Prowadzi to do konstatacji, że rewolucyjne ideały zdają się ustępować przed polityczną pragmatyką.

Dlaczego ciągle rewolucje?

Pozostaje ostatnie pytanie. Skoro już przy tak prostej analizie teoretycznej jak wyżej wyraźnie widać, że „rewolucje róż”, „pomarańczowa” i „tulipanów” rewolucjami wcale nie były, to dlaczego wciąż jako takie są traktowane?

⁵⁰ Terminu tego pierwszy raz użył w 1990 roku Joseph S. Nye. Zob. J.S. Nye, Jr, *Soft Power*, „Foreign Policy” 1990, nr 80.

Mylenie wydarzeń w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie, mylenie z rewolucją, wynika ze specyficznego skrótowego myślowego. Bezdyskusyjnie w każdym z wymienionych państw wykształciła się sytuacja kryzysowa. Na tej podstawie powstało błędne założenie, że towarzyszące jej niepokoję społeczne, wystąpienia polityczne opozycji i będąca ich następstwem zmiana władzy jest rewolucją. Nie każdy kryzys musi się jednak kończyć rewolucją. Powyższy przeskok myślowy można potraktować jako błąd. Jako taki jest przyczyną powierzchowności większości analiz dotyczących omawianych wydarzeń. W praktyce politycznej okazał się on jednak dużo bardziej użyteczny, niż stan faktyczny.

Można wyróżnić dwa generalne nurty interpretacji wydarzeń gruzińskich, ukraińskich i kirgiskich, jako rewolucyjne:

- Pierwszy jest związany z euforycznymi reakcjami na mobilizację obywateli przeciwko coraz bardziej autorytarnej władzy. Przyjmując tę optykę społeczeństwo obywatelskie Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu w rewolucyjnym zrywie miało obalić zdeprawowane, autokratyczne reżimy postkomunistyczne.

Trudno zupełnie odmówić spontaniczności szturmowi parlamentu w Tbilisi, utworzenia pomarańczowego miasteczka namiotowego w Kijowie i szturmowi na pałac prezydencki w Biszkeku. Nie można jednak na ich podstawie formułować generalnych wniosków o przebudzeniu obywatelskim Gruzji, Ukrainy czy Kirgistanu.

- Drugi jest związany z oskarżeniami o import rewolucji na teren byłego ZSRR w celu osłabienia wpływów Federacji Rosyjskiej. Z tej perspektywy z kolei miano do czynienia z rewolucyjnymi zamachami stanu mającymi na celu poszerzenie wpływów Zachodu, zwłaszcza USA, kosztem Rosji.

I tym razem trudno odmówić wspierania rewolucjonistów przez organizacje promujące demokrację i w ten sposób poniekąd będące elementem amerykańskiej *soft power*. Przypisywanie jednak Fundacji Sorosa czy USAID mocy sprawczej obalania reżimów dysponujących wszelkimi środkami przymusu przy pomocy oficjalnych dotacji i szkoleń oraz pełnej odpowiedzialności za przerastające nawet oczekiwania organizatorów reakcje społeczne, wydaje się przesadzone. Jest również lekceważące dla reżimów E. Szewardnadzego, L. Kuczmy i A. Akajewa, z których każdy sprawował władzę przez ponad dekadę, w bardzo niespokojnych czasach.

Przy tak skrajnie różnych interpretacjach tych samych wydarzeń już nawet nie naukowa roztropność a zdrowy rozsądek nakazuje nie akceptować bezrefleksyjnie, ani nie odrzucać żadnej z powyższych interpre-

tacji. Można bowiem stwierdzić, że obie nawzajem się nie wykluczają i są prawdziwe co do treści stawianej diagnozy, lecz przesadzone co do skali opisywanych w nich zjawisk. W każdym przypadku: gruzińskim, ukraińskim i kirgiskim, mieliśmy do czynienia ze splotem co najmniej trzech okoliczności:

- Przestrzeń poradziecka jest obszarem aktywnej gry politycznej USA, Federacji Rosyjskiej, Chin, również w istotnym stopniu UE, Turcji i Iranu⁵¹. Dla uważnie obserwujących scenę poradziecką ścieranie się ich interesów na terytoriach wymienionych państw w trakcie zmian politycznych nie tylko nie powinno, ale wręcz nie może być jakimkolwiek zaskoczeniem. Tworzyły one kontekst międzynarodowy wydarzeń;
- Przestrzeń poradziecka nie powinna być redukcyjnie traktowana jako rosyjska czy zachodnia, azjatycka czy europejska. Jak wykazano wcześniej, określenie: poradziecka oznacza unikalny mariaż lokalnych tradycji, radzieckiego dziedzictwa i nowych wzorców zewnętrznych (na marginesie nie zawsze wyłącznie zachodnich). W każdym z państw byłego ZSRR przybiera ono nieco inne znaczenie i w efekcie indywidualną konstrukcję polityczną. To właśnie te indywidualne, lokalne cechy, konkretne wypadkowe złożonej i skomplikowanej politycznie historii i teraźniejszości, przekreślają możliwość stosowania jakiegokolwiek bliskiej analogii między Gruzją, Ukrainą i Kirgistanem ze wzorcami europejskimi, rosyjskimi czy amerykańskimi;
- Za Jadwigą Staniszkis należy zwrócić uwagę na swoistą „nadsemanantyczność” działań nowych reżimów obszaru poradzieckiego⁵². Ponieważ możliwości rozwiązywania problemów wewnętrznych (zwłaszcza gospodarczych) każdego z tych państw coraz bardziej zależą od zaufania podmiotów zagranicznych (zwłaszcza międzynarodowych instytucji kredytowych), w ich działaniach coraz większą rolę odgrywają komunikaty wysyłane pod adresem instytucji i organizacji międzynarodowych. Konsekwencją jest takie formowanie centrów decyzyjnych, aby posiadały one wiarygodność umożliwiającą im bycie stroną kontraktu międzynarodowego. Nawet „cofnięcie się do personalnych dyktatur, nepotyzmu i klanowej koncentracji władzy i własności tworzy partnera negocjacyjnego dla wielkich korporacji, jakiego nie znajdują w hybrydowej, zamazanej własności i półdemokracji słabego, postkomunistycznego państwa. Stąd

⁵¹ Więcej o koncepcji Nowej Wielkiej Gry w kontekście Azji Centralnej patrz: T. Stępniewski, *The New Great Game in Central Asia*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2012.

⁵² J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2005, s. 106.

presja systemu światowego na neotradycyjne formatowanie – tam gdzie nie da się zbudować sprawnej demokracji”⁵³. Prowadzi to do wniosku, że realna demokratyzacja państw poradzieckich nie jest tak istotna, jak mogło się wydawać. O wiele istotniejsza jest ich instytucjonalna kompatybilność z globalizującym się światem.

Powyższe trzy okoliczności niosą ze sobą jeden wspólny skutek – wewnętrzne zróżnicowanie krajobrazu politycznego na skalę znacznie utrudniającą zrozumienie zachodzących w nim procesów. Określenie „rewolucja” natomiast:

1. legitymizuje nowe władze na arenie międzynarodowej (dostarczając prostego tłumaczenia zarówno sojusznikom, do ich poparcia, jak i przeciwnikom, do ich potępienia)
2. ukrywając jednocześnie wewnętrzne niuanse (które w perspektywie międzynarodowej mogą być większą przeszkodą niż pomocą w zachowaniu płynności obrotu międzynarodowego).

Określanie wydarzeń gruzińskich, ukraińskich i kirgistańskich jako rewolucyjne jest z praktycznego punktu widzenia wygodnym rozwiązaniem dla każdego zaangażowanego w nie aktora na scenie międzynarodowej. „Rewolucje róż”, „pomarańczowa” i „tulipanów” pozostają rewolucjami z nazwy, na użytek marketingu politycznego. Przypisywanie tym wydarzeniom charakteru rewolucyjnego służyło konstruowaniu potencjału politycznego potrzebnego zarówno nowym władzom (do zaistnienia w otoczeniu międzynarodowym), jak i środowisku międzynarodowemu (do wypełnienia politycznej próżni po pokonanych reżimach). Było wygodnym przejściem do porządku po zawierusze społeczno-politycznej.

Dowodów na użyteczność traktowania analizowanych wydarzeń wciąż jako rewolucji nie trzeba długo szukać.

Teza o importowaniu rewolucji na terytorium Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu jest przydatna dla reżimów negatywnie nastawionych do przemian, nie tylko do obarczania za nie odpowiedzialnością Zachodu. National Endowment for Democracy wylicza restrykcje wobec organizacji pozarządowych wprowadzone na fali reakcji na „rewolucje” w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie: ograniczenia prawa zrzeszania się i formowania organizacji pozarządowych, ich rejestracji, finansowania (zarówno ze źródeł zagranicznych, jak i krajowych), nieformalne naciski, ograniczenie ich aktywności politycznej, arbitralne ingerencje w ich ustrój wewnętrzny⁵⁴.

⁵³ Tamże, s. 252.

⁵⁴ Szerokie wyliczenie zob. National Endowment for Democracy, *The Backlash against Democratic Assistance*, <http://www.ned.org/docs/backlash06.pdf> (20.10.2013).

Zagrożenie eksportem rewolucji – realnej czy tylko z nazwy – stało się wygodnym i powszechnym uzasadnieniem dla zaostrzenia wewnętrznego kursu politycznego w państwach autokratycznych na wschód od Białorusi. Działania takich można dopatrzeć się np.: w rosyjskiej ustawie o organizacjach pozarządowych z 2005 roku, zmianach w białoruskich regulacjach dotyczących stowarzyszeń publicznych z 2004 roku czy uzbeckich regulacjach dotyczących organizacji pozarządowych, wprowadzonych po wydarzeniach w Andżizanie w 2005 roku⁵⁵.

Na tym samym uzasadnieniu opiera się aktywizacja misji obserwatorów wyborczych WNP. Ich głównym zadaniem zdaje się złamanie monopolu ekspertów OBWE na orzekanie o przestrzeganiu standardów demokratycznych w trakcie wyborów przeprowadzanych w państwach zaprzyjaźnionych. Należy dodać, że wyniki obserwacji tych misji radykalnie różnią się od ocen obserwatorów zachodnich. Wystarczy wspomnieć, że jedynymi wyborami, które nie spełniały według nich standardów demokratycznych była powtórzona ostatnia tura wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2005 roku – będąca wynikiem kompromisu po „pomarańczowej rewolucji” – w której wygrał W. Juszczenko⁵⁶.

Paradoksalnie więc, „rewolucje” w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie stały się w niespodziewany sposób przyczyną i uzasadnieniem zaostrzenia kursu autokratycznego wielu niedemokratycznych reżimów na obszarze poradzieckim. Domniemana przez zwolenników teorii eksportu rewolucji z Zachodu ofensywa na obszarze byłego ZSRR spotkała się z realną kontrofensywą, zwłaszcza Federacji Rosyjskiej. Krytyka sprawowania władzy przez W. Juszczenkę czy M. Saakaszwilego była prowadzona z wykorzystaniem prodemokratycznego języka, oskarżeń o prześladowanie opozycji i autokratyzację rządów. To samo miało miejsce pod adresem K. Bakijewa. Z oskarżanych o brak demokracji, orędownicy teorii przyniesienia „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” z zewnątrz stali się oskarżycielami nowych reżimów i demaskatorami niedemokratycznego charakteru zmian „porewolucyjnych”.

Sympatycy „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” nie pozostają obojętni wobec zarzutów o eksport rewolucji na Wschód. Coraz częściej nie dyskutują również z zarzutami o ekspansję wzorców zachodnich uznając je za uzasadnione. Przytaczając słowa Timothego Gartona Ash’a odnośnie

⁵⁵ Liczne przykłady, zob. World Movement for Democracy, *Defending Civil Society*, <http://www.wmd.org/documents/Defending%20Civil%20Society%20-%20English.pdf> (20.10.2013).

⁵⁶ P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...*, s. 36.

„rewolucji pomarańczowej” „czy była to »ingerencja w wewnętrzne sprawy państwa« jak ujałby to kiedyś ZSRR? Z pewnością tak. Czy po takim stwierdzeniu należy uznać, że była tym samym niesłuszna? Niektóre »interwencje« z zagranicy są uzasadnione, inne w oczywisty sposób nie. Powinna się rozpocząć otwarta dyskusja o podstawach dla zewnętrznej, przede wszystkim finansowej interwencji. Taka szczegółowa debata o kryteriach interwencji militarnej na podłożu humanitarnym jest już prowadzona”⁵⁷. Entuzjaści wspierania przemian w Gruzji w 2003, na Ukrainie w 2004 i w Kirgistanie w 2005 roku upatrują w nich wyrazu szerszej tendencji do wzrostu legitymacji dla promujących demokrację działań aktorów zewnętrznych. „Obserwujemy stały, ogólnoświatowy wzrost poparcia dla idei demokracji przy jednoczesnej erozji idei suwerenności państwowej. Chociaż normy chroniące suwerenność państw wciąż przytłaczają normy chroniące prawa jednostek szala przechyla się na rzecz tych ostatnich. Promocja demokracji staje się coraz bardziej akceptowalnym przez wspólnotę międzynarodową celem polityki zagranicznej”⁵⁸. Zgodnie z tym poglądem jego zwolennicy przychyliłoby się do sądu, że działanie Zachodu w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie było słuszne a rewolucja jest uzasadnionym zwieńczeniem dzieła. Uznanie tych wydarzeń za rewolucje można by wtedy traktować jako faktyczną legitymizację polityki Zachodu. Wszyscy zresztą komentujący je badacze są co do zasady zgodni, że odegrał w nich istotną rolę. „Bez politycznego nacisku USA i państw Europy, a także ich pieniędzy, proces wyborczy wyglądałby zupełnie inaczej. Pogląd ten podzielają zarówno entuzjaści, jak i krytycy zjawiska »kolorowych rewolucji«”⁵⁹. Spór między nimi zaczyna się w miejscu, kiedy trzeba określić charakter tego wpływu. Zwolennicy postrzegania go jako uzasadnionego poparcia rewolucji demokratycznych twierdzą, że ich legitymacja wynikała z faktu ewidentnych i konsekwentnych naruszeń zasad wolnej gry wyborczej przez lokalne rządy co doprowadziło do sytuacji faktycznego pozbawienia obywateli „prawa do zmiany rządu w sposób pokojowy. Wyjście na ulicę a w końcu zmuszenie prezydenta do rezygnacji (...) było ostatecznym sposobem w jaki obywatele mogli dochodzić swoich praw”⁶⁰.

⁵⁷ T.G. Ash, *Velvet Revolution: The Prospects*, „New York Review of Books”, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2009/dec/03/velvet-revolution-the-prospects>, (29.10.2013).

⁵⁸ M. McFaul, *Democracy Promotion as a World Value*, „The Washington Quarterly” 2004/2005, nr 1, s. 148 i n.

⁵⁹ P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...*, s. 88.

⁶⁰ G. Nodia, *The Parliamentary and presidential elections in Georgia 2003–2004*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Election Assessment in South Cau-*

Trudno się nie zgodzić z faktem wielokrotnego łamania procedur wyborczych przez reżim E. Szewardnadzego, L. Kuczmy i A. Akajewa. Trudno jednak również zgodzić się, że była to jedyna przyczyna nacisków Zachodu. Naiwnością byłoby przecież postrzeganie działań amerykańskiego Departamentu Stanu wyłącznie w kategoriach idealistycznych. Interesy energetyczne USA w Gruzji w 2003 roku⁶¹, osłabienie wpływów Federacji Rosyjskiej na Ukrainie w 2004⁶², czy interesy militarne w Kirgistanie w 2005 roku⁶³ nie wymagają szerszego komentarza. Jak jednak zauważają entuzjaści „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” na płaszczyźnie motywów politycznych trudno oddzielić ambicje demokratyzacji danego państwa od dążenia do obalenia władzy, która według decydentów zagranicznych ogranicza wolności obywatelskie. „Niemal wszyscy zagraniczni aktywiści prodemokratyczni mogli być przede wszystkim zainteresowani zapewnieniem wolnych i uczciwych wyborów. Często wierzyli też, że ich wysiłki zwiększą prawdopodobieństwo utraty władzy przez autokratów. Motywy agencji rządowych USA, które sfinansowały wiele z prodemokratycznych grup (lecz nimi nie kierowały) są tak samo skomplikowane. Rozciągają się od podejścia pryncypialnego do instrumentalnego, w zależności od kraju w którym działają oraz osób za działania odpowiedzialnych”⁶⁴. W ostatecznym rozrachunku to jednak autorytarny rząd łamiąc demokratyczne zasady tworzy podstawy do protestów społeczeństwa obywatelskiego. Jak zgodnie twierdzą Richard Miles (były ambasador USA w Belgradzie i Tbilisi) oraz Feliks Staniwskij (były ambasador Federacji Rosyjskiej w Tbilisi) to nie Zachód zaszczerpił oburzenie Gruzynów na skorumpowany reżim i wyprowadził ich w gniewie na ulice. Jak stwierdza ten ostatni „to masy doprowadzone do desperacji ubóstwem przeważały balans sił. Od 1998 roku obserwo-

casus 2003–2004, http://www.idea.int/publications/ea_caucasus/upload/BookEng.pdf (29.10.2013), s. 113.

⁶¹ Kluczowa dla geopolitycznych interesów USA na Kaukazie inwestycja, rurociąg Baku-Tbilisi-Ceyhan, na długim odcinku przebiega przez terytorium Gruzji.

⁶² Wystarczy wspomnieć, że Prezydent W. Putin, nie czekając na oficjalny wynik wyborów prezydenckich w 2004 roku, pogratulował zwycięstwa W. Janukowyczowi, którego wielokrotnie otwarcie wspierał medialnie.

⁶³ Kirgistan, po wypowiedzeniu umowy o dzierżawie bazy wojskowej w Uzbekistanie rok wcześniej, jest jedynym państwem w regionie, w którym znajduje się NATOwska baza lotnicza zapewniająca transport lotniczy dla operacji w Afganistanie.

⁶⁴ T. Carothers, *The Backlash Against Democracy Promotion*, „Foreign Affairs” 2006, nr 2, s. 62.

wałem jak szybko narastało niezadowolenie”⁶⁵. Odkładając więc na bok stosunek do zasady suwerenności państwa, ochrony praw człowieka i obywatela, czy prymatu wartości ideologicznych lub interesów narodowych w polityce międzynarodowej, w powyższej sytuacji z politycznego punktu widzenia racji stanu czy można być zaskoczonym, że organizacje wspierane przez Zachód poniekąd wykorzystały słabość wskazanych reżimów?

Na koniec, nie wolno zapominać o nowych władzach trzech republik. M. Saakaszwili, W. Juszczenko i K. Bakijew skupili się przede wszystkim na reorganizacji instrumentów władzy na swoją korzyść. Ich przeciwnicy wielokrotnie formowali przeciwko nim zarzuty instrumentalnego traktowania haseł rewolucji do zdobycia władzy i wyeliminowania konkurencji. Trzeba jednak jednocześnie przyznać, że mimo braku rewolucyjnych zmian politycznych, to rewolucyjny obraz wydarzeń pozwolił nowym władzom płynnie nawiązać kontakty z otoczeniem międzynarodowym i odnowić źródła zagranicznej pomocy gospodarczej, niezbędnej każdemu z trzech państw⁶⁶. To, że poza Gruzją trudno mówić nawet o próbach jej efektywnego wykorzystania, stanowi odrębną kwestię.

Gruzja, Ukraina i Kirgistan po „aksamitnych rewolucjach” ukazują przeoczone wcześniej mechanizmy kapitalizmu państwowego na obszarze poradzieckim. Panujące w nich reżimy, jako podstawowi właściciele i dysponenci zasobów politycznych i ekonomicznych na obszarze państwa, traktują pomoc zagraniczną jako jeszcze jeden z nich. W kontekście niestabilnej sytuacji na rynku wewnętrznym oraz wstrząsu rosyjskiego kryzysu gospodarczego z 1998 roku wszystkie trzy państwa na początku XXI wieku potrzebowały wsparcia finansowego instytucji międzynarodowych. W systemach opartych na równoważeniu wpływów struktur oligarchicznych i klanowych, pozyskane w ten sposób zasoby finansowe pozwa-

⁶⁵ Cyt. za P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...*, s. 86. Podobne opinie R. Miles’a przytaczane w: D. Anable, *The Role of Georgia’s Media – and Western Aid – in the Rose Revolution*, „Harvard International Journal of Press Politics” 2006, nr 3, s. 7–43.

⁶⁶ W powyższym kontekście, ciekawym motywem politycznym na scenie poradzieckiej, czy szerzej w ogóle byłego bloku wschodniego, wymagającym odrębnego opracowania, jest wyuczony w czasach dominacji ZSRR konformizm lokalnych elit politycznych wobec otoczenia międzynarodowego. M. Saakaszwili, W. Juszczenko i K. Bakijew zabiegali o dobre wrażenie na zewnątrz państwa aby uzyskać większą swobodę działania wewnątrz niego, uzasadniając często niepopularne decyzje potrzebą dostosowania się do wymogów organizacji międzynarodowych. Analogie do „wykazywania się” elit bloku wschodniego w oczach Kremla w celu umocnienia swoich lokalnych pozycji nasuwają się same. Komentatorzy wskazują również na podobne mechanizmy w nowych krajach Unii Europejskiej. Temat ten wykracza jednak poza niniejsze opracowanie. *The Economist*, *The Tasks Undone. Putinisation in Eastern Europe*, 18.12.2010, s. 18.

łały władzy centralnej dysponować dostępem do dodatkowego źródła dochodów, co znacząco poprawiało jej pozycję negocjacyjną z lokalnymi grupami interesu. „Rewolucja róż”, „pomarańczowa” i „tulipanów” pokazały dodatkowo, że o ile umiejętność pozyskania wsparcia ekonomicznego z zewnątrz jest postrzegana jako atut władzy centralnej, o tyle reżim może być z braku tej umiejętności brutalnie rozliczony przez struktury pomijane w dostępie do kurczących się wtedy zasobów gospodarczych. Umiejętne wykorzystanie mobilizacji politycznej społeczeństwa przez liderów opozycji posłużyło ostatecznie zakamuflowaniu również tego niedemokratycznego aspektu poszczególnych „rewolucji”.

Zakończenie

Przemiany w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie odsłaniają procesy geopolityczne, które wrą na obszarze byłego bloku wschodniego, a często umykają uwadze zewnętrznych obserwatorów⁶⁷. Nowe władze wszystkich trzech państw prowadziły politykę opartą na wykorzystaniu swojego „rewolucyjnego” statusu, zarówno na zachód jak i na wschód od swoich granic. Mimo wojny z Rosją Gruzja umocniła się na Kaukazie w charakterze gracza istotnego dla strategii Stanów Zjednoczonych. W chwili obecnej, dzięki pomocy zachodniej jest jednym z najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie krajem w regionie. Ukraińcy ostatecznie okazali się podzieleni w poglądach na przyszłość swego kraju. Nie są jednak pionkiem w polityce zagranicznej Rosji. Wydarzenia w Kijowie unaocznily fakt, że nie tylko Ukraina potrzebuje Rosji, ale Rosja nie mniej potrzebuje Ukrainy. Rewolucja tulipanów ujawniła fragmentaryzację społeczeństwa Kirgistanu, złożonego z rywalizujących plemion i klanów. Nie zmienia to faktu, że reżim K. Bakijewa przynajmniej początkowo umiał wykorzystywać „rewolucyjny” wizerunek prozachodni, aby utrzymać na swoim terytorium bazy wojskowe Federacji Rosyjskiej i USA, z czego czerpał rosnące zyski⁶⁸.

Nazywanie wydarzeń 2003 roku w Gruzji, 2004 na Ukrainie i 2005 w Kirgistanie rewolucjami, mimo że nie pokrywa się z rzeczywistością było najwygodniejszą formą poradzenia sobie ze złożonością tej rzeczywi-

⁶⁷ Й. Шевцов, *Болтійсько-Каспійський Майдан*, „Северный Кавказ” 2005, nr 30.

⁶⁸ Od objęcia władzy przez K. Bakijewa Federacja Rosyjska nieprzerwanie wywiera presję na Kirgistan w celu likwidacji bazy amerykańskiej. Mimo kilkukrotnych zapowiedzi zakończenia współpracy z USA, baza jest nadal utrzymywana, co jest każdorazowo związane z podwyższeniem opłat za jej eksploatację. Szczegółowo zob. K. Kozłowski, *Rewolucja tulipanów...*, s. 233 i n.

stości. Na Zachodzie tezy o rewolucyjnym charakterze przemian trafiają na podatny społeczny grunt walki z dyktaturami pokomunistycznymi, dostarczając jednocześnie efektywnych instrumentów działania na obszarze poradzieckim. Na Wschodzie teoria eksportu rewolucji z Zachodu trafiła na nie mniej żyzny grunt teorii zachodniego spisku przeciwko Federacji Rosyjskiej⁶⁹ oraz posłużyła w wielu państwach jako legitymacja dla zaostrzenia kursu autokratycznego. Rewolucyjny wizerunek pozwolił również samym „rewolucjonistom” w trzech wymienianych republikach poradzieckich zebrać ogromny kapitał polityczny, zarówno na scenie wewnętrznej, jak i międzynarodowej.

Jako przykład obrazujący aktualność powyższych stwierdzeń można wskazać niepokoje społeczne na Ukrainie w 2013 roku czy prognozy wybuchu „białej rewolucji” w Federacji Rosyjskiej, na fali antyreżimowych demonstracji w grudniu 2011 roku. Te ostatnie organizowane w Moskwie i kilku innych miastach Rosji pod hasłami unieważnienia wyborów do Dumy Państwowej, które przeprowadzono 4 grudnia 2011 r. Wygrała je partia Jedna Rosja, będąca politycznym zapleczem Władimira Putina. Dla wielu obserwatorów międzynarodowych, zwłaszcza zachodnich, protesty były zaskoczeniem i zwiastunem demokratyzacji Federacji Rosyjskiej. Mimo ich relatywnej masowości (na skalę rosyjską – w Moskwie miały liczyć nawet ponad 40 tysięcy uczestników) nic nie wskazuje, żeby sytuacja wewnętrzna w Rosji spełniała warunki pozwalające prognozować wybuch rewolucji politycznej. W. Putin nadal jest najbardziej popularnym wśród Rosjan politykiem. Struktury siłowe są w pełni kontrolowane przez obecnego premiera, a w przyszłości najprawdopodobniej ponownie prezydenta Federacji Rosyjskiej. Nie istnieje też realna i wystarczająco silna alternatywa polityczna wobec jego wizji przyszłości państwa, a prodemokratyczna opozycja zdaje się być pozbawiona siły sprawczej. Podobne wnioski można sformułować w kontekście wydarzeń na Ukrainie w 2013 roku. Pomimo zaistnienia widowiskowych wystąpień, brak realnej alternatywy dla sprawującego władzę W. Janukowycza oraz rozczarowanie Zachodu następstwami pomarańczowej rewolucji zdają się skazywać je na niepowodzenie⁷⁰.

Im więcej czasu upływa od „rewolucji róż”, „pomarańczowej” i „tulipanów” tym więcej kontrowersji wywołują one w dyskusjach naukowych i politycznych. Następstwa wszystkich trzech „rewolucji” są dwuznaczne. W swych pierwszych chwilach przyniosły one wrażenie demokratycznej

⁶⁹ O teoriach wręcz spiskowych zob. P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”...* s. 27 i n.

⁷⁰ Praca nad tekstem została ukończona w grudniu 2013 roku.

zmiany. W paruletniej perspektywie ich ideały zdają się jednak odchodzić w przeszłość. Micheil Saakaszwili był oskarżany o zawłaszczanie państwa. Wiktor Juszczenko i Kurmanbek Bakijew ponieśli sromotne polityczne klęski – jeden zlekceważony przez wyborców, drugi obalony jak jego poprzednik. W rankingach organizacji międzynarodowych wszystkie trzy państwa odnotowały pogorszenie w wymiarze wskaźników wolności politycznych i obywatelskich. Gruzja doświadczyła przegranej wojny i uczyniła krok wstecz na drodze do uzyskania pełni kontroli nad własnym terytorium. Ukraina zatoczyła polityczne koło i wróciła pod rządami stronnictwa spadkobiercy politycznego Leonida Kuczmy – Wiktora Janukowycza. Demonstracje w 2013 roku w Kijowie nie są już jednak pokojowe, co przed dziewięć laty. Kirgistan z kolei przeżył przewrót oraz eksplozję przemocy politycznej i etnicznej. Pytanie czy wydarzenia 2003 roku w Gruzji, 2004 na Ukrainie i 2005 w Kirgistanie zasługują na miano rewolucji jest więc uzasadnione. A odpowiedź brzmi: nie.

Podtrzymywanie rewolucyjnej interpretacji omawianych wydarzeń w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie jest jednak z praktycznego punktu widzenia wygodnym rozwiązaniem dla każdego zaangażowanego w nie aktora politycznego. Jest użyteczne w konstruowaniu potencjału politycznego przez nowe władze, jak do wypełnienia politycznej próżni po pokonanych reżimach w środowisku międzynarodowym. Instytucje demokratyczne w wymienionych krajach okazały się niewystarczająco silne, by obronić się przed wykorzystaniem przez „nowe-stare” elity polityczne do kamuflażu natury zmiany władzy. Nie można im jednak zupełnie odmawiać znaczenia. Nowe reżimy muszą w większym stopniu niż poprzednie liczyć z opinią publiczną. Jak pokazują przykłady J. Tymoszenko czy K. Bakijewa, po „rewolucjach” skrajnie autokratyczne rozwiązania i postulaty znalazły się poza spektrum społecznie dopuszczalnych działań. Nowi przywódcy nie mogą sobie pozwalać na takie samo zadufanie i pewność siebie jaki doprowadziły do upadku ich poprzedników. Sukces społeczeństw Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu polegał nie na zwycięstwie demokracji a na zatrzymaniu procesu autorytaryzacji systemów politycznych tych państw. Zwycięstwo W. Janukowycza czy niestabilna sytuacja przez cały 2010 rok w Kirgistanie pokazują, że nie są to jednak zmiany nieodwracalne. Fasadowe przeobrażenia w wymienionych trzech państwach dowodzą, że za wcześniej jeszcze utożsamianie sukcesu bloku zachodniego w latach 1989–1991 z nieuchronnością procesu demokracji i upowszechnienia liberalnego modelu społeczeństwa.

STRESZCZENIE

Wydarzenia polityczne z 2003 roku w Gruzji, 2004 na Ukrainie oraz 2005 w Kirgistanie zwykło określać się kolorowymi rewolucjami na obszarze poradzieckim. Choć w pierwszej chwili przypisanie im rewolucyjnego charakteru może się wydawać słuszne, z perspektywy czasu można jednak stwierdzić, że w strukturze systemów politycznych Gruzji, Ukrainy i Kirgistanu nie doszło do zmian uzasadniających taki pogląd. Konsekwencje kolorowych rewolucji pozostały rewolucyjnymi tylko z nazwy. Mimo to ich polityczna użyteczność zdaje się przeważać nad stanem faktycznym zaszłych zmian.

Krzysztof Kozłowski

CONSEQUENCES OF COLOR REVOLUTIONS IN THE POST-SOVIET AREA

Political events that took place at the end of 2003 in Georgia, in 2004 in Ukraine and in 2005 in Kyrgyzstan are popularly called Rose, Orange and Tulip Revolution or collectively: Color Revolutions in the Post-Soviet space. At the first glance term "revolution" may seem to be appropriate. From a decade long perspective one may notice that the revolutionary changes in the political systems of Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan did not take place, though. However, their consequences show that the political utility of calling them revolutionary outweighs the extent of the true political change.

Key words: *Rose Revolution, Orange Revolution, Tulip Revolution, Post-Soviet area*

Bibliografia

- P.D'Anieri, *Explaining the Success and Failure of Post-Communist Revolutions*, „Communist and Post-Communist Studies” 2006, nr 3.
- V. Avioutskii, *Aksamitne rewolucje*, Warszawa 2007.
- T. Bodio, *Majdan po azjatycku (festiwal rewolucji aksamitnych)*, „Pogranicze” 2006, nr 1.
- T. Bodio, *Psychologiczne uwarunkowania transformacji systemowej w Polsce*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, Warszawa 2003.
- T. Bodio, *Rewolucja kirgiska jako „efekt domina” w polityce*, [w:] B. Kaczmarek (red.), *Metafory Polityki 3*, Warszawa 2005.

- T. Bodio, *Z problematyki badawczej nad teorią i metodologią transformacji, elit politycznych i ich liderów w WNP*, [w:] T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP*, tom 1, Warszawa 2010.
- V.J. Bunce, S. Wolchnik, *Favorable Conditions and Electoral Revolutions*, „Journal of Democracy” 2006, nr 4.
- T. Carothers, *The Backlash Against Democracy Promotion*, „Foreign Affairs” 2006, nr 2.
- T. Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, nr 13.
- A. Eberhardt, *Rewolucja, której nie było. Bilans pięciolecia „pomarańczowej” Ukrainy*, OSW, Warszawa 2009.
- Ch.H. Fairbanks, *Georgia’s Rose Revolution*, „Journal of Democracy” 2004, nr 2.
- P. Grochmalski, *Kazachstan. Studium politologiczne*, Toruń 2006.
- G.P. Herd, *Colorful Revolutions and the CIS. ‘Manufactured’ versus ‘Managed’ Democracy?*, „Problems of Postcommunism” 2005, nr 2.
- S.F. Jones, *The Rose Revolution: a Revolution without Revolutionaries?*, „Cambridge Review of International Affairs” 2006, nr 1.
- A. Karatnycky, *Ukraine’s Orange Revolution*, „Foreign Affairs”, March/April 2005 <http://www.foreignaffairs.com/articles/60620/adrian-karatnycky/ukraines-orange-revolution> (27.11.2013).
- A. Khamidov, *Clan Politics as the Base of Kyrgyzstan’s Political Crisis*, www.cacianalyst.org/?q=node/118/print (28.08.2013).
- K. Kozłowski, *Iluzje rewolucji. Rewolucja Róż, rewolucja pomarańczowa, rewolucja tulipanów*, Warszawa 2011.
- K. Kozłowski, *Kolory rewolucji*, Warszawa 2012.
- K. Kozłowski, *Rewolucja tulipanów. Geneza, przebieg, następstwa*, Warszawa 2009.
- S. Levitsky, L.A. Way, *The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy” 2002, nr 2.
- J. Matsijewskij, *Elity ukraińskie przed i po rewolucji pomarańczowej*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski, (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Warszawa 2010.
- J. Matsijewskij, *Transformacja reżimu politycznego na Ukrainie przed i po pomarańczowej rewolucji (interpretacja instytucjonalna)*, [w:] T. Bodio [red.], *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP. Problemy metodologii badań*, Warszawa 2010, t. 1.
- M. McFaul, *Transitions from Postcommunism*, „Journal of Democracy” 2005, nr 3.

- A. Tastenov, A. Ustimenko, *A conceptual Framework of the Velvet Revolution Phenomenon in FSU*, Kazachstański Instytut Studiów Strategicznych, <http://www.kisi.kz/img/docs/en/379.pdf>, s. 3 (29.10.2013).
- A. Tastenov, *The Color Revolution Phenomenon: from Classical Theory to Unpredictable Practices*, „Central Asia and the Caucasus” 2007, nr 1 (43).
- J.D. Tatum, *Democratic Transition in Georgia: Post-Rose Revolution Internal Pressures on Leadership*, „Caucasian Review of International Affairs” 2009, vol. 3.
- P. Trzaskowski, *Gruzińska „rewolucja róż”. Zachód i idea Zachodu a przemiany polityczne w Gruzji*, Warszawa 2009.
- K. Tsikhelashvili, *Georgia four years after the Rose Revolution*, European Stability Initiative, http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_109.pdf (12.11.2013).
- L.A. Way, *Rapacious individualism and Political Competition in Ukraine, 1992–2004*, [in:] P. D’Anieri, T. Kuzio (eds.), *Aspects of the Orange Revolution 1. Democratization and Elections in Post-Communist Ukraine*, Stuttgart 2007.
- A. Wilson, *Foreign Intervention in the 2004 Elections: ‘Political Technology’ versus NGOs*, [in:] A. Umland, I. Bredies, V. Jakuszyk (eds.), *Aspects of the Orange Revolution 3. The Context and Dynamics of the 2004 Ukrainian Presidential Elections*, Ibidem-Verlag, Stuttgart 2007.
- A. Akajew, *Думаю о будущем с оптимизмом. Размышления о внешней политике и мироустройстве*, Biszkek 2004.
- С. Кара-Мурза, *Революции на экспорт*, Moskwa 2006.
- Д. Кондрашов, *Антуроссийский фронт: направления народнения*, [w:] *Россия и „санитанный кордон”*, Moskwa 2005.
- Й. Шевцов, *Болтийско-Каспийский Майдан*, „Северный Кавказ” 2005, nr 30.

Adam R. Bartnicki

Sukcesja władzy w warunkach pozorowanej demokracji państw postsowieckich

SŁOWA KLUCZOWE:

sukcesja, władza, demokracja, prezydent, wybory

Wprowadzenie

W prezentowanej analizie pokazuje się, kwestię sukcesji władzy w warunkach pozorowanej demokracji wybranych państw poradzieckich¹. Wykazuje się, że pomimo formalnych przesłanek sugerujących występowanie procesów demokratycznych, rzeczywista wymiana władzy – o ile nie jest wymuszona przez rewolucje społeczne, czy wydarzenia losowe² – niemal nie występuje, a jeśli ma miejsce, to odbywa się w grupie rządzącej czy zgoła rodzinie. Praktycznie we wszystkich państwach poradzieckich, za wyjątkiem republik bałtyckich, występuje, lub czasowo występował, problem z demokratyczną sukcesją władzy. Co ciekawe, nigdzie nie zrezygnowano jednak z samej procedury wyborów, zachowując pozory, ale już nie standardy, demokracji i politycznego pluralizmu.

¹ Z analizy wykluczone są republiki bałtyckie, ponieważ w państwach tych mamy do czynienia ze standardową demokratyczną sukcesją władzy.

² Śmierć, choroba.

Sowieckie dziedzictwo

Rozpad ZSRR na przełomie lat 80. i 90. XX w. i deklaratywne odrzucenie, w większości państw poradzieckich, totalitaryzmu na rzecz demokracji, nie spowodowało automatycznego zerwania z nawykami i zachowaniami poprzedniego systemu. Stało się to widoczne już we wczesnych latach 90. XX w. i w sposób zdecydowanie negatywny rzutowało na cały proces przemian społeczno-politycznych. Jednym z ważniejszych składników radzieckiej rzeczywistości zaadoptowanych do nowych warunków było specyficzne postrzeganie sukcesji władzy jako przywileju ograniczonego do bardzo wąskiej elity, już nie partii komunistycznej, ale klanu, grupy rządzącej czy zgoła rodziny. W tym aspekcie władza i państwo są traktowane jako swoisty łup, czy może niezbywalne dominium rządzącego, a wszelką opozycyjność odbiera się jako zamach na patrymonium. Osią krystalizacji systemu politycznego stała się tym samym silna, i to zarówno w ujęciu prawnym, jak i w sferze realnej polityki, władza lidera i związanej z nim elity, mająca adekwatne umocowanie mentalne i z reguły prawne. Owo dążenie do prawnej i quasi-demokratycznej legitymizacji władzy jest zastanawiające, szczególnie że chodziło raczej o samą formę (wybory, referendum) a nie o realną treść. Wybory często nie spełniały elementarnych wymogów demokracji, ale były przeprowadzane i zawsze pozorowano ich wolny, demokratyczny charakter. Można założyć, że były one istotnym składnikiem ideologii i rytuału władzy, ale też swoistej „transcendentalnej” legitymizacji międzynarodowej. Chodziło o zademonstrowanie, że dane państwo jest demokratyczne, nowoczesne, otwarte na współpracę i modernizację. Liderom państw poradzieckich z pewnością zależało jednak również na zachowaniu przynajmniej pozorów demokratycznej legitymizacji we własnych społeczeństwach. W państwach poradzieckich ukształtował się więc hybrydalny model stosunków politycznych, łączący stosunkowo starannie zabezpieczoną instytucję wyborów, których procedurę podniesiono do rangi naczelných założeń demokracji – i często skrajne marginalizowanie ich realnego znaczenia. Elitom politycznym demokracja, tj. wybory, służyła nie jako rzeczywisty mechanizm kontroli i następstwa władzy, ale jako swoiste alibi świadczące o ich „demokratyzacji”. Przyjęło to zresztą postać karykaturalną, bowiem poparcie powyżej 95 proc. wyrażane w „wolnych” wyborach uchodziło za coś naturalnego. W tej sytuacji nie dziwią wyznania prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenki, który oficjalnie przyznał się do fałszowania wyborów poprzez zaniżanie (!) sobie poparcia³.

³ „Kiedyś pan powiedział, że ostatnie wybory prezydenckie na Białorusi były sfałszowane, że zmniejszona została liczba głosów oddanych na pana. Pewnie pan ironizował? –

W państwach poradzieckich z reguły ignorowano fakt, że demokracja to nie tylko wybory, ale także pewien system wartości, a samo istnienie konkurencji politycznej jest zjawiskiem nie tylko prawomocnym, ale też pozytywnym, co więcej naturalne są formułowane przez opozycję aspiracje do przewodzenia społeczeństwu i państwu. Próby budowania grup i obozów opozycji zdolnych do podjęcia roli alternatywy wobec dominującego reżimu politycznego były jednak, poza kilkoma wyjątkami, nieudane. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był bipolarny układ sił politycznych, który nie sprzyjał tworzeniu się dalszych alternatyw, sprowadzając polityczne wybory do dychotomii „stabilność władzy” – „chaos demokracji”. Wiązało się to z dezorientacją znacznej części elit, która często odnajdywała się w przypadkowym otoczeniu, utrudniającym budowanie własnej tożsamości politycznej, ale też wykazywała się zwyczajnym oportunistycznym. Problem ten był potęgowany przez koniunkturalizm poszczególnych polityków, jak też partii i grup społecznych. W konsekwencji opozycję w przestrzeni publicznej dopuszczano wtedy i tylko wtedy, gdy ta nie próbowała podważyć wyróżnionej pozycji reżimu – znała „swoje miejsce w szeregu”, lub stała się na tyle silna, że była w stanie zakwestionować spetryfikowany układ.

Model władzy w państwach postsowieckich

Henry E. Hale próbował sprowadzić państwa postsowieckie do jednego mianownika określając ich system rządów jako „patronalny prezydencjalizm”. Jego istota miała sprowadzać się do znacznie silniejszej pozycji wybieranego w wyborach powszechnych prezydenta niż innych instytucji państwa. Było to wynikiem zarówno uprawnień formalnych (prawo, konstytucja) jak i nieformalnych – wynikających z relacji patron – klient⁴. Znaczenie tych nieformalnych i często zhierarchizowanych sieci powiązań jest kolejnym reliktem i obciążeniem sięgającym korzeniami czasów komunizmu.

Czynnikiem rzutującym na wykształcanie się systemów prezydenckich w państwach poradzieckich był fakt, że prezydentami zostawali zazwyczaj przywódcy ruchów niepodległościowych. Regionalni liderzy bardzo

zapytał dziennikarz rosyjskiej telewizji Kanał Piąty – Nie, nie żartowałem. To absolutna prawda. W rzeczywistości zagłosowało na mnie 97 proc., a zrobiliśmy 87 proc”. A. Poczobut, *Łukaszenka: Tak, fałszowałem wybory*, „Gazeta Wyborcza” 2.10.2010.

⁴ H.E. Hale, *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*, „World Politics” 2005, Vol. 58, № 1, Oct, s. 133–165.

szybko zorientowali się, że suwerenność daje znacznie większe możliwości indywidualnych karier politycznych niż funkcjonowanie w związku podległym Moskwie. W obliczu rozpadającej się struktury państwa i władzy ZSRR, liderzy ruchów niepodległościowych byli zazwyczaj jedynymi przywódcami dysponującymi autentycznym poparciem ludu i wolą usankcjonowania swojej dominującej pozycji. Co więcej, silna, personalna władza prezydenta, którą można było utożsamiać z władzą miejscowego sekretarza partii, kulturowo łatwiej była rozpoznawana i przyjmowana niż kolektywna władza parlamentu. Przeniesienie ideologiczno-kulturowych założeń roli przywódcy KPZR na prezydenta – w społecznym odczuciu – umożliwiała funkcjonalną ciągłość państwa i władzy, a jednocześnie gwarantowało przeprowadzenie oczekiwanych reform. Prezydentura pojawiła się więc jako narzędzie walki o niepodległość, ale też jako element zapewniający polityczną stabilizację oraz instrument westernizacji i modernizacji⁵. System prezydencki miał gwarantować sprawne wyjście z „anarcho-demokracji”, która ogarnęła obszar poradziecki zaraz po rozpadzie ZSRR. Przywódcy państw zebrali w swoim ręku ważne atuty: w rozpadającym się na oczach społeczeństwa postkomunistycznym świecie pozostawali gwarantem stabilizacji i konsolidacji państwa, stanowili punkt odniesienia i oparcia, byli istotnym elementem kontynuacji umożliwiających sprawne zespolenie starego i nowego⁶. W początkowym okresie posiadali też prawdziwą i z reguły powszechną legitymizację. Rodzący się autorytaryzm jawił się więc nie tylko jako samodzielna forma reżimu politycznego, ale też jako aktywne uzupełnienie systemu demokratycznego, warunkujące poprawę jego sprawności i spójności. Zawierał w sobie elementy konkurencyjnej oligarchii, mechanizmy legitymizacji w sensie formalnym (wybory) i nieformalnym (swoista „umowa społeczna” gwarantująca społeczeństwu socjalną i polityczną stabilizację) oraz pewne elementy liberalizmu gospodarczego.

Niewątpliwie istotnym punktem odniesienia dla charakteru władzy prezydenckiej w państwach obszaru poradzieckiego był przykład płynący z Moskwy. Rosja stopniowo odchodziła od pryncypiów demokracji ewoluując w stronę autorytaryzmu. Państwa poradzieckie nie tylko naśladowały

⁵ Czytaj: В. Кувалдин, *Перелом*, „Известия” 3.07.1991.

⁶ Np. prezydent Turkmenistanu Saparmurad Nijazow rządził niepodzielnie państwem od 1985 roku (najpierw jako szef rządu związkowego i miejscowy lider partii komunistycznej, następnie szef parlamentu i w końcu, od 1990 roku, jako prezydent Turkmenistanu). Przywódcą kazachskiej republiki radzieckiej był późniejszy prezydent Kazachstanu Nurułtan Nazarbajew, Borys Jelcyn był pierwszym sekretarzem partii w Moskwie. Komunistycznym przywódcą uzbeckiej SRS był Islam Karimow.

ten kierunek, ale miały też wyraźne poparcie Moskwy, która prezydencki autorytaryzm postrzegala jako ważny element politycznej stabilizacji w państwach regionu, a niekiedy własnych wpływów. W tym aspekcie jedynym pewnym rozwiązaniem wydawał się klientystyczno-klanowy autorytaryzm⁷. Było to o tyle oczywiste, że w państwach poradzieckich nie występowała skierowana na demokratyzację ani liberalizację kultura polityczna – przeciwnie – dominującym paradygmatem wydawała się być swoista forma autokracji, wiara w przywódcę i jego moc reformowania – a właściwie kwestię ujmując – umiejętność przeprowadzenia zmian.

Ostatecznie systemy polityczne państw poradzieckich dryfowały między quasi-demokracją a autorytaryzmem. Azerbejdżan, Białoruś i państwa Azji Środkowej uplasowały się na pozycjach autorytaryzmu, zaś Armenia zbliża się w tym kierunku. Również Rosja jest dziś państwem autorytarnym, jednak elity utrzymują swoją demokratyczną legitymizację. Państwami demokratycznymi⁸, pomimo wyraźnych zastrzeżeń co do poszczególnych decyzji władz, są Ukraina, od 2004 r. Gruzja, od 2009 r. Mołdawia i od 2010 r. Kirgistan.

Pozorowana demokracja jako narzędzie autorytaryzmu

Każdy niedemokratyczny system polityczny, niezależnie od stopnia stabilizacji i siły rządzącego reżimu, jest bardzo wrażliwy na problem rotacji władzy. Specyfiką państw poradzieckich stała się więc wyraźna próba marginalizowania demokratycznej sukcesji władzy (wyborów), która potencjalnie mogła nieść ryzyko rzeczywistej i niepożądanego przez reżim zmiany – nie tyle zresztą z powodu nieprzewidywalności decyzji przy urnach, co możliwych następstw społecznych w przypadku jawnie sfałszowanych rezultatów elekcji. Liczne „kolorowe rewolucje” w państwach poradzieckich, ale także Arabska Wiosna, wyraźnie pokazują, że nad społeczeństwem trudno jest zapanować, a wybory zawsze są wydarzeniem pobudzającym opozycję do działania. Owo ryzyko w państwach poradzieckich było ograniczane przy pomocy odpowiednich zmian w konstytucji. Chodzi głównie o wydłużanie kadencji prezydenta, ale też o faktyczną likwidację groźnego dla reżimu momentu wymuszonej

⁷ „Klanami” są tu grupy wyodrębniające się ze względu na specyficzne tożsamości/interesy i lojalności a ukształtowane na podstawie długotrwałego współżycia na danym terytorium lub w danej strukturze.

⁸ Oprócz republik bałtyckich.

prawnie sukcesji władzy, poprzez umożliwienie wielokrotnego, a w zasadzie nielimitowanego, startu w wyborach prezydenckich. Konstytucyjny mechanizm kontrolny, jakim jest powszechnie przyjmowana dziś norma maksymalnie dwóch kadencji, stał się w wielu wypadkach fikcją.

Najprostszym mechanizmem stosowanym w celu zwiększania liczby kadencji w krajach poradzieckich było poddawanie pod głosowanie projektu nowej konstytucji. Zazwyczaj uznawano, że kadencja, która miała miejsce w okresie funkcjonowania starej ustawy zasadniczej jest nieważna, a okres urzędowania prezydenta liczy się od pierwszych wyborów przeprowadzonych zgodnie z nową konstytucją. Często, równoległe z przyjęciem ustawy zasadniczej wypowiadano się w referendum w sprawie przedłużenia pełnomocnictw prezydenta, lub zniesienia limitu kadencji. W ten sposób najbardziej demokratyczna instytucja była używana przeciwko demokracji.

Wybrany 1 grudnia 1991 r. na prezydenta Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew, w lutym 1995 r. przeprowadził referendum w sprawie przedłużenia pełnomocnictw prezydenta do 1 grudnia 2000 roku. W sierpniu 1995 r. na drodze referendum przyjęto nową konstytucję, a w grudniu 1998 r. wprowadzono doń zmianę dotyczącą m.in. wydłużenia kadencji prezydenta z 5 do 7 lat⁹. W styczniu 1999 r. przeprowadzono wybory, w których Nazarbajew został wybrany na swą „pierwszą” kadencję. Co ciekawe minister spraw zagranicznych Kazachstanu – Rachat Alijew, postulował nawet wprowadzenie monarchii i przyznanie Nazarbajewowi tytułu chana. Ustawa z 2007 r. o pierwszym prezydencie pozwala Nazarbajewowi na kandydowanie w wyborach prezydenckich dowolną liczbę razy, a status „lidera narodu” (maj 2010 r.) daje mu dożywotnie pełnomocnictwa w rządzeniu krajem także po przejściu na emeryturę (oraz dożywotnie zabezpieczenie finansowe i gwarancje bezpieczeństwa osobistego)¹⁰. Na przełomie lat 2010/2011 w Kazachstanie miał miejsce swoisty teatr polityczny – najpierw przeprowadzono „spontaniczną” i „oddolną” akcję zbierania podpisów w sprawie referendum dotyczącego przedłużenia kadencji prezydenta¹¹, po czym projekt jego został zawetowany przez samego Nazarbajewa. W związku z tym, że parlament odrzucił to veto (pierwszy raz w historii) prezydent odwołał się do Rady

⁹ *Закон Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 7.10.1998 № 284–1.*

¹⁰ *Казахстанские депутаты наделили Назарбаева статусом лидера нации, „РИА Новости”, 12.05.2010.*

¹¹ *В. Панфилова, Назарбаева хотят сделать пожизненным, „Независимая газета”, 24.12.2010.*

Konstytucyjnej, która uznała projekt za sprzeczny z ustawą zasadniczą. 3 kwietnia 2011 r. odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie. Po raz kolejny zwyciężył Nazarabajew, zdobywając 95,55% głosów. 1 grudnia 2011 r. miał on otrzymać tytuł „bohatera narodu”. Odmówił jednak podpisania odpowiedniej ustawy tłumacząc, że największą nagrodą jest dla niego 95 % poparcie obywateli¹². Kluczową kwestią, jeśli idzie o sukcesję władzy w Kazachstanie, wydaje się dziś nie pozycja samego prezydenta, którego rola dalece wykracza już poza prawne ramy prezydentury, ale znalezienie przez Nazarabajewa godnego następcę.

Pierwszym prezydentem Uzbekistanu został Islam Karimow. 24 marca 1990 r. wybrany przewodniczącym Rady Najwyższej (prezydentem) Uzbeckiej SRR, a po rozpadzie ZSRR – prezydentem w drodze ogólnonarodowego głosowania (29 grudnia 1991 r.). Po referendum 26 marca 1995 r. okres urzędowania Karimowa został przedłużony do 2000 r. „Za” opowiedziało się 99,6% (!) głosujących. Po wyborach 9 stycznia 2000 r., w których Karimow uzyskał 92% poparcia, oficjalnie rozpoczął „pierwszą” kadencję. 27 stycznia 2002 r. 91% głosujących w referendum opowiedziało się za przyjęciem 2 poprawek konstytucyjnych, dotyczących ustanowienia dwuizbowego parlamentu i wydłużenia kadencji prezydenckiej z 5 do 7 lat¹³. W kwietniu 2007 r. wprowadzono odpowiednie zmiany w konstytucji. W wyborach 23 grudnia 2007 r. Karimow kolejny raz został wybrany na urząd prezydenta. Pięciu kandydatów partii opozycyjnych nie zostało dopuszczonych do udziału w wyborach¹⁴. W listopadzie 2010 r. Karimow ogłosił konieczność demokratyzacji kraju i budowy społeczeństwa obywatelskiego¹⁵. Reformy miały polegać m.in. na ograniczeniu władzy prezydenta i częściowo weszły w życie wiosną 2011 r. W grudniu 2011 r. ponownie zmieniono długość kadencji prezydenta, tym razem obniżając ją do 5 lat¹⁶.

Zarówno Nazarabajew jak i Karimow borykają się z dużymi problemami zdrowotnymi. Prezydent Uzbekistanu przeszedł w 2013 r. zawał serca. W obu państwach problem sukcesji wydaje się więc dość pilny. Jako potencjalny sukcesor Nazarabajewa traktowany jest dziś zięć prezydenta – Timur Kulibajew, być może ważniejsza w tym układzie jest

¹² *Нурсултан Назарбаев отказался от звания Народного героя*, Интерфакс, 12.12.2011.

¹³ *Президент пожизненно. Ислам Каримов обеспечил себе еще восемнадцать лет правления*, „Независимая газета”, 2.29.2002.

¹⁴ Dwaj zarejestrowani kontrkandydaci wywodzili się z partii pro-rządowych i nie mogli stworzyć realnego zagrożenia dla Karimowa.

¹⁵ *Узбекистан меняет конституцию*, „Газета.Ru”, 12.11.2010.

¹⁶ *Каримов втихаря сократил свой президентский срок*, „uznews.net”, 28.03.2012.

jednak córka prezydenta – Dariga Nazarbajewa. Również w Uzbekistanie jako potencjalnego sukcesora Karimowa wymienia się jego córkę Gulnarę Karimową, jednak ze względu na jej problemy jest to sprawa wywołująca wątpliwości. Należy też pamiętać, iż ani Karimow ani Nazarbajew nigdy nie wskazali córek jako ewentualnych następczyń. Może to być zresztą dość kłopotliwe w warunkach krajów muzułmańskich. Uzbecka i kazachska polityka opiera się raczej na strukturach klanowych, a nie dynastycznych. Niewątpliwie w obu państwach toczy się już jednak walka o sukcesję.

Nazarbajew i Karimow, w kwestii przyszłej sukcesji władzy, mogą korzystać z doświadczeń Azerbejdżanu. Obecny autorytarно-oligarchiczny system polityczny tego państwa został stworzony przez Geidara Alijewa – prezydenta od 1993 r. do śmierci w 2003 roku. 24 sierpnia 2002 r. wniesiono poprawkę do konstytucji, na mocy której w wypadku przedterminowego odejścia prezydenta z urzędu jego pełnomocnictwa przechodzą na premiera. Za zmianami w referendum opowiedziało się aż 97% mieszkańców kraju. Ważne jest to, że funkcję szefa rządu sprawował jego syn – Ilham Alijew. 31 października 2003 r. Geidar Alijew przekazał władzę premierowi. W ten sposób urząd prezydenta pozostał w rodzinie Alijewów. W 2008 r. Ilham Alijew został wybrany na drugą pięcioletnią kadencję. W marcu 2009 r. w Azerbejdżanie odbyło się referendum, w którym obywatele wypowiedzieli się m.in. na temat zniesienia limitu dwóch kadencji urzędu prezydenta. Większość głosujących opowiedziała się za przyjęciem proponowanych zmian¹⁷. Parlament wykreślił z konstytucji przepis ograniczający prezydencką władzę do dwóch kadencji. W 2013 r. Ilham Alijew zapewnił sobie reelekcję, zdobywając w wyborach 83,9% głosów.

Referendum przeprowadzone 30 stycznia 1994 r. potwierdziło zaufanie narodu do wybranego w grudniu 1991 r. prezydenta Askara Akajewa. Poparcie było imponujące – wyniosło 96,3% głosujących¹⁸. Wcześniej, 5 maja 1993 r., przyjęto konstytucję Kirgistanu. W 1995 r. Akajew po raz „pierwszy” został prezydentem. W lutym 1996 r. w Kirgistanie przeprowadzono kolejne referendum, w wyniku którego poszerzono zakres władzy prezydenta kosztem legislatywy¹⁹. W 2005 roku w wyniku tzw. „rewolucji tulipanów”, do władzy doszedł Kurmanbek Bakijew. Wielu

¹⁷ *У действующего президента Азербайджана появляется возможность остаться во власти*, „Независимая газета”, 3.04.2009.

¹⁸ В. Березовский, *Триумф Аскара Акаева*, „Российская газета”, 1.02.1994.

¹⁹ Д. Токобаев, *Становление института Президентства в КР. I часть. От развала СССР до 24 марта 2005 года*, www.krsu.edu.kg/Rus/files/nv/nv01_a05.doc (28.04.2009).

Kirgizów miało nadzieję na poprawę warunków życia i reformy demokratyczne. Bakijew urząd prezydenta objął w lipcu 2005 roku, ale wprowadzona później poprawka do konstytucji pozwoliła na przedłużenie kadencji prezydenckiej o rok. 7 kwietnia 2010 r., w wyniku kolejnej rewolucji, utracił on jednak władzę w kraju. W czerwcu 2010 r. przeprowadzono referendum, w którym zapytano obywateli m.in. o ograniczenia uprawnień prezydenta i zatwierdzenie szafa gabinetu – Rozy Otunbajewej na stanowisku p.o. prezydenta kraju na okres przejściowy (tj. do końca 2011 roku). Ustrój państwa został zmieniony na parlamentarno-gabinetowy. Celem zmian było zapobieżenie w przyszłości nadużyciom zbyt silnej władzy prezydenckiej. 30 października 2011 r. w Kirgistanie odbyły się wybory prezydenckie, które w pierwszej turze wygrał premier – Ałmazbek Atambajew, uzyskując 63,1% poparcia.

Urząd prezydenta w Tadżyckiej SRR wprowadzono w sierpniu 1991 r. Na to stanowisko Rada Najwyższa wybrała rządzącego republiką od 1985 r. sekretarza tadżyckiej KPZR Kachchora Machkamowa. Jego poparcie dla puczu Janajewa umożliwiło opozycji zorganizowanie masowych demonstracji, które zmusiły go do dymisji i rozpisania wyborów. Nowym prezydentem został przedstawiciel leninabadzkiej nomenklatury – Rachmon Nabijew. Również on, w rezultacie wojny domowej, musiał odejść ze stanowiska. 6 listopada 1994 r. na prezydenta Republiki Tadżykistanu został wybrany członek klanu Kulabu Emolali Rachmanow. 26 września 1999 r. w referendum społeczeństwo zatwierdziło przedłużenie jego kadencji z 4 do 7 lat²⁰. W czerwcu 2003 r. zorganizowano kolejne referendum, w którym 93% głosujących zatwierdziło poprawkę do konstytucji, pozwalającą Rachmonowowi ubiegać się o dwie kolejne kadencje prezydenckie²¹. Zgodnie z wynikiem głosowania, 22 czerwca 2003 r. dokonano odpowiednich zmian w konstytucji. W listopadzie 2006 r. został ponownie, chociaż oficjalnie „po raz pierwszy”, wybrany na prezydenta. W wyborach jesienią 2013 r. po raz czwarty zapewnił sobie siedmioletnie rządy. Obywatele po raz kolejny byli niezwykle zgodni, aż 86,6% wyborców poparło „ojca prezydenta”.

Na innej podstawie przeprowadzono wydłużenie kadencji prezydenta w Turkmenistanie. Zgodnie z wynikiem referendum przeprowadzonym 15 stycznia 1994 r. pełnomocnictwa wybranego w grudniu 1992 r. prezy-

²⁰ *В Таджикистане прошел референдум. Предполагается внесение достаточно существенных поправок в действующую Конституцию, „Независимая газета”, 28.09.1999.*

²¹ *Кэтрин Дэвис, Рахмонов сможет править до 2020 года, http://news8.thdo.bbc.co.uk/hi/russian/news/newsid_3012000/3012084.stm (20.11.2013).*

denta Saparmurata Nijazowa zostały przedłużone do 2002 roku. Wybory, które miały się odbyć w roku 1997 r., zostały odwołane, zaś w 1998 r. zniesiono ograniczenia kadencyjności prezydenta. Jego władza oparta na lojalnych urzędnikach, aparacie przemocy i klanowych liderach z własnego plemienia Achal-Teke, stała się niezagrożona. W grudniu 2006 r. Nijazow niespodziewanie zmarł. W walce o sukcesję na czoło wysunął się wicepremier i minister zdrowia Gurbanguł Berdimuhammedow²². Pierwszym świadectwem jego silnej pozycji w turkmeńskiej elicie politycznej był wybór na przewodniczącego komisji odpowiedzialnej za przygotowanie i przeprowadzenie ceremonii pogrzebowych – analogia z organizującym pogrzeb Lenina Stalinem nasuwa się sama. 21 grudnia 2006 r. Berdimuhammedow został mianowany przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego p.o. prezydenta. Nie obyło się przy tym bez ekspresowej zmiany konstytucji, ponieważ stanowisko to zgodnie z procedurą miało przypadać przewodniczącemu parlamentu. 11 lutego 2007 r. Berdimuhammedow został prezydentem²³. W maju 2011 roku parlament uchwalił nową ustawę o wyborach prezydenta, która stanowiła, że wybory muszą być konkurencyjne. W praktyce, główna innowacja polegała na nominalnym oddaniu decyzji o wyłanianiu kandydatów samym wyborcom lub ich organizacjom. Artykuł 27. ustawy o wyborach stanowił, że kandydatów wysuwają partie polityczne, organizacje społeczne i grupy obywateli, zaś kandydat musi zebrać 10 tys. podpisów, by uzyskać rejestrację²⁴. Problem zawierał się w tym, że w Turkmenistanie w zasadzie nie ma żadnych partii opozycyjnych i żadnych struktur, które mogłyby działać poza kontrolą władzy. Wybory prezydenckie 12 lutego 2012 r. nie przyniosły więc niespodzianki. Zgodnie z przewidywaniami zwyciężył Berdimuchammedow, na którego zagłosowało według oficjalnych danych ponad 97,14% wyborców przy frekwencji sięgającej 96%²⁵. Demokratyczna retoryka przed wyborami była najprawdopodobniej jedynie elementem działania na rzecz poprawy wizerunku Turkmenistanu na arenie międzynarodowej.

²² Według niektórych danych był osobistym lekarzem Nijazowa. *Туркмения готовится узнать имя нового лидера*, Телекомпания НТВ, 25.12.2006.

²³ Wybory były dwustopniowe. Kandydatów do prezydentury wybrała Chalk Maslachat (Rada Narodowa). Najpierw zgłoszono po dwóch przedstawicieli każdego z pięciu obwodów i stolicy, a następnie wybrano spośród nich sześć osób, w tym Bermuchamedowa. Dwa tygodnie później, 11 lutego 2007, odbyło się głosowanie powszechne.

²⁴ R. Gortat, *Turkmenistan 2012: Rytualne wybory prezydenckie i realna walka o gaz*, „e-Politikon” 2012, nr 2, s. 177–178.

²⁵ *Президента Туркмении переизбрали на второй срок с результатом 97,14%*, „NEW-Stru.com”, 13.02.2012.

Podobną drogą, jak reżimy autorytarne Azji Centralnej, poszła ewolucja władzy politycznej na Białorusi. Tu także, po 1994 r., kiedy to do władzy doszedł Aleksander Łukaszenka, faktycznie wyeliminowano możliwość demokratycznej sukcesji władzy. 17 października 2004 r., razem z wyborami parlamentarnymi, odbyło się referendum, w którym obywatele odpowiedzieli na pytanie: „Czy zgadzasz się na kandydowanie pierwszego prezydenta Republiki Białorusi Aleksandra Łukaszenki w wyborach prezydenckich i przyjęcie pierwszego akapitu artykułu 81 Konstytucji Republiki Białorusi w następującej redakcji: Prezydent jest wybierany na 5-letnią kadencję bezpośrednio przez naród Republiki Białoruś na podstawie powszechnego, wolnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w tajnym głosowaniu”? Nowela konstytucji usuwała przepis, że jedna osoba może być prezydentem nie więcej niż dwie kadencje. Według oficjalnych danych w referendum wzięło udział 90,28 5 wyborców²⁶. Za zmianami zaproponowanymi przez Łukaszenkę głosowało 79,42% obywateli. Wyniki referendum pozwoliły Łukaszence ubiegać się po raz trzeci o urząd w wyborach, które wygrał w marcu 2006 r., i w zasadzie zapewniły mu dożywotni urząd prezydenta Białorusi. 19 grudnia 2010 r. po raz czwarty został prezydentem, otrzymując 79,68% poparcia²⁷.

Sukcesja władzy w Rosji

Możliwość ubiegania się po raz trzeci o urząd głowy państwa w 2000 r. sugerowano Borysowi Jelcynowi. W tym wypadku kadencje zamierzano liczyć od uchwalenia konstytucji 1993 r., tj. z pominięciem I kadencji w latach 1991–1996. Ostatecznie Jelcyn nie wyraził na to zgody. Podkreślić należy, iż niechęć Jelcyna do „majstrowania” przy konstytucji w znacznej mierze wynikała z faktu, że zdawał on sobie sprawę z nierealności sukcesu wyborczego. Trzeba też jednak dodać, że pomimo skrajnie złych sondaży i problemów ze zdrowiem nie zdecydował się na odwołanie/odłożenie wyborów prezydenckich 1996 r. Ostatecznie Jelcyn wspomniane wybory wygrał, co dało mu czas na przygotowanie sukcesji po odejściu ze stanowiska. Było to o tyle ważne, że prezydent i jego otoczenia zamieszani byli w szereg afer. Chodziło więc o to, by suk-

²⁶ Niezależne badanie prowadzone przez Instytut Gallupa wykazało jednak, że faktycznie za zmianą konstytucji głosowało tylko 48,1% uprawnionych.

²⁷ А. Букчин, Лукашенко набирает 79,67% после подсчета 100% бюллетеней – ЦИК, „РИА Новости”, 20.12.2010.

cesor Jelcyna zapewnił mu i jego rodzinie nietykalność, a jednocześnie nie kwestionowałby ustalonych sfer wpływów powiązanych z władzą elit gospodarczych.

Dnia 9 sierpnia 1999 roku prezydent dokonał zmiany na stanowisku szefa rządu – Siergieja Stiepaszyna zastąpił Władimir Putin. Już w pierwszym wystąpieniu telewizyjnym informującym o zmianach Jelcyn zaapelował do Rosjan, aby w przyszłych wyborach prezydenckich oddali swe głosy właśnie na Putina: „wierzę w niego i chcę, aby uwierzyli wszyscy, którzy pójdą do urn wyborczych w czerwcu przyszłego roku” – oświadczył. Zapewnił też, że Putin „jest w stanie skonsolidować społeczeństwo, kontynuować reformy oraz zgromadzić wokół siebie ludzi zdecydowanych pracować na rzecz wielkiej Rosji”²⁸. Głosowanie w Dumie nad wotum zaufania dla kandydata Jelcyna wyznaczono na 16 sierpnia. Desygnowanie go na następcę przez Jelcyna – polityka mogącego liczyć na najwyżej pięcioprocentowe poparcie – uspokoiło zarówno komunistów, jak i całą rosyjską elitę polityczną. Nikt nie brał tej kandydatury na poważnie. Przewidywano, że na stanowisku szefa rządu przetrwa on najwyżej trzy miesiące, tj. do wyborów parlamentarnych. Na pierwszym posiedzeniu rządu Putin dał do zrozumienia, że funkcję premiera, a także rolę kandydata w wyborach prezydenckich, przyjął na wyraźne polecenie Borysa Jelcyna. „Decyzja została podjęta i jako wojskowi musimy ją realizować”²⁹.

Po grudniowych wyborach parlamentarnych wahadło poparcia społecznego zdecydowanie przechyliło się jednak na stronę Putina. Rosyjskie elity garnęły się do obozu zwycięzcy, opozycja znalazła się w rozsypce. Scena została przygotowana do przekazania pełni władzy Putinowi. W czasie swoich dwóch kadencji Jelcyn popełnił wiele gaf, wielokrotnie się pomylił, często postępował nieracjonalnie i chaotycznie, teraz jednak odchodził z klasą. Na sam koniec osiągnął to co zamierzał – wskazał swojego następcę. 31 grudnia 1999 roku w przemówieniu telewizyjnym prezydent zapowiedział dymisję i pożegnał się z rodakami. Wszystkie swe uprawnienia, gabinet kremłowski, a także czarną skrzynkę z kodami rakiet atomowych, przekazał premierowi. W kilka godzin po objęciu nowych obowiązków Putin podpisał dekret gwarantujący nietykalność Borysowi Jelcynowi i członkom jego rodziny.

Dlaczego Jelcyn odszedł z Kremla? W rosyjskiej i zachodniej prasie szybko pojawiły się spekulacje na temat przyczyn takiego posunięcia. Kłopoty ze zdrowiem nie były tu żadnym wytłumaczeniem. Również

²⁸ *Borys Jelcyn zdymisjonował premiera Siergieja Stiepaszyna*, „Rzeczpospolita”, 10.08.1999.

²⁹ Tamże.

samodzielna decyzja wydaje się wątpliwa, zważywszy na niezwykle silny u Jelcyna „instykt władzy” i pojawiające się informacje o ocenzeniu jego ostatniego telewizyjnego przemówienia do narodu. Jeden z naocznych świadków opowiadał o tym, że do ostatniej chwili Jelcyn kłócił się z córką i nie chciał odczytać z kartki przygotowanego tekstu³⁰. Z drugiej strony prezydent nie był człowiekiem, którego można było zmusić do czegokolwiek, tym bardziej do dymisji. Dmitrij Trenin twierdził, że podając się do dymisji Jelcyn kierował się dwoma motywami. Po pierwsze, pragnął zapewnić sobie godne miejsce w historii i uznał, że właśnie teraz jest najlepszy moment do przekazania władzy. Po drugie, chciał ją oddać wybranemu przez siebie następcy. Wyciągnął z czeluści systemu biurokratycznego człowieka, któremu zdołał wręczyć mandat w imieniu narodu rosyjskiego³¹. Tak naprawdę decyzja Jelcyna nie miała już jednak większego znaczenia. Rzeczywisty ośrodek władzy i tak znajdował się w rękach szefa rządu.

Oceniając pierwsze dwa lata prezydentury Putina, Aleksiej Zudin pisał, że jego władzę można sprowadzić do trzech przymiotników: „charyzmatyczna”, „biurokratyczna” i „autorytarna”³². Samo zjawisko legitymizacji za pośrednictwem wyborów w Rosji nie budziło jednak wątpliwości, aż do 2004 roku, kiedy to Kreml musiał usilnie poszukiwać w miarę reprezentatywnych konkurentów, gotowych „stanąć w szranki” z Putinem. Ich brak podważał bowiem sam sens i istotę wyborów³³, tj. burzył funkcjonujący model demokratycznie legitymizowanego autorytaryzmu. Zwycięstwo Putina było już mało uciążliwą, choć nadal konieczną, formalnością – uzyskał ponad 70% głosów w pierwszej turze wyborów.

Problem sukcesji władzy powrócił na przełomie lat 2007/2008, bowiem rosyjska konstytucja ogranicza możliwość sprawowania urzędu prezydenta do dwóch kadencji z rzędu. Rządząca elita nie zdecydowała się na zmianę ustawy zasadniczej i wydłużenie okresu prezydentury Putina lub zniesienie limitu kadencji. Decyzję tę można oceniać w sposób dwojaki – jako przykład obecności w życiu politycznym Rosji norm prawa i szacunku do Konstytucji, lub wręcz przeciwnie – jako wyraźny sygnał lekceważenia ustawy zasadniczej, która chociaż uciążliwa, nie stanowiła jednak realnej bariery dla politycznych zamierzeń władzy. Zamiast kłopotliwych poli-

³⁰ B.R. Schuster, *Dwór Borysa Jelcyna*, „Dziennik pl.”, 13.10.2007.

³¹ *Jelcyn oddał władzę*, „Rzeczpospolita”, 3.01.2000.

³² А. Зудин, *Режим Владимира Путина: контуры новой политической системы*, Москва 2002.

³³ Л. Шевцова, *Как Россия не справилась с демократией: логика политического отката*, „Pro et Contra” 2004, nr 3, t. 8, s. 47.

tycznie zmian w Konstytucji zdecydowano się na plan sukcesji, w ramach którego prezydentem miał zostać bliski współpracownik Putina i lojalny członek rządzącej elity – Dmitrij Miedwiediew. 10 grudnia 2007 r. liderzy kilku prokremlowskich partii wysunęli kandydaturę Miedwiediewa jako kandydata w zbliżających się wyborach prezydenckich. Władimir Putin również poparł tę nominację³⁴. W wyborach 2 marca 2008 r. Miedwiediew uzyskał 70,28% poparcie³⁵. 7 maja 2008 r. został zaprzysiężony na prezydenta, a były już szef państwa został premierem. W Rosji pojawiła się nowa formuła sprawowania władzy – rządzący „tandem” Putina i Miedwiediewa. Prezydent zachował się w pełni lojalnie wobec swojego patrona i po upływie kadencji nie ubiegał się o reelekcję. Na Kreml miał wrócić Putin. Tym razem na 6 lat, bowiem w grudniu 2008 r. Miedwiediew podpisał poprawkę do Konstytucji, która wydłuża kadencję głowy państwa do sześciu lat³⁶.

Wybory parlamentarne w grudniu 2011 roku, które poprzedzały prezydencką elekcję 2012 r., dość niespodziewanie pokazały, że rosyjski autorytaryzm wpadł w swoistą „pułapkę” demokracji. Okazało się, że propaganda, socjotechnika i manipulacje nie mogą całkowicie zdusić rosnących aspiracji Rosjan. Względna stabilizacja ekonomiczna, którą zapewniły rządy Putina, w sposób naturalny zaowocowała oczekiwaniami politycznymi wyrażanymi głównie przez rosyjską młodzież i klasę średnią. Putin bardzo sobie zaszkodził, kiedy 24 września 2011 roku na zjeździe „Jednej Rosji” ogłosił, że wspólnie z Miedwiediewem ustalili, że w wyborach prezydenckich wystartuje dotychczasowy szef rządu, a Miedwiediew zostanie premierem. W wyborach prezydenckich 4 marca 2012 roku, bez większych problemów osiągnął jednak sukces. Pomimo masowych doniesień o fałszerstwach wyborczych jego zwycięstwa nie podważyła ani opinia międzynarodowa, ani większość koncesjonowanej opozycji.

Zakończenie

W państwach poradzieckich wykształciła się specyficzna struktura prezydenjalizmu zawierająca w sobie elementy demokracji i monarchii. Prezydent uosabia w niej majestat i pełnię władzy, rzeczywistą „nadwładzę”

³⁴ В. Романенкова, *Путин поддержал кандидатуру Медведева на пост президента*, „ИТАР-ТАСС”, 10.12.2007.

³⁵ ЦИК подвел итоги выборов президента, „Газета.Ру”, 7.03.2008.

³⁶ Медведев утвердил закон об увеличении срока полномочий президента и ГД, „РИА Новости”, 30.12.2008.

państwową – niezbywalną, niezależną od reguł prawa, nacisków politycznych, a często też woli wyborców. Mimo to wybory są przeprowadzane cyklicznie. Mają one potwierdzać demokratyczną legitymizację reżimu, ale ich znaczenie ogranicza się wyłącznie do quasi-wolnego wyrażania poparcia dla władzy. W tego typu systemach krytycznym punktem jest moment sukcesji władzy. W celu minimalizacji ryzyka liderzy poszczególnych państw dokonują zmian w prawie wyborczym, konstytucji, wydłużają swoje kadencje, znoszą konstytucyjne ograniczenia liczby kadencji, skrajnie marginalizują konkurencję polityczną. Ostatecznie, posuwają się do fałszerstw wyborczych. Jeśli zmiana na szczytach władzy jest niedozwolona to dokonuje się w kręgu rządzącej elity lub rodziny. Tego typu sukcesja ma na celu zachowanie ciągłości władzy elity, oligarchii czy klanu.

STRESZCZENIE

W prezentowanej analizie pokazano, że pomimo formalnych przesłanek sugerujących występowanie w państwach poradzieckich procesów demokratycznych, rzeczywista, demokratyczna wymiana władzy, niemal nie występuje. Jest ona skrajnie marginalizowana czy wręcz eliminowana przez szereg mechanizmów, począwszy od wydłużania kadencji prezydenta i znoszenia konstytucyjnego limitu ilości kadencji, skończywszy na fałszerstwach wyborczych i niedopuszczeniu do pojawienia się realnej opozycji. Co ciekawe, nigdzie nie zrezygnowano jednak z samej procedury wyborów, zachowując pozory, ale już nie standardy, demokracji i politycznego pluralizmu.

Adam R. Bartnicki

POWER SUCCESSION IN FORMER SOVIET STATES UNDER THE CONDITIONS OF SHAM DEMOCRACY

The presented analysis indicate that, despite the formal evidence of democratic processes in the post-Soviet countries, real democratic exchange of power does not exist. Processes of power exchange are extremely marginalized or even eliminated through a variety of mechanisms, i.a. extending president's office terms, abolition of constitutional limit on the number of tenure, falsification of elections and a permanent effort to isolate real opposition. What is interesting, however, is that the procedure of elections have been never abandoned, keeping up appearances, but not standards of democracy and political pluralism.

Key words: *succession, power, democracy, president, elections*

Bibliografia

- R. Gortat, *Turkmenistan 2012: Rytualne wybory prezydenckie i realna walka o gaz*, „e-Politikon” 2012, nr 2.
- H.E. Hale, *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*, „World Politics” 2005, Vol. 58, № 1.
- Закон Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от 7.10.1998, № 284-1.*
- A. Зудин, *Режим Владимира Путина: контуры новой политической системы*, Москва 2002.
- Л. Шевцова, *Как Россия не справилась с демократией: логика политического отката*, „Pro et Contra” 2004, nr 3, t. 8.

Michał Brzeziński

Parlament wobec szczególnych zagrożeń – rozwiązania konstytucyjne wybranych państw obszaru byłego ZSRR

SŁOWA KLUCZOWE:

*parlament, konstytucja, stan wojny, stany nadzwyczajne,
państwa obszaru byłego ZSRR*

Konstytucja¹, najważniejszy akt ustrojowy państwa, powinna odznaczać się uniwersalnością, tzn. stałą zdolnością regulacyjną i siłą oddziaływania skuteczną nie tylko w sytuacjach normalnych (codziennych, pokojowych), ale również w warunkach szczególnych (nadzwyczajnych, wojennych).

Idea uniwersalności, rozumiana jako odporność konstytucji na wszelkie zakłócenia w funkcjonowaniu państwa, pojawiła się dopiero po koniec XIX wieku jako rezultat szeregu przyczyn. Przede wszystkim wyrażała sprzeciw wobec nagminnego odchodzenia od konstytucji w sytuacjach szczególnych zagrożeń, w czasie których, powołując się na konieczność lub względy bezpieczeństwa, konstytucję odstawiano na bok, degradując ją do roli aktu „na spokojne czasy”. Następną przyczyną było pojawienie się koncepcji państwa prawnego, wprowadzającej powszechność reglamentacji prawnej z równoczesnym odrzuceniem działań arbitralnych jako sprzecznych z literą prawa. Kolejną przyczyną było upowszechnienie oraz instytucjonalizacja praw człowieka, których bezwzględna niepodważal-

¹ W zakresie teoretycznym artykuł jest poprawioną wersją opracowania *Konstytucjonalizacja pozycji ustrojowej parlamentu w sytuacjach szczególnych zagrożeń*, opublikowanego w książce T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 373–387.

ność i nienaruszalność przypieczętowała koniec ich swobodnego ograniczenia lub zawieszania. Za ostatnią przyczynę uniwersalności konstytucji uznaje się renesans prawa ponadpozytywnego, które traktując człowieka jako główny podmiot prawa, dodatkowo zabezpiecza niederogowalność praw człowieka².

Poza sytuacjami w jakich może funkcjonować państwo, uniwersalność dotyczy także zakresu (szerokości) materii konstytucyjnej, która obecnie obejmuje zasady, ustrój naczelných organów państwa (ich kompetencje i wzajemne relacje) oraz wolności i prawa człowieka i obywatela. Zakres ten ogranicza szczegółowość regulacji i prowadzi do normowania zagadnień o charakterze podstawowym, najważniejszych dla prawidłowego funkcjonowania państwa³. W przypadku szczególnych zagrożeń, jak również problematyki bezpieczeństwa, prowadzi to do dwojakiego rodzaju konsekwencji.

Po pierwsze, łącząc treść konstytucji z zagrożeniami dotyczącymi państwa, uniwersalność dzieli materię konstytucyjną na postanowienia zwyczajne i szczególne, których stosowanie zależy od poziomu bezpieczeństwa i oceny występujących lub prognozowanych zagrożeń. Postanowienia zwyczajne wyznaczają reguły codziennego funkcjonowania państwa, w tym zapewniania bezpieczeństwa w warunkach niezakłóconych, tj. względnie stabilnych i przewidywalnych. Natomiast postanowienia szczególne mają zastosowanie w sytuacjach bezradności dotychczasowych sposobów postępowania, w obliczu zagrożeń zmuszających co najmniej do modyfikacji, jeżeli nie odejścia od tego co zwyczajne, typowe, co wyznacza rutynowość podejmowanych działań, w tym poziom dopuszczalnej, zwykłej represyjności.

Po drugie, uwzględniając programową lapidarność konstytucji⁴, uniwersalność wpływa na zwięzłość poruszanych w niej zagadnień. Zarówno postanowienia szczególne jak i zwyczajne regulowane są w sposób oszczędny, aczkolwiek zdarzają się konstytucje, które wskutek doświadczeń państw np. z autorytaryzmem, wychodzą ponad przeciętną i poświęcają bezpieczeństwu większe zainteresowanie⁵, wiążąc z tym nadzieje

² Szerzej zob. J. Karp, J. Szymanek, *Znaczenie ustawy w unormowaniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w kontekście stanu nadzwyczajnego i klęski żywiołowej*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 81–84.

³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 35.

⁴ J. Karp, J. Szymanek, *Znaczenie ustawy...*, s. 87.

⁵ T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa w sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń (doświadczenia krajów Europy Zachodniej)*, [w:] *Pokolenia Kultura Polityka. Księga jubileuszowa na 65-lecie*

uniknięcia doznanych kryzysów czy błędów przeszłości. Niezależnie jednak od różnic, uniwersalność instytucjonalizuje materię konstytucyjną, która w przypadku szczególnych zagrożeń przybiera postać stanu wojny (zagrożenia wojenne) i stanów nadzwyczajnych (zagrożenia nadzwyczajne).

Stan wojny jest pojęciem z zakresu prawa międzynarodowego, które określa sytuację prawną wynikającą z zaistnienia wojny między państwami. W stanie tym dochodzi do zerwania stosunków dyplomatycznych, konsularnych lub gospodarczych. Stan wojny nie musi oznaczać działań wojennych, ponieważ może ograniczyć się do formalnego ogłoszenia, bez dalszych militarnych konsekwencji. W takim przypadku należy wyodrębnić pojęcie czasu wojny, które oznacza działania zbrojne – okres faktycznego trwania (prowadzenia) wojny⁶. Stany nadzwyczajne są z kolei instytucjami prawa wewnętrznego przybierającymi najczęściej postać stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Stan wojenny towarzyszy stanowi wojny. Natomiast stan wyjątkowy zwykle odnosi się do zagrożeń wewnętrznych o charakterze politycznym, godzących w podstawowe zasady ustrojowe państwa oraz bezpieczeństwo obywateli.

Obie wymienione instytucje, mimo zasadniczych różnic występujących między nimi, przedstawiają państwo na nowe tory, reorganizują jego zewnętrzne i wewnętrzne funkcjonowanie oraz uprzywilejowują władzę wykonawczą⁷, która wyposażona w dodatkowe uprawnienia, na czele ze stanowieniem aktów z mocą ustawy⁸, odgrywa pierwszoplanową rolę, pozostawiając w cieniu pozostałe władze⁹. Dominacja egzekutywy w sytuacjach szczególnych zagrożeń ma charakter naturalny, wręcz oczywisty, i jako taka nie powinna być kwestionowana. Szczególne zagrożenia, przed którymi staje państwo nie pozostawiają wyboru. Jednoznacznie wskazują na władzę wykonawczą, która zapewniając bezpieczeństwo w warunkach normalnych (zwyczajnych), jako jedyna jest przygotowana aby to samo

Profesora Bronisława Gołębiowskiego, Warszawa 1999, s. 334, 335; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 35.

⁶ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 27, 29.

⁷ Zob. np. J. Stembrowicz: *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 272 oraz *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958 r.*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 1.

⁸ T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, .s. 338.

⁹ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno – demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 37.

zadanie wykonywać w dalszym ciągu, tylko przy użyciu dodatkowego instrumentarium.

Równocześnie jednak szczególne zagrożenia zachęcają aby stan wojny, a zwłaszcza stany nadzwyczajne potraktować niezgodnie z ich przeznaczeniem. Instytucje te, zamiast odsunięcia niebezpieczeństwa i powrotu do normalności, dają sposobność wykorzystania w celach politycznych i osobistych. Atmosfera towarzysząca szczególnym zagrożeniom bez wątpienia temu sprzyja, przede wszystkim świadomość nieskuteczności dotychczasowych metod działania, wraz z towarzyszącą jej potrzebą dokonania głębszych przewartościowań w myśleniu o państwie, jego roli czy źródłach powstałego kryzysu. Zachęta wykorzystania stanu wojny lub stanów nadzwyczajnych niekoniecznie musi przybrać postać świadomego działania, w którym od samego początku, w celu ukrycia rzeczywistych powodów, zmierza się do sięgnięcia po jedną z wymienionych instytucji. Może pojawić się w sposób bardziej prozaiczny, na przykład jako efekt przyzwyczajenia do nowych, otrzymanych uprawnień, które z biegiem czasu zamiast wygasać wraz z poprawą sytuacji, zyskują na trwałości, stając się stałym elementem rządzenia państwem.

W obliczu takich niebezpieczeństw należy widzieć parlament, w szczególności potrzebę wszechstronnego zabezpieczenia jego pozycji ustrojowej. Po pierwsze, przez reguły gwarantujące stabilność porządku konstytucyjnego¹⁰. Po drugie, przez umożliwienie uczestniczenia w działaniach władzy wykonawczej, w tym przez prawo do podejmowania najbardziej newralgicznych decyzji. Zabezpieczenia te są tematem interesującym w państwach obszaru byłego ZSRR z powodu ich wspólnej przeszłości oraz różnorodności przyjętych form rządów, oscylujących między parlamentaryzmem a prezydenjalizmem¹¹. Wydaje się, że wybór siedmiu takich państw, to jest Litwy, Łotwy, Estonii, Białorusi, Ukrainy, Rosji i Azerbejdżanu, odzwierciedla wzajemne zróżnicowanie, umożliwiając równocześnie przyjrzenie się zastosowanym rozwiązaniom konstytucyjnym przez odniesienie ich do powszechnie obowiązujących standardów demokratycznych i konstytucyjnych w jaki kształtowana jest rola władzy ustawodawczej w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń.

Reguły gwarantujące stabilność porządku konstytucyjnego odnoszą się do parlamentu w sposób pośredni oraz bezpośredni, za każdym

¹⁰ T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, .s. 335.

¹¹ W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowej i Wschodniej – próba bilansu*, [w:] W. Sokół, M. Zmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 29.

razem oddziałując niejako automatycznie, z mocy prawa, nie wymagając od parlamentu aktywności.

Pośrednia ochrona podstaw funkcjonowania parlamentu w warunkach szczególnych zagrożeń opiera się na tych postanowieniach konstytucji, które gwarantują ustrojową niezmienność państwa. Mają one postać ograniczeń i dotyczą konstytucji, ustaw o stanach nadzwyczajnych lub o wyborach organów władzy publicznej. Postanowienia te zabezpieczają parlament przez oddziaływanie na jego uprawnienia ustawodawcze, tak aby w warunkach szczególnych zagrożeń nie zostały one użyte celu przekształcenia dotychczasowego porządku konstytucyjnego, na przykład wskutek oczekiwań lub presji wywieranej przez zmagającą się z zagrożeniami egzekutywę¹². Dzięki nim parlament staje się odporny na działania większości wspierającej władzę wykonawczą, a sam ustrój państwa odpowiednio usztywniony na czas zmagania się z zagrożeniami.

Analiza konstytucji państw obszaru byłego ZSRR wskazuje na różnorodność przyjmowanych zabezpieczeń. Na Litwie konstytucja nie może być zmieniana w okresie trwania stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego¹³. W czasie tych samych stanów nadzwyczajnych zmiany konstytucji Estonii nie mogą być inicjowane ani dokonywane¹⁴. Na Białorusi zmian i uzupełnień konstytucji nie wolno przeprowadzać w okresie stanu wyjątkowego¹⁵. Na Ukrainie natomiast podczas stanu wojennego i wyjątkowego¹⁶. Za każdym razem obowiązujące zakazy mają charakter bezwzględny, nie dopuszczający odstępstw.

W przypadku ustaw regulujących problematykę stanów nadzwyczajnych oraz wyborów organów władzy publicznej, wymaga się do ich uchwalenia większej liczby głosów¹⁷. Choć postanowienia te nie zawsze

¹² Także pod wpływem niekorzystnego rozwoju zewnętrznego położenia państwa (Francja w 1940 r.) – T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, .s. 335.

¹³ Art. 147 Konstytucji Republiki Litewskiej (tł. H. Wisner), [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, dalej powoływana jako konstytucja Republiki Litewskiej.

¹⁴ § 161 Konstytucji Republiki Estońskiej (tł. A. Puu), [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, dalej powoływana jako konstytucja Republiki Estońskiej.

¹⁵ Art. 139 Конституции Республики Беларусь, http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19903,27.12.1013, dalej powoływana jako konstytucja Republiki Białoruskiej

¹⁶ Art. 157 Конституции Украины, http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8689,27.12.2013, dalej powoływana jako konstytucja Ukrainy.

¹⁷ Ale na Białorusi, zgodnie z art. 97 pkt 2 konstytucji, Izbie Reprezentantów zagwarantowano tylko prawo do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących wypowiedzenia wojny i zawarcia pokoju oraz porządku prawnego stanu nadzwyczajnego i wojennego. Podobnie

wprost dotyczą szczególnych zagrożeń, to jednak dodatkowo zabezpieczają państwo przed zmianami dokonywanymi zwykłą, typową dla „normalnego” ustawodawstwa większością. Wymagania takie można odnaleźć w Estonii gdzie postanowiono, że w przeciwieństwie do pozostałej materii ustawowej uchwalanej większością głosów „za”, ustawy o wyborach do Riigikogu, o wyborach Prezydenta Republiki, o wyborach do samorządów lokalnych oraz ustawa o stanie wyjątkowym, jak również ustawy o obronie państwa w czasie pokoju i o obronie państwa w czasie wojny mogą być uchwalane i zmieniane tylko większością głosów wszystkich członków Riigikogu¹⁸. W Rosji tematykę stanu wyjątkowego i stanu wojennego zaliczono do federalnych ustaw konstytucyjnych, które wymagają przyjęcia większością co najmniej trzech czwartych głosów ogólnej liczby członków Rady Federacji i co najmniej dwóch trzecich głosów ogólnej liczby deputowanych do Dumy Państwowej (w porównaniu do większości głosów ogólnej liczby deputowanych do Dumy oraz więcej niż połowy ogólnej liczby członków Rady Federacji wobec ustaw federalnych)¹⁹. W przypadku Azerbejdżanu dokonano rozdzielenia, zgodnie z którym Milli Medzlis²⁰ większość ustaw uchwała większością 63 głosów, w tym regulacje stanów nadzwyczajnych. Większość 83 głosów wymagana jest tylko do uchwalenia ustaw dotyczących wyborów prezydenta, wyborów do Milli Medzlisu, statusu deputowanych oraz referendum²¹.

Druga grupa postanowień zabezpieczających odnosi się do parlamentu w sposób bezpośredni. Gwarantowana przez nie ochrona nie ma charakteru prewencyjnego, w przeciwieństwie do postanowień pośrednich. Jednoznacznie podtrzymuje konstytucyjny układ stosunków między naczelnymi organami państwa. Zapewnia obecność pierwiastka demokratycznego w strukturze władzy²², tworząc stabilne podstawy dla aktywno-

jest na Ukrainie, gdzie na podstawie art. 92 pkt 19 konstytucji zastrzeżono, że stan wojenny, wyjątkowy oraz strefa (obszar) nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej mogą być regulowane wyłącznie ustawą, a więc należą do kompetencji Rady Najwyższej.

¹⁸ § 104 pkt. 2–4 oraz pkt. 16, 17 w zw. z § 73 konstytucji Republiki Estońskiej.

¹⁹ Art. 87 ust. 3, art. 88, art. 105 ust. 2 oraz 4, art. 108 Конституции Российской Федерации, http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1409, 27.12.1013, dalej powoływana jako konstytucja Federacji Rosyjskiej. Zob. również M. Granat, *Federacja Rosyjska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, cz. 2, Lublin 2005, s. 148.

²⁰ Milli Medzlis składa się ze 125 deputowanych, jednak do prawomocnego działania wystarczy wybór 83 deputowanych – art. 82 oraz 87 ust. 3 Конституции Азербайджанской Республики, <http://www.constcourt.gov.az/laws/26>, 27.12.1013, dalej powoływana jako konstytucja Republiki Azerbejdżanu.

²¹ Art. 94 ust. 2 konstytucji Republiki Azerbejdżanu.

²² T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, s. 335.

ści parlamentu w warunkach szczególnych zagrożeń. Równocześnie, tak jak poprzednia grupa postanowień, odznacza się biernością, ponieważ funkcjonuje z mocy prawa, nie wymagając od parlamentu aktywności.

Do drugiej grupy postanowień zabezpieczających należy zaliczyć przepisy dotyczące kadencji, jej skracania i przedłużania, a także odnoszące się do możliwości rozwiązywania parlamentu, wyznaczania terminu wyborów oraz pracy parlamentu, obejmujące jego zbieranie lub zwoływanie²³.

W Estonii w okresie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego nie przeprowadza się wyborów do Riigikogu, jak również wyborów Prezydenta Republiki oraz wyborów do rad samorządowych. Kadencje tych organów nie mogą ulec zakończeniu i są przedłużane, bez konieczności wydania dodatkowych decyzji²⁴, w okresie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego, albo w ciągu 3 miesięcy od dnia ich zakończenia. Wybory zarządza się wówczas w ciągu 3 miesięcy od dnia zakończenia stanu wyjątkowego lub stanu wojennego²⁵. W Rosji, zapewne z uwagi na rozległe terytorium, Duma Państwowa nie może zostać rozwiązana w czasie stanu wojennego oraz wyjątkowego wprowadzonych tylko na całym obszarze Federacji Rosyjskiej²⁶. Na Litwie, jeżeli termin przeprowadzenia wyborów zwyczajnych przypada w czasie działań wojennych²⁷, Seimas podejmuje decyzję o przedłużeniu swojej kadencji. W takim przypadku wybory muszą zostać zarządzane nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zakończenia wojny²⁸. Natomiast w razie wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego w okresie międzysesyjnym, Prezydent niezwłocznie zwołuje nadzwyczajną sesję Seimasu²⁹. Z kolei na Łotwie w sytuacjach wyjątkowych posiedzenia Saeimy mogą odbywać się w innym miejscu niż Ryga³⁰. Na Białorusi przyjęto, że wyborów nie przeprowadza się w okresie stanu wyjątkowego i stanu wojennego, a także, że w czasie trwania tych stanów obie izby parlamentu (Izba Reprezentantów oraz Rada Republiki) nie mogą zostać rozwiązane³¹. Na Ukrainie, w razie wprowadzenia stanu

²³ Por. tamże, s. 336.

²⁴ J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 114.

²⁵ § 131 konstytucji Republiki Estońskiej.

²⁶ Art. 109 ust. 5 konstytucji Federacji Rosyjskiej.

²⁷ „Tylko i wyłącznie” w czasie działań wojennych – W. Kręcis, *Republika Litewska*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, cz. 2, Lublin 2005, s. 115.

²⁸ Art. 143 konstytucji Republiki Litewskiej; J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne...*, s. 115.

²⁹ Art. 142 oraz 144 konstytucji Republiki Litewskiej.

³⁰ Art. 15 Konstytucji Republiki Łotewskiej (tł. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz), [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, dalej powoływana jako konstytucja Republiki Łotewskiej.

³¹ Art. 71 oraz 94 konstytucji Republiki Białoruskiej.

wojennego lub wyjątkowego, Rada Najwyższa zbiera się w ciągu dwóch dni, bez zwoływania przez Przewodniczącego³². Równocześnie, gdyby w okresie trwania stanu wojennego lub wyjątkowego kadencja Rady Najwyższej zakończyła się, wówczas jej uprawnienia są przedłużane do dnia pierwszej sesji Rady Najwyższej wybranej po zniesieniu stanu wojennego lub wyjątkowego³³. W Azerbejdżanie, w warunkach wojny, gdy prowadzenie operacji wojennych nie pozwala na przeprowadzenie wyborów, kadencja Milli Medżlisu, jak również Prezydenta, są przedłużane decyzją Sądu Konstytucyjnego do czasu zakończenia operacji wojennych³⁴.

Poza regułami gwarantującymi stabilność porządku konstytucyjnego, drugą grupą postanowień zabezpieczających parlament w warunkach szczególnych zagrożeń są rozstrzygnięcia dotyczące udziału parlamentu w działaniach podejmowanych przez egzekutywę. Udział ten wyznacza pozycję ustrojową parlamentu i przybiera postać szeregu uprawnień, które w sposób porządkujący można sprowadzić do kontrolowania i nadzorowania³⁵.

W ujęciu modelowym, prawo kontrolowania oznacza możliwość wyrażenia niewiążącej oceny działań podejmowanych przez egzekutywę, zazwyczaj poprzedzonej uprzednim poinformowaniem parlamentu o zagrożeniach, a następnie przeprowadzeniem jawnej debaty parlamentarnej.

Tak rozumiana kontrola parlamentarna występuje na Łotwie gdzie Gabinet Ministrów ma prawo zarządzić stan wyjątkowy³⁶ jeżeli państwu zagraża nieprzyjaciel zewnętrzny lub jeśli w państwie lub jego części powstały lub grożą zamieszki stanowiące zagrożenie dla istniejącego ustroju państwowego. Wówczas Gabinet informuje Prezydium Saeimy w ciągu 24 godzin o zarządzeniu stanu wyjątkowego, a Prezydium uchwałę Gabinetu niezwłocznie przedkłada Saeimie³⁷. Z kolei w Rosji Prezydent, wprowadzając stan wojenny w przypadku agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej lub bezpośredniej groźby agresji, niezwłocznie

³² Tym samym nie stosuje się wymagań dotyczących sesji nadzwyczajnych, które zwołuje Przewodniczący Rady Najwyższej na żądanie na mniej niż jednej trzeciej konstytucyjnego składu deputowanych Rady lub Prezydenta Ukrainy – art. 83 konstytucji Ukrainy.

³³ Art. 83 konstytucji Ukrainy; R. Mojak, *Republika Ukrainy*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, cz. 2, Lublin 2005, s. 272.

³⁴ Art. 84 ust. 1 oraz 101 ust. 5 konstytucji Republiki Azerbejdżanu.

³⁵ Por. inne propozycje systematyzacji aktywności parlamentu: T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, s. 337 oraz P. Fluri, A.B. Johnsson, H. Born (red.), *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, Warszawa 2004, s. 103, 104.

³⁶ Zdaniem J. Zielińskiego, *Systemy konstytucyjne...*, s. 112, „wprowadzenie stanu wyjątkowego należy do tzw. minuty rządu”.

³⁷ Art. 62 konstytucja Republiki Łotewskiej.

powiadania Dumę Państwową³⁸. Analogiczna procedura dotyczy stanu wyjątkowego³⁹.

Drugie z uprawnień umożliwiających udział parlamentu w warunkach szczególnych zagrożeń, tj. prawo nadzorowania, jest następstwem dokonanej oceny (kontroli) i ma postać władczego rozliczenia działań podjętych przez egzekutywę. Nadzorując, parlament sprawuje funkcję polityczno – kierowniczą⁴⁰, to znaczy rozstrzyga o losie państwa, współtworzy nowy stan prawny, decydując o stanie nadzwyczajnym lub stanie wojny, a równocześnie zapobiega alienowaniu się władzy wykonawczej, przekształcaniu się jej we władzę arbitralną i dyktatorską⁴¹.

Nadzorowanie może przybrać dwojaką postać. W pierwszej odmianie prawo nadzorowania wpisuje się głównie we wcześniejszą aktywność egzekutywy i stawia parlament w pozycji recenzenta władzy wykonawczej, który przychyła się do jej poglądów i wniosków lub odmawia ich uznania. Sytuacja, w której parlament poprzedza i warunkuje dalszą działalność egzekutywy jest dość rzadka.

W drugiej odmianie parlament formalnie występuje w sposób samodzielny i nie odnosi się wprost do władzy wykonawczej, choć bez wątpienia jego aktywność pozostaje w ścisłym związku z jej działaniami. Prawo parlamentu do wprowadzania stanu nadzwyczajnego lub ogłaszania stanu wojny może budzić wątpliwości z uwagi na brak wyspecjalizowanego aparatu, który umożliwiłby wszechstronną ocenę sytuacji, a następnie przygotowanie decyzji uwzględniającej całokształt interesów państwa⁴². Dodatkowo, w obliczu wymagań stawianych przez szczególne zagrożenia, parlament ze swoim sposobem procedowania nie działa w sposób tak dynamiczny jak rząd lub prezydent. Mimo to jego uprawnienia nie są pomyłką. Parlament jest organem przedstawicielskim, pluralistycznym, najszerzej reprezentującym naród i urzeczywistniającym jego władzę zwierzchnią. Udział parlamentu w przedsięwzięciach związanych ze szczególnymi zagrożeniami państwa nadaje im legitymację i aspekt

³⁸ Jak również Radę Federacji, która w przeciwieństwie do Dumy została wyposażona w uprawnienia nadzorcze.

³⁹ Art. 87 ust. 2 oraz art. 88 konstytucji Federacji Rosyjskiej.

⁴⁰ G. Kuca, *Pozycja ustrojowa i funkcje Zgromadzenia Krajowego – parlamentu Republiki Węgierskiej (1990–2008)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 288.

⁴¹ T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, s. 335.

⁴² W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń...*, s. 34, 35.

społeczny⁴³, łącząc się z debatą, która może mieć istotne znaczenie dla uzyskania społecznej aprobaty dla podejmowanych działań⁴⁴. Dzięki jego zgodzie stan wojny oraz stany nadzwyczajne mogą być realizowane przez egzekutywę na zasadzie współodpowiedzialności, jako wspólne dzieło, efekt porozumienia z parlamentem⁴⁵.

Nadzorowanie w pierwszej odmianie można spotkać w Rosji, gdzie wskutek niezwłocznego powiadomienia przez Prezydenta Rada Federacji może zatwierdzić dekrety o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego⁴⁶. Na Liwie Seimas zatwierdza lub uchyla decyzje Prezydenta podjęte w razie zbrojnej napaści zagrażającej suwerenności państwa lub integralności jego terytorium i dotyczące spraw obrony przed zbrojną agresją, wprowadzenia stanu wojennego w całym państwie lub w jego części oraz ogłoszenia mobilizacji. Takie same uprawnienia posiada Seimas gdyby w okresie między jego sesjami, w przypadkach niecierpiących zwłoki, Prezydent podjął decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego⁴⁷. W Estonii Riigikogu, w wypadku zaistnienia niebezpieczeństwa zagrażającego konstytucyjnemu ustrojowi tego państwa, może większością głosów swoich członków wprowadzić stan wyjątkowy w całym państwie na okres do trzech miesięcy. Podjęcie tej decyzji jest ograniczone uprzednim wnioskiem Prezydenta lub Rządu Republiki. Analogicznie rzecz wygląda w przypadku stanu wojennego, mobilizacji, demobilizacji oraz wykorzystania Sił Obrony do wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Państwa Estońskiego. Jediną różnicą jest ograniczenie liczby wnioskodawców do Prezydenta, który dodatkowo, nie czekając na uchwałę Riigikogu, został upoważniony do wprowadzenia stanu wojennego i mobilizacji w wypadku agresji skierowanej przeciwko Republice Estońskiej⁴⁸. Z kolei na Białorusi Prezydent wprowadza stan wyjątkowy oraz stan wojenny, jak również ogłasza pełną lub częściową mobilizację⁴⁹. Następnie, w ciągu trzech dni

⁴³ Tamże s. 35.

⁴⁴ M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007, s. 32.

⁴⁵ W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń...*, s. 40, 41; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 32; J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego...*, s. 19.

⁴⁶ Art 87 ust. 2, art. 88, art. 102 ust. 1 lit. b oraz c konstytucji Federacji Rosyjskiej.

⁴⁷ Art. 84 pkt 16 oraz 17 w zw. z art. 142 oraz 144 konstytucji Republiki Litewskiej.

⁴⁸ § 65 pkt. 14 i 15 oraz § 128 i 129 konstytucji Republiki Estońskiej.

⁴⁹ Stan nadzwyczajny – art. 84 pkt 22 konstytucji Republiki Białoruskiej – w razie klęski żywiołowej, katastrofy, a także zamieszek związanych z przemocą lub jej groźbą ze strony jednostek i organizacji, w rezultacie których powstaje niebezpieczeństwo życia i zdrowia ludzi, terytorialnej integralności oraz istnienia państwa. Stan wojenny, pełna lub częściowa mobilizacja – art. 84 pkt 29 konstytucji Republiki Białoruskiej – w razie groźby wojny lub agresji zbrojnej.

przesyła ukazy (zarządzenia) do zatwierdzenia Radzie Republiki⁵⁰, której obowiązkiem jest ich rozpatrzenie oraz podjęcie, w ciągu trzech dni od wniesienia ukazów, odpowiedniej decyzji (uchwały)⁵¹. Inne rozwiązanie występuje na Łotwie, gdzie uchwała Saeimy jest podstawą dla Prezydenta do ogłoszenia stanu wojny⁵². Na Ukrainie Rada Najwyższa została zobowiązana do zatwierdzenia lub uchylecia ukazów (dekretów) Prezydenta⁵³ o wprowadzeniu stanu wojennego, powszechnej lub częściowej mobilizacji (wydanych w razie groźby agresji i niebezpieczeństwa dla niepodległości Ukrainy), a także stanu wyjątkowego oraz stref (obszarów) nadzwyczajnej sytuacji ekologicznej (wydanych w razie konieczności). Zadanie to Rada powinna wykonać w ciągu w ciągu dwóch dni od momentu zwrócenia się do niej przez Prezydenta ze stosownym ukazem (dekretem)⁵⁴. W Azerbejdżanie zastrzeżono, że Siły Zbrojne mogą wyjątkowo wykonywać zadania nie związane z ich przeznaczeniem, ale tylko po uzyskaniu zgody od Milli Medżlisu wyrażonej na wniosek Prezydenta⁵⁵. W przypadku stanów nadzwyczajnych⁵⁶ przyjęto, że są one wprowadzane

⁵⁰ Przepis ten jest wyjątkiem od zasady, zgodnie z którą ukazy (zarządzenia) Prezydenta nie wymagają akceptacji parlamentu – zob. M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008, s. 13.

⁵¹ Art. 98 pkt 8 w zw. z art. art. 84 pkt 22 oraz art. 84 pkt 29 konstytucji Republiki Białoruskiej.

⁵² Art. 43 konstytucji Republiki Łotewskiej.

⁵³ Zgodnie z art. 106 konstytucji Ukrainy ukazy (dekrety) Prezydenta są wydawane na podstawie i w celu wykonania konstytucji oraz ustaw, a więc jako takie mają charakter wykonawczy – R. Mojak, *Republika Ukrainy...*, s. 273.

⁵⁴ Art. 85 pkt 31 w zw. z art. 106 pkt 20 oraz 21 konstytucji Ukrainy. Przeciwnie E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007, s. 103, dla którego Rada „(...) ma przyznane konstytucyjne uprawnienie zatwierdzania w ciągu dwóch dni od momentu zarządzenia przez prezydenta Ukrainy dekretów o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego (...)”.

⁵⁵ Art. 95 ust. 1 pkt 16 oraz art. 109 pkt 28 konstytucji Republiki Azerbejdżanu.

⁵⁶ Idzie o stan wojenny oraz stan wyjątkowy. Stan wojenny może zostać wprowadzony w razie faktycznej okupacji określonej części terytorium Azerbejdżanu, ogłoszenia obcym państwu lub przez obce państwa stanu wojny, powstania realnego niebezpieczeństwa zbrojonego napadu, blokady terytorium Azerbejdżanu, a także w razie wystąpienia realnej groźby takiej blokady (art. 111 konstytucji Republiki Azerbejdżanu). Z kolei stan wyjątkowy może zostać wprowadzony w razie klęsk żywiołowych, epidemii, epizootii, poważnych ekologicznych i innych katastrof, a także w razie dokonania działań wymierzonych w integralność terytorialną Azerbejdżanu, buntu przeciwko państwu albo zamachu stanu, w razie masowych zamieszek, którym towarzyszy przemoc, w razie powstania innych konfliktów stwarzających zagrożenie życia i bezpieczeństwa obywateli albo normalnej działalności państwowych instytucji (art. 112 konstytucji Republiki Azerbejdżanu).

przez Prezydenta w formie dekretu, który powinien w ciągu 24 godzin zostać przedstawiony Milli Medżlisowi do zatwierdzenia⁵⁷. W przypadku zaś stanu wojny i zawarcia pokoju postanawia o nich Prezydent, jednak czyni to na podstawie złożonego przez siebie i zaakceptowanego przez Milli Medżlisu wniosku⁵⁸.

W ramach pierwszej postaci nadzoru osobno należy potraktować prawo do oceny aktów z mocą ustawy wydawanych przez egzekutywę w okresie szczególnych zagrożeń. Akty te, będąc symbolem przewagi władzy wykonawczej nad ustawodawczą, są wydawane w sytuacji gdy parlament nie może zebrać się i wykonywać funkcji ustawodawczej (tzw. dekrety z nagłej konieczności państwowej). Wówczas dochodzi do wyłomu w monopolu legislatywy, naruszenia sztywno pojmowanej zasady podziału władz⁵⁹, a w konsekwencji skupienia w jednym ośrodku władzy dwóch podstawowych dla państwa funkcji: ustawodawczej i wykonawczej. Prawo parlamentu do wyrażenia nadzorczej oceny takich aktów prawnych przywraca zaburzony porządek i równowagę wzajemnych relacji. Sprawia, że dekrety z mocą ustawy nabierają charakteru prowizorycznego i zastępczego, stając się aktami incydentalnymi i epizodycznymi⁶⁰, których ostateczny los pozostaje w zawieszeniu do czasu parlamentarnego rozstrzygnięcia. Ocena parlamentu może obejmować zarówno aspekt celowościowy i dotyczyć uzasadnienia potrzeby wydania takiego aktu, jak również odnosić się do jego treści i koncentrować wokół skuteczności zwalczania powstałych zagrożeń⁶¹.

Nadzór na aktami z mocą ustawy można spotkać w konstytucji Estonii, zgodnie z którą jeżeli Riigikogu nie może się zebrać, Prezydent, w razie pilnej konieczności państwowej, jest władny wydawać dekrety z mocą ustawy. Ich treść nie może dotyczyć uchwalenia, zmiany ani uchylenia konstytucji, jak również ustaw przyjmowanych i zmienianych większością

⁵⁷ Art. 109 pkt 29 oraz 111 i 112 konstytucji Republiki Azerbejdżanu. Równocześnie należy zaznaczyć, że konstytucja nie określa czy termin zatwierdzenia należy liczyć od podpisania dekretu czy też od jego opublikowania. Co więcej, konstytucja pomija moment zatwierdzenia dekretu przez Milli Medżlis. W rezultacie nie chroni przed jego nadużywaniem, to jest wcześniejszym uchyleniem danego stanu nadzwyczajnego przed jego zatwierdzeniem.

⁵⁸ Art. 95 ust. 1 pkt 17 oraz art. 109 pkt 30 konstytucji Republiki Azerbejdżanu.

⁵⁹ J. Szymanek, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako gwarancja bezpieczeństwa państwa*, [w:] S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 95.

⁶⁰ Tamże, s. 97.

⁶¹ K. Działocha, *Art. 234*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 4.

głosów członków Riigikogu, w tym ustawy o stanie wyjątkowym oraz ustaw o obronie państwa w czasie pokoju i o obronie państwa w czasie wojny. Dekrety Prezydenta wymagają kontrasygnaty Przewodniczącego Riigikogu oraz Premiera. Gdy dojdzie do zebrania się parlamentu, obowiązkiem Prezydenta jest przedstawienie wydanych dekretów, a Riigikogu niezwłoczne uchwalenie ustawy o ich zatwierdzeniu lub uchyleniu⁶². W przypadku Białorusi występują m.in. dekrety tymczasowe, które ze względu na szczególną konieczność Prezydent jest władny wydawać samodzielnie lub na wniosek Rządu. Dekrety mają moc ustawy i w odróżnieniu od pozostałych dekretów nie wymagają parlamentarnego upoważnienia. Zabezpieczeniem przed nadużywaniem dekretów tymczasowych jest wymóg ich przedstawienia, w okresie trzech dni od wydania, do rozpatrzenia przez Izbę Reprezentantów, a następnie przez Radę Republiki. Obie izby mogą uchylić dekrety większością nie mniejszą niż dwie trzecie głosów ustawowej liczby członków każdej z nich⁶³, co jest trudne do osiągnięcia i każe powątpiewać w realne znaczenie posiadanych uprawnień⁶⁴.

Nadzorowanie w drugiej odmianie występuje na przykład na Litwie, gdzie Seimas, realizując kompetencje zaliczane do tzw. sfery wykonawstwa⁶⁵, wprowadza stan wojenny, ogłasza mobilizację, demobilizację i podejmuje decyzję o użyciu sił zbrojnych w razie konieczności obrony Ojczyzny lub wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Państwa Litewskiego. Natomiast jeżeli w państwie powstaje zagrożenie dla ustroju konstytucyjnego lub pokoju społecznego, Seimas może wprowadzić na terytorium całego państwa lub jego części stan wyjątkowy, na okres do 6 miesięcy⁶⁶. W przypadku Łotwy, Saeima decyduje o ogłoszeniu i rozpoczęciu stanu wojny jeżeli inne państwo wypowie wojnę Łotwie lub

⁶² § 109 oraz 110 konstytucji Republiki Estońskiej.

⁶³ Art. 101 konstytucji Republiki Białoruskiej.

⁶⁴ Większość dwóch trzecich pełnego składu izb jest wymagana do skutecznego odrzucenia prezydenckiego weta (szerzej M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, s. 21–25) i skutecznie uniemożliwia obejście ograniczeń dotyczących uchylenia dekretów tymczasowych przez odwołanie się do art. 137 konstytucji Republiki Białoruskiej, który w razie uchwalenia ustawy sprzecznej z treścią dekretu tymczasowego wyższą moc prawną przyznaje ustawie, o ile dekret został wydany bez ustawowego upoważnienia. Zakładając weto wobec takiego pomysłu, obie izby, chcąc uchylić dekret tymczasowy, i tak musiałby zebrać większość dwóch trzecich głosów pełnego składu. Zob. również J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, cz. 2, Lublin 2005, s. 25.

⁶⁵ W. Kręcisz, *Republika Litewska...*, s. 114.

⁶⁶ Art. 67 pkt 20 oraz art. 142 i 144 konstytucji Republiki Litewskiej. Według J. Zielińskiego, *Systemy konstytucyjne...*, s. 114, decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego

nieprzyjaciel naruszy jej granice, jednak czyni to wskutek zwołania przez Prezydenta, który do tego czasu ma prawo do podjęcia niezbędnych kroków obrony wojskowej⁶⁷.

Przechodząc do podsumowania, konstytucjonalizacja pozycji ustrojowej parlamentu w sytuacjach szczególnych zagrożeń państwa podważa obiegowy pogląd o dominacji i wszechwładności egzekutywy. Owszem, w dalszym ciągu władza wykonawcza odgrywa pierwszoplanową rolę, jednak jej uprawnienia są wyraźnie reglamentowane⁶⁸, przynajmniej w części z uwzględnionych konstytucji.

Wspólnym mianownikiem rozwiązań konstytucyjnych państw obszaru byłego ZSRR jest typowe dla większości współczesnych państw usiłowanie utrzymania relacji między egzekutywą i legislatywą⁶⁹ w taki sposób aby parlament zachował choć część swojej dotychczasowej pozycji. Nie zawsze są to relacje dość ściśle⁷⁰, mimo to wydaje się, że zmierzają one we właściwym kierunku, dając świadectwo świadomości znaczenia ochrony podstawowych praw parlamentu w państwie, które zmagają się ze szczególnymi zagrożeniami. Bez parlamentu, z jego nawet okrojonymi funkcjami, państwo zostanie pozbawione gwarancji zabezpieczających przed osłabieniem demokratycznych mechanizmów władzy, autonomizacją egzekutywy i całego sektora bezpieczeństwa, czy w końcu przed pojawieniem się władzy autokratycznej⁷¹.

Nie istnieje jeden model uczestnictwa parlamentu w sytuacjach szczególnych zagrożeń. To co łączy różnorodne rozwiązania zawiera się

„może podjąć praktycznie wyłącznie parlament”, z uwagi na to, że kompetencje Prezydenta w tym zakresie dotyczą tylko czasu między sesjami parlamentu.

⁶⁷ Art. 44 konstytucji Republiki Łotewskiej.

⁶⁸ Por. L. Garlicki, *Ponadnarodowa kontrola stanów nadzwyczajnych (na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 52.

⁶⁹ S. Sagan, *Parlament szwedzki w stanach szczególnych zagrożeń państwa*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999, s. 241.

⁷⁰ W szczególności na Białorusi, gdzie zanegowano zasadę trójpodziału władzy, a konstytucja stwarza podstawę do ograniczania uprawnień i marginalizowania parlamentu (J. Sobczak, *Republika Białorusi...*, s. 16), do pozycji organu dekoracyjnego, mechanicznie zatwierdzającego decyzje prezydenta (B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, [w:] W. Sokół, M. Zmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 139).

⁷¹ Zob. P. Fluri, A.B. Johnsson, H. Born (red.), *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa...*, s. 13, 23.

w sprzeciwie wobec braku parlamentu i jego bezczynności. Całą reszta pozostaje w gestii indywidualnych, szczegółowych rozstrzygnięć, wśród których na plan pierwszy przebija się zależność między skalą zagrożeń, mierzoną np. rodzajem stanu nadzwyczajnego, a aktywnością i znaczeniem parlamentu⁷², jak również wysoka, równoważąca rolę egzekutywy, aktywność parlamentu w procedurze wprowadzania stanu wojny lub stanu nadzwyczajnego (tzw. parlamentaryzacja trybu wprowadzenia⁷³), która może oddziaływać na uchylenie, a w przypadku stanu nadzwyczajnego, także na czas jego obowiązywania⁷⁴.

Uogólniając, treść konstytucji państw z obszaru byłego ZSRR wskazuje, że szczególne zagrożenia nie sytuują parlamentu na poboczu głównego nurtu wydarzeń, z nadzieją na powrót do stanu poprzedniego, tj. zwykłego, pokojowego funkcjonowania państwa, uzasadniającego i tworzącego warunki dla pełnej, nieskrępowanej obecności i aktywności. Zamiast tego konstytucje dość solidnie ochraniają podstawy funkcjonowania parlamentu (postanowienia zabezpieczające), równocześnie przyznając uprawnienia wobec spraw najbardziej newralgicznych i strategicznych w zmaganiu się z zagrożeniami (kontrolowanie, nadzorowanie).

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia rolę parlamentu wobec szczególnych zagrożeń na przykładzie rozwiązań konstytucyjnych wybranych państw obszaru byłego ZSRR (Litwa, Łotwa, Estonia, Białoruś, Ukraina, Rosja, Azerbejdżan). W artykule scharakteryzowano takie zagadnienia jak uniwersalność konstytucji, szczególne zagrożenia państwa (stan wojny i stany nadzwyczajne), gwarancje funkcjonowania oraz uprawnienia parlamentu.

⁷² T. Mołdawa, *Naczelne władze państwa...*, s. 336.

⁷³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 422; M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne...*, s. 30.

⁷⁴ Wzorcowym tego przykładem jest konstytucja Republiki Litewskiej – por. uprawnienia Seimasu wobec Prezydenta realizowane w obu odmianach nadzoru.

Michał Brzeziński

THE PARLIAMENT IN THE SITUATIONS OF EXTRAORDINARY THREATS
– CONSTITUTIONAL SOLUTIONS IN SELECTED COUNTRIES
OF THE FORMER USSR

The article presents the role of parliament in the situations of extraordinary threats on the example selected countries of the former USSR (Lithuania, Latvia, Estonia, Belarus, Ukraine, Russia, Azerbaijan). In the article the author describes next problems: the principle of generality of constitution, the extraordinary threats (state of war and states of emergency), guarantees the functioning and powers of parliament.

Key words: *parliament, constitution, state of war, states of emergency, countries of the former USSR*

Bibliografia

- S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Warszawa 2007.
- M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008.
- P. Fluri, A.B. Johnsson, H. Born (red.), *Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa. Zasady, mechanizmy i praktyki*, Warszawa 2004.
- L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Конституция Азербайджанской Республики, <http://www.constcourt.gov.az/laws/26>, 27.12.1013.
- Конституция Республики Беларусь, http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19903, 27.12.1013.
- Конституция Российской Федерации, http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1409, 27.12.1013.
- Konstytucja Republiki Estońskiej (tł. A. Puu), [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Konstytucja Republiki Litewskiej (tł. H. Wisner), [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

- Konstytucja Republiki Łotewskiej (tł. L. Gołubiec, I. Jaroszkiewicz), [w:] W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- КОНСТИТУЦИЯ Украины, http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8689, 27.12.2013.
- M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych. Profesorowi Eugeniuszowi Zwierzchowskiemu w darze*, Katowice 1999.
- L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, cz. 2, Lublin 2005.
- T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- Pokolenia. Kultura. Polityka. Księga Jubileuszowa na 65-lecie Profesora Bronisława Gołębiowskiego*, Warszawa 1999.
- W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- W. Staśkiewicz (red.), *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- J. Stembrowicz, *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji z 1958 r.*, „Państwo i Prawo” 1962, z. 1.
- J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno – demokratycznym*, «Studia Nauk Politycznych» 1983, nr 3.
- S. Sulowski, M. Brzeziński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- W.J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń. Komentarz wybranych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- E. Zieliński, *System konstytucyjny Ukrainy*, Warszawa 2007.
- J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

Jarosław Szymanek

Geneza i ewolucja konstytucjonalizmu kazachstańskiego

SŁOWA KLUCZOWE:

*konstytucjonalizm, tradycja konstytucyjna, proces становienia konstytucji,
Kazachstan, system polityczny*

STUDIA I ANALIZY

Kazachstan¹ spośród wszystkich państw regionu poradzieckiej Azji Centralnej odznacza się stosunkowo dawnymi i silnie tkwiącymi w świadomości społecznej tradycjami państwowymi. Niemniej należy wziąć pod uwagę, że samo mówienie o państwie, a tym samym tradycji państwowej w społecznościach koczowniczo-plemiennych, jest pewnym nadużyciem, syndromem przypisywania europejskich cech i zjawisk do form niekoniecznie i nie zawsze do nich pasujących². Tradycyjną postać chanatu trudno jest bowiem postrzegać we współczesnych kategoriach państwa.

¹ Nazwa Kazachstan, pisana przez „ch” przyjęła się z języka rosyjskiego. Jednak, w języku kazachskim Kazachstan to w rzeczywistości Kazakstan, a dokładniej Qazaqstan. Różnica wzięła się stąd, że zanim Kazakstan stał się w języku rosyjskim Kazachstanem był Kirgizją (w oficjalnej terminologii określenie „Kirgizja” było bowiem używane aż do połowy lat 20-tych XX wieku, co z kolei wynikało z tego, że Kazachów określano zbiorczą nazwą Kirgizów). Dla odróżnienia ich od właściwych czy prawdziwych Kirgizów, od połowy lat 20-tych w stosunku do Kazachstanu używano rosyjskiej nazwy „Kazakstan”, a mieszkańców „Kazakami”. To jednak powodowało zamęt pojęciowy, gdyż Kazakowie często mylili się z Kozakami, stąd w latach 30-tych XX wieku, w nazwie „Kazakstan” kazachskie „k” w środku wyrazu zastąpiono rosyjskim „ch” (x), a dotychczasowych Kazaków przemianowano na Kazachów.

² Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 35.

Niemniej historiografia Kazachstanu mocno odwołuje się do najdawniejszych przejawów państwowości, czasami próbując nawet jej szukać trochę „na wyrost”, co z pewnością jest sposobem budowania tożsamości państwowej, a co w przypadku stosunkowo nowych i młodych organizmów państwowych jest rzeczą niebagatelną, a przez to także i na swój sposób oczywistą³. Stąd jako punkt wyjścia w historii kazachskiego konstytucjonalizmu wskazuje się najczęściej kodeks pt. *Prawdziwe postanowienia Qazim-chana*, pochodzący z okresu chanatu Qazima⁴ (1598–1628). Kodeks, choć patrząc z dzisiejszego punktu widzenia, nie był regulacją o cechach konstytucyjnych, a raczej pierwszą formą uporządkowania prawa zwyczajowego, które dotychczas z powodzeniem zastępowało regulacje o charakterze prawa stanowionego, postrzega się jako pierwszy kazachski akt, który w szerokim tego słowa znaczeniu⁵ może być traktowany jako akt konstytucyjny. Postanowienia kodeksu Qazim-chana zawierały pięć działów regulujących, po pierwsze, stosunki własnościowe; po drugie, postanowienia z zakresu prawa karnego; po trzecie, regulacje odnoszące się do dziedziny wojny i pokoju; po czwarte, obrotu międzynarodowego, w tym szczególnie dyplomatycznego; po piąte wreszcie, prawa odnoszące się do wspólnot plemiennych oraz relacji pomiędzy poszczególnymi plemionami czy wspólnotami⁶.

Kolejną próbą stworzenia *sui generis* konstytucji, rozumianej jako sze-roka kodyfikacja stwarzająca podstawy sprawnego funkcjonowania społeczeństwa i wszystkich jego struktur, zarówno społecznych, jak i instytucjonalnych, podjęta została w XVII wieku. W okresie stania chanatu Tauke (1680–1718) stworzono kodeks zatytułowany „Siedem postanowień” (*Žeti žargy*), który w jeszcze większym stopniu aniżeli poprzednia całościowa regulacja praw chanatu, spisał i ujedynolicił zwyczaje i prawo zwyczajowe. Stosownie do tytułu kodeks Tauke-chana zawierał siedem obszarów regulacyjnych, po pierwsze, prawa własności ograniczone jednak do pastwisk i ujęć wodnych (co w odniesieniu do plemion koczowniczych miało kapitalne znaczenie); po drugie, własnościowe i osobiste prawa wdów i sierot; po trzecie, prawo rodzinne i małżeńskie, po czwarte, postępowanie sądowe; po piąte, prawa dotyczące zarządzania chanatem

³ Szerzej na ten temat zob. M.T. Bajmachanov, *Stanovlenie gosudarstva i konstitucionnyj process v Respublike Kazachstan*, Almaty 2000.

⁴ W polskiej pisowni spotykany również czasami jako Esim.

⁵ Tzn. w ujęciu zakładającym, że konstytucja jest formą uporządkowania przestrzeni prawno-politycznej państwa bądź innego organizmu noszącego cechy państwa.

⁶ Por. E.A. Abil', *Istoriā gosudarstva i prava Respubliki Kazachstan s drevnejšich vremen do 1992 godu*, Astana 2001, s. 82 i n.

i prowadzenia wojny (co w największym stopniu odpowiadało materii konstytucyjnej dosłownie czy ściśle pojmowanej); po szóste, prawo karne odnoszone do kary *aiyp* i, po siódme, prawo karne w stosunku do kary *qun*. Zaznaczyć trzeba, że kodeks Tauke-chana nie tyle zastąpił wcześniejszy kodeks Qazim-chana, co raczej go uzupełnił (oczywiście tam, gdzie doszło do ustanowienia innych, alternatywnych norm, tam doszło do derogacji norm wcześniejszych). W późniejszym okresie oba kodeksy obowiązywały w związku z tym paralelnie, choć rzeczywiście kodeks *Žeti žargy*, choćby przez wzgląd na swoją objętość, był kodeksem podstawowym. Co ciekawe, oba kodeksy okazały się wyjątkowo żywotne (stąd nie dziwi traktowanie ich jako swoistych kamieni węgielnych kazachskiego konstytucjonalizmu). Normy obu kodeksów przez stulecia wyznaczały ramy porządku polityczno-prawnego dla wspólnot żyjących w ramach Chanatu Kazachskiego (który istniał w latach 1465–1847⁷), a później, na mocy porozumienia zawartego przez chana Kenesery, terytoriów, które dobrowolnie zostały włączone w skład Imperium Rosyjskiego. Nawet jednak po włączeniu obszarów dawnego Chanatu Kazachskiego w skład Rosji postanowienia kodeksów, tak samo jak prawo zwyczajowe utrwalone przez wieki, obowiązywały na terenach zamieszkałych przez Kazachów. Widać to było szczególnie mocno w okresie radzieckim, po roku 1917, kiedy regulacje zarówno obu kodeksów, jak i regulacje nie ujęte w formie prawa pisanego i pozostające jako *adat* lub też *zan*⁸, funkcjonowały równocześnie obok siebie. Niektóre zaś z dawnych instytucji prawnych, czy tylko ich nazwy przetrwały zresztą do czasów współczesnych.

Z instytucji wyjątkowo utrwalonych (w praktyce funkcjonujących jeszcze na początku XX wieku), a jednocześnie będących do dziś pewnego rodzaju symbolem kazachskich tradycji ustrojowych należy wymienić przede wszystkim instytucję *Kurułtaju*⁹. Było to coroczne, odbywane jesienią, spotkanie chana, sułtanów i przywódców i całej starszyny rodów w najważniejszych sprawach dotyczących państwa. Kodeks przewidywał przy tym wyraźnie, że jedynym warunkiem czynnego udziału w obradach było noszenie broni, dzięki któremu można było nie tylko zabrać głos, ale przede wszystkim głosować. Do dnia dzisiejszego kazachskie *курултайы* (podobnie zresztą jak np. mongolskie) traktowane są jako odmiana demokracji wiecowej czy też szczególna postać demokracji

⁷ Przy czym zaznaczyć trzeba, że chanat pod panowaniem jednego chana skończył się w roku 1718. Później, do roku 1847 istniało faktycznie wiele chanatów w obrębie dawnego jednego chanatu kazachskiego.

⁸ Czyli prawo zwyczajowe i zwyczaje prawne.

⁹ Por. J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013, s. 22.

bezpośredniej albo po prostu „pre-demokracji” bądź „demokracji stepowej”¹⁰, które to określenie – *notabene* – do dnia dzisiejszego stosowane jest dla charakterystyki ustrojowej Kazachstanu oraz pozostałych państw regionu. Kurułajtały są także, ze zrozumiałych względów, uznawane za protoplastę dzisiejszego zgromadzenia parlamentarnego, tj. Mażilisu, stąd też w historii konstytucjonalizmu kazachskiego sygnalizuje się ich mocne, parlamentarne czy może lepiej „parlamentarystyczne” umocowanie, choć uwzględniając dzisiejszą rzeczywistą rolę Mażilisu jest to pewna przesada, bo rola parlamentu jest mocno skrepowana¹¹.

Podobnie jak w innych państwach regionu, kolejnym niesłychanie ważnym okresem w rozwoju konstytucjonalizmu kazachskiego były lata 1917–1920¹². W tym czasie zderzyły się dwie sprzeczne tendencje. Jedna, związana była z aspiracjami do utworzenia własnej państwowości, dla której punktem odniesienia były dzieje Chanatu Kazachskiego, postrzeganego jako struktura, która może być w jakiś sposób odbudowana, a tym samym oderwana od Rosji. Trzeba jednak zaznaczyć, że hasło własnej państwowości, a tym bardziej oderwania od Rosji było wówczas specyficznie pojmowane. Chodziło raczej o autonomię lub – w najlepszym razie – państwo pozostające częścią tworzącego federacyjnego. Druga tendencja była związana z dążeniami bolszewików do zbudowania własnego, silnego, wielonarodowego i wieloetnicznego państwa obejmującego również obszary niegdyś należące do Chanatu Kazachskiego, a później włączone do Rosji i to raczej bez przyznawania im statusu autonomicznego czy inaczej niezależnego. Jak dobrze wiadomo, wypracowanie ostatecznej formuły bytu prawnopolitycznego Kazachstanu i innych państw odbyło się w warunkach wojny, terroru i ogromnego kryzysu gospodarczego.

W lipcu 1917 roku w czasie I Zjazdu Ogólnokazachskiego utworzono pierwszą w historii kazachską partię tj., Partię Narodowo-Demokratyczną „Alaś”, która podjęła działania na rzecz zbudowania autonomii¹³. Podczas

¹⁰ Por. E.K. Nurpeisov, E.K. Kotov, *Gosudarstvo Kazachstan: ot chanskoj vlasti k prezidentskoj respublike*, Almaty 1995.

¹¹ Co nie jest bynajmniej specyfiką Kazachstanu ale odnosi się do wszystkich państw poradzieckiej Azji Centralnej. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „Studia Prawnicze” 2008, nr 2, s. 5 i n.

¹² Szerzej na ten temat w odniesieniu do Kazachstanu zob. I. Zwjagielskaja, *Stanowienie gosudarstv centralnoj Azji. Političeskije processy*, Moskwa 2009, s. 28 i n.

¹³ Na temat partii politycznych zob. szerzej m.in.: P. Załęski, *Zmiana i stabilność systemu politycznego Kazachstanu*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 195 i n.; A. Czajowski, *Republika Kazachstanu*, [w:] W. Baluk,

odbytego w grudniu 1917 roku II Zjazdu Ogólnokazachskiego „Alaś” proklamowała utworzenie Narodowej Autonomii Alaś-Orda, ze stolicą w Semipałatyńsku. Na tym samym zjeździe powołano również prowizoryczne władze Autonomii, na czele z Tymczasową Radą Narodową (*quasi-parlamentem*), rządem i Radą Wojskową. Założono również, że zostanie opracowana konstytucja Autonomii, odwołująca się do programu partii „Alaś”, ogłoszonego w listopadzie 1917 roku. Według założeń programu, a docelowo konstytucji, Autonomia kazachska miała być suwerenną częścią federacyjnej Rosji. W autonomiach, czy raczej państwach – podmiotach federacji, władza najwyższa powinna spoczywać na zjazdach, zaś w okresie między zjazdami winna być scedowana na organ wykonawczy, tj. prezydenta¹⁴. Działalność prawodawcza miała być zarezerwowana dla Dumy Państwowej. Projekt szeroko traktował o prawach i wolnościach obywatelskich. Poza tym postulował świecki charakter państwa, trzecią władzę oddzieloną i niezależną od legislatywy i egzekutywy; nowoczesny system obrony przeciwwojennej i mobilizacji; powszechną i bezpłatną oświatę oraz rozwinięty system praw własnościowych. Program i mająca na jego podstawie powstać konstytucja (która jak się okazało nigdy nie została przyjęta) był mocno ogólny, lapidarny, a przede wszystkim – zwłaszcza w punkcie wzajemnych związków poszczególnych autonomii (państw członkowskich) do federacji – mocno eklektyczny. Traktowany jest jednak do dziś jako swoisty pierwowzór konstytucji Kazachstanu, akt szczególny, bo pokazujący myśl ustrojową Kazachów, a jednocześnie konkretny projekt polityczny ustrojowego usytuowania Kazachstanu¹⁵.

Narodowa Autonomia Alaś-Orda nie miała szans powodzenia póki nie uzyskała akceptacji J. Stalina. To zaś, w dłuższej perspektywie, było niemożliwe, stąd szybko został ustanowiony alternatywny ośrodek autonomii kazachskiej, tym razem jednak z bolszewickiego nadania. Po bratobójczych walkach, w marcu 1920 roku ogłoszono likwidację Autonomii Alaś-Orda. Pamiętać jednak trzeba, że Autonomia Alaś-Orda nie była jedynym kazachskim, a jednocześnie niebolszewickim ani inaczej sterowanym odgórnie, tworem autonomicznym powstałym w tamtym czasie.

A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 225 i n.

¹⁴ Skąd zresztą wzięła się nazwa systemu popularnie stosowana na jego określenie, mianowicie system parlamentarno-prezydencki (choć oczywiście nie był to ani typowy system parlamentarny, ani typowy system prezydencki, ani żadna „typowa” mieszanka obu tych systemów).

¹⁵ Pełny tekst dziesięciopunktowego programu zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti. Konstitucionnyje akty*, Almaty 1997, s. 229 i n.

Innym, tyle tylko, że utworzonym na terenach dzisiejszego Uzbekistanu, była Autonomia Muchtarât z siedzibą w Kokand (dopuszczalna też pisownia Kungard). Podobnie jak i poprzednia także i Autonomia Muchtarât zakładała pozostawanie w obszarze federacyjnej Rosji. Podobnie też jak i Autonomia Alaś-Orda Autonomia Muchtarât została zlikwidowana przez bolszewików jeszcze w 1918 roku. Obie autonomie są postrzegane jako kluczowe etapy w rozwoju kazachskiego konstytucjonalizmu¹⁶. Obie są też przykładem, że idea państwowości kazachskiej nie tylko się tliła i realnie pojawiła, ale również, że podjęto próby jej urzeczywistnienia i nadania jej konkretnego kształtu. Z konstytucyjnego punktu widzenia patrząc sugeruje się również, że okres 1917–1920 był istotny dlatego, że pojawiły się w tym czasie określone propozycje konstytucyjne, pewne idee, które nawet jeśli nie zostały ostatecznie odzwierciedlone to miały znaczenie dla kształtowania postawy konstytucyjnej¹⁷. Okres ten był również przysłowiową próbą sił, zderzeniem różnych, często diametralnie odmiennych, wzorców ustrojowych, a co za tym idzie także i różnych propozycji ewolucji konstytucyjnej, z którego zwycięsko wyszedł model radziecki.

10 lipca 1919 roku Rada Komisarzy Ludowych Rosyjskiej Federacyjnej Republiki Radzieckiej przyjęła dekret „O utworzeniu Komitetu Rewolucyjnego do spraw zarządzania Krajem Kazachskim”. Komitet (którego przewodniczącym był S. Piestkowskij) był swoistą dyktaturą wojskowo-administracyjną i odegrał zasadniczą rolę w zorganizowaniu autonomii na modłę bolszewicką, później zaś – już w ramach nowej struktury ustrojowej – został przekształcony w Radę Komisarzy Ludowych Kazachskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej¹⁸.

W dniach 4–12 października 1920 roku odbył się I Założycielski Ogólnokazachski Zjazd Rad w Orenburgu. 6 października uczestnicy Zjazdu uroczystie proklamowali utworzenie autonomii radzieckiego Kazachstanu i uchwalili „Deklarację praw pracujących Kirgiskiej (Kazachskiej¹⁹) Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej”²⁰. Wskazuje się, że Deklaracja była pierwszym aktem konstytucyjnym radzieckiego Kazachstanu²¹,

¹⁶ Por. E.A. Abil', *Istoriâ gosudarstwa...*, s. 11.

¹⁷ Por. E.K. Nurpeisov, E.K. Kotov, *Gosudarstvo Kazachstan...*, s. 45 i n.

¹⁸ Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 40.

¹⁹ Choć w tytule było określenie „Kirgiskiej” a to dlatego, że do 1925 roku nie stosowano w ogóle określenia „Kazachska” albo jeszcze inaczej pisanego, tj. „Kazaska”, gdyż wszystkich zamieszkałych na terenach dawnego Chanatu Kazachskiego nazywano po prostu Kirgizami.

²⁰ Tekst deklaracji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 233 i n.

²¹ E.A. Abil', *Istoriâ gosudarstwa...*, s. 159.

będąc *de iure* pierwszym na terenie dzisiejszego Kazachstanu, po okresie Chanatu, aktem o cechach konstytucji z prawdziwego zdarzenia. Deklaracja była też najbardziej rozbudowanym aktem prawnym, dotyczyła zarówno pozycji Kazachskiej ASRR w ramach państwa radzieckiego, praw i wolności człowieka, oraz – co stanowiło najszerszą jej część – rozbudowanych mechanizmów zorganizowania władzy w ramach samej Republiki. Poza tym deklaracja przepełniona była, z jednej strony, zwrotami ideologicznymi, typowymi dla tamtego okresu, z drugiej strony zwrotami patriotycznymi, mówiącymi m.in. o konieczności przebudzenia narodowego i kulturowego Kazachów, konieczności pielęgnowania własnej tradycji oraz poczucia narodowej odrębności i specyfiki (z czym wiązało się m.in. wprowadzenie języka kazachskiego do szkół i urzędów). Ponadto Deklaracja zobowiązywała władze Republiki do przygotowania projektu właściwej, pełnej konstytucji.

Zadanie uchwalenia konstytucji Kazachskiej ASRR zostało powierzone Ogólnokazachskiemu Zjazdowi Rad. Pierwszy raz projekt został poddany debacie w styczniu 1924 roku. Na tym samym zjeździe podjęto również decyzję w sprawie przeniesienia stolicy Republiki z Orenburga do Kyzylordy (pięć lat później z kolei stolicę przeniesiono do Ałma-Aty, wówczas pisanej w transkrypcji rosyjskiej). Prace nad konstytucją trwały kilka lat i skończyły się powodzeniem 18 lutego 1926 roku w momencie jej uchwalenia przez Zjazd Rad²². Pierwowzorem dla konstytucji Kazachstanu była konstytucja Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1925 roku²³, która w największym stopniu regulowała kwestie autonomii i stąd m.in. od samego początku była traktowana, szczególnie w obszarze materii autonomicznej (a także republikańskiej), jako matryca dla innych konstytucji. To, że konstytucja Rosyjskiej FSRR była punktem wyjścia dla konstytucji kazachskiej było także naturalną konsekwencją pozostawania jeszcze wówczas Kazachstanu w obszarze Rosyjskiej FSRR, na prawach „jedynie” republiki autonomicznej²⁴. Będąc tworem z definicji

²² Przy czym w sensie prawnym uchwalenie konstytucji odbyło się jak gdyby dwuetapowo. Mianowicie, najpierw przyjęto właściwy tekst konstytucji Kazachskiej ASRR, a później przyjęto ustawę o wprowadzeniu w życie konstytucji Kazachskiej ASRR. Tekst ustawy wprowadzającej zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 247 i n. Z kolei pełny tekst konstytucji zob. G.S. Sapargaliev, A. Bulgakbaev (opr.), *Sobranie zakonodatel'stva Kazachskoj Avtonomnoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki (1920–1938)*, Alma-Aty 1969, s. 191 i n.

²³ *Notabene* jej przyjęcie wydłużyło proces pisania pozostałych konstytucji republikańskich, w tym kazachskiej, gdyż miała być ona dla nich wzorcem.

²⁴ Czego najlepszym wyrazem był obowiązek przewidziany w konstytucji Rosyjskiej FSRR z 1925 roku dotyczący zatwierdzenia konstytucji poszczególnych republik autonomicznych wchodzących w skład RFSRR. Na marginesie warto może nadmienić, że konstytucja Kazachskiej ASRR, podobnie jak i inne konstytucje republik autonomicznych

autonomicznym Kazachstan pozostawał bowiem ciągle integralną częścią RFSRR. Konstytucja RFSRR była z kolei, jak łatwo się domyśleć, odbiciem konstytucji ZSRR. Ten swoisty „piętrowy konstytucjonalizm” był w całym okresie radzieckim regułą. Na jego szczycie plasowała się konstytucja ZSRR, następnie miejsce zajmowała konstytucja RFSRR, dalej jeszcze innych republik związkowych, a dopiero na samym końcu znajdowały się konstytucje tzw. republik autonomicznych. Konstytucja Kazachstanu, chociaż ustanowiła *gros* nowych regulacji, inkorporowała również w całości wcześniejszą „Deklarację praw pracujących”, co tym bardziej potwierdzało *stricte* konstytucyjny status deklaracji. Była ona bowiem nie tylko podstawowym aktem prawnym w okresie prowizorium ustrojowego (między rokiem 1920 a 1926), ale również docelowo stała się pierwszym rozdziałem nowej, właściwej konstytucji. Pozostałe rozdziały dotyczyły ogólnych zasad ustroju politycznego (rozdział drugi); struktury terytorialnej Republiki (trzeci); systemu organów republikańskich (czwarty); prawa wyborczego (piąty); budżetu (szósty); oraz emblematów republikańskich tj. godła i hymnu (siódmy)²⁵. Ciekawym, chociaż na tle innych konstytucji podmiotów wchodzących w skład ZSRR wcale nie oryginalnym, elementem konstytucji Kazachskiej ASRR, był jej art. 11, który *expressis verbis* postanawiał, że konstytucja jest aktem ograniczonym pod względem temporalnym, gdyż przyjętym „na okres przejściowy” jakim była – w myśl cytowanego przepisu – „dyktatura ludu miast i wsi” oraz, z historycznego punktu widzenia, konieczny i obejmujący „proces likwidacji burżuazji i kułaków”. Mimo więc, że konstytucja była od samego początku pełnym, kompleksowym i w pełni odpowiadającym pojęciu typowej ustawy zasadniczej aktem prawnym, to sama zakładała swój epizodyczny, wyraźnie przejściowy charakter. Oczywiście, sygnalizowana w art. 11 konstytucji tymczasowość była generowana jej mocno ideologicznym podłożem, a nie innymi przesłankami, które z reguły stwarzają konieczność, a przynajmniej zasadność, przyjęcia konstytucji temporalnie ograniczonej. Konstytucja określała bowiem wprost, że jej celem podstawowym jest zbudowanie, w dającej się przewidzieć perspektywie, państwa prawdziwie komunistycznego. Aksjologia ustroju państwowego Kazachskiej ASRR była więc mocno zaznaczona w tekście konstytucji, którą

Azji Centralnej, nie została jednak zatwierdzona przez CKW RFSRR, co jednak nie przeszkadzało temu, że obowiązywała. W sensie prawnym nie były jednak spełnione warunki jej obowiązywalności.

²⁵ Przy okazji warto nadmienić, że Kazachska ASRR nie miała własnego hymnu, a jej hymnem był hymn ZSRR, co miało podkreślać jej jedynie autonomiczny, a nie republikański charakter.

traktowano jako z założenia akt niedoskonały, gdyż funkcjonujący w niedoskonałym, bo jeszcze niekomunistycznym państwie i społeczeństwie.

Wspomniany już wcześniej „piętrowy konstytucjonalizm” powodował, że zmiana, zwłaszcza gruntowna, konstytucji ZSRR wywoływała odpowiedni efekt domina w postaci konieczności zmiany (dostosowania do niej) kolejnych konstytucji umieszczonych na niższych szczeblach drabiny radzieckiego konstytucjonalizmu. Stąd nie dziwi fakt, że przyjęcie 5 grudnia 1936 roku zupełnie nowej konstytucji ZSRR wymusiło również odpowiednie działania ustrojodawcze w Kazachstanie. Z ustrojowego punktu widzenia zmiany wprowadzone w roku 1936 miały dla Kazachstanu kapitalne znaczenie. Chodziło przy tym przede wszystkim o porzucenie dotychczasowego gorsetu republiki autonomicznej, wchodzącej w skład RFSRR, i przekształcenie jej w „pełnowartościową” republikę związkową, co z kolei odpowiadało federalnemu ustrojowi państwa radzieckiego. Dzięki temu zmniejszyła się też liczba „pięter” konstytucjonalizmu, gdyż bezpośrednią podstawą dla nowej konstytucji Kazachstanu była już konstytucja ZSRR, zaś Republika Rosyjska i jej konstytucja stała się paralelną a nie nadrzędną wobec Kazachskiej. Konstytucja ZSRR z 1936 roku uznawała Kazachską SRR za część składową ZSRR, w art. 28 określając jej terytorium, na które składało się osiem obwodów (tj.: aktübinski, ałmatyński, wschodnio-kazaski, zachodnio-kazaski, karagandzki, kustunajski, północno-kazachstański i południowo-kazachstański). Z kolei art. 92 konstytucji ZSRR dawał bezpośrednią podstawę do przyjęcia konstytucji poszczególnych republik związkowych, a w tym – co jasne – konstytucji Kazachskiej SRR. W ten sposób Kazachstan uzyskał status państwa członkowskiego (samodzielnego podmiotu federacji), wchodzącego w skład większego organizmu państwowego, jakim było państwo związkowe w postaci ZSRR.

Przyjęcie nowej konstytucji Kazachstanu, tym razem występującego w roli republiki związkowej ZSRR, a nie jak to było wcześniej „tylko” czy „zaledwie” republiki autonomicznej, było więc w największym stopniu motywowane przesłankami *stricto* prawnymi. Niemniej nie można zapominać o przesłankach politycznych, które kryły się za argumentami juredycznymi, a które – w praktyce – okazały się decydujące²⁶. Proces budowania nowego konstytucjonalizmu radzieckiego był bowiem motywowany przede wszystkim uznaniem, że pora już przejść na „wyższy poziom” państwowości, że okres przejściowy, konstytucyjnie zresztą

²⁶ Por. T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 46.

deklarowany, dobiegł już końca i można *via* konstytucję budować nowe społeczeństwo i nowe państwo.

Konstytucja Kazachskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej została przyjęta 26 marca 1937 roku na X Nadzwyczajnym Zjeździe Rad Kazachskiej ASRR. Była ona przygotowana na bazie konstytucji ZSRR, w rzeczywistości stanowiła jej kopię, lekko tylko zretuszowaną, głównie względami republikańskimi i lokalnymi. Składała się ona z preambuły, 11 rozdziałów i 125 artykułów²⁷. Pod względem formalnym, jak i materialnym konstytucja z 1937 roku zdecydowanie różniła się od konstytucji z 1926 roku (złożonej ze 103 artykułów uporządkowanych w siedmiu rozdziałach). W nowej konstytucji pojawiły się rozdziały odnoszące się do ustroju społecznego i państwowego, pojawił się również ważny rozdział dotyczący trzeciej władzy (którego absencja wyraźnie rzucała się w oczy w poprzedniej ustawie zasadniczej). Konstytucja, jak prawdziwa konstytucja podmiotu państwa związkowego, określała również deklarację o dobrowolnym przyłączeniu do ZSRR (art. 13), delimitowała jej terytorium (art. 14), a także proklamowała – w ślad za konstytucją federalną – prawo do swobodnego wyjścia ze składu związku (art. 15).

W porównaniu do wcześniejszej regulacji zmieniły się również treści ideologiczne konstytucji. Nie określała już ona Kazachstanu jak państwa „dyktatury ludu miast i wsi” i państwa które przechodzi przez okres przejściowy związany z koniecznością usunięcia warstw społecznie szkodliwych (burżuazji i kułaków), ale jako „socjalistyczne państwo robotników i chłopów”. Przepis ten z politycznego punktu widzenia miał znaczenie zasadnicze, gdyż poza transformacją prawnego charakteru republiki (z autonomicznej na związkową) rozstrzygał właściwie o prawdziwych powodach przyjęcia nowej konstytucji, również w jej wariacie związkowym, jakim była deklarowana zmiana charakteru państwa. Poza warstwą aksjologiczną konstytucja z 1937 roku dokonała daleko idących zmian w strukturze organów państwowych. Dawny Zjazd Rad Kazachskiej ASRR zastąpiła Rada Najwyższa Kazachskiej SRR, wybierana zwykłą większością głosów na czteroletnią kadencję, według stałej normy przedstawicielskiej jeden deputowany na 20 tys. mieszkańców. Organem egzekutywy była z kolei Rada Komisarzy Ludowych Kazachskiej SRR, natomiast władza sądownicza, na czele z nowym organem w postaci Sądu Najwyższego, była wybierana przez obywateli (sądy obwodowe) bądź ich reprezentantów na szczeblu terenowym (sądy rejonowe) bądź też ogólnokrajowym (Sąd Najwyższy).

²⁷ Pełny tekst konstytucji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 293 i n.

Konstytucja z 1937 roku była kilkakrotnie nowelizowana. Przykładowo w roku 1944 uznano ograniczoną podmiotowość prawnomiędzynarodową Kazachstanu, co wiązało się z powołaniem ludowego komisarza do spraw zagranicznych (ministra spraw zagranicznych). W roku 1946 z kolei zmiana do konstytucji zlikwidowała Radę Komisarzy Ludowych i powołała w jej miejsce Radę Ministrów, ze wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami (tj. przekształcenie komisariatów w ministerstwa). Zmiany wprowadzane do tekstu konstytucji, jak widać, nie miały jakiegoś szczególnie istotnego znaczenia (zwłaszcza w praktyce), nie zmieniały także *meritum* ani swoistej filozofii ustrojowej. Wskazuje się przy tym, że konstytucja Kazachskiej SRRL z 26 marca 1937 roku, niezależnie od jej zmian, zresztą najczęściej kosmetycznych, nie miała większego znaczenia w praktyce²⁸. Życie społeczno-polityczne właściwie toczyło się obok niej, stąd można powiedzieć że był to dokument jedynie „papierowy”²⁹.

Ostatnią konstytucją przyjętą w okresie radzieckiego Kazachstanu była konstytucja z 20 kwietnia 1978 roku. Znowu, podobnie jak poprzednia, była ona wynikiem zmiany konstytucji ZSRR (w roku 1977) i wynikającej z tego konieczności jej dostosowania do nowej regulacji przyjętej na poziomie związku. Znowu też, tak jak i poprzednio, proces przyjmowania nowej konstytucji był zdeterminowany względami głównie politycznymi, a nie prawnymi, w tym zwłaszcza uznania za konieczne przejścia do nowego etapu budownictwa socjalistycznego. Konstytucja ZSRR z 1977 roku, określana mianem „breżniewowskiej” stała się, zarówno dla konstytucji Kazachskiej SRR, jak i dla pozostałych konstytucji republik związkowych, wzorcem powtarzanym z lekkimi tylko korektami wynikającymi z ich republikańskiego charakteru oraz endemicznych, lokalnych uwarunkowań.

Konstytucja Kazachskiej SRR była najobszerniejszą z dotychczasowych jakie istniały, w takiej czy innej postaci, w warunkach państwowości kazachskiej. Zawierała preambułę, dziewiętnaście rozdziałów i 175 artykułów³⁰. W jej wstępie wprost deklarowano, że Kazachstan rozpoczął nowy etap budowy rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego, choć nadmienić wypada, że znalazła się w tej konstytucji jedna rzecz nie do końca zgodna z koncepcją takiego rozwiniętego socjalizmu. Chodzi mianowicie o wprowadzenie dualnego suwerena, którym byli – tak jak i poprzednio – robotnicy i chłopci, w konstytucji z 1978 roku roz-

²⁸ Z tego punktu widzenia nie odegrała też ona roli jako element tożsamości tzw. konstytucyjnej Kazachstanu, a jeśli już to raczej element negatywny. Por. M.T. Bajmachanov, *Stanovlenie gosudarstva i konstitucionnyj process...*

²⁹ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 49.

³⁰ Tekst konstytucji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 334 i n.

szerzeni dodatkowo na inteligentów, ale również – jako drugi suweren – naród, jednakże bez dookreślenia, że chodzi o naród Kazachski, co miało wyrażać internacjonalny charakter nowej regulacji konstytucyjnej. Poza tym w konstytucji z 1978 roku znalazły się typowe dla tej „fali konstytucjonalizmu socjalistycznego” postanowienia, jak np. zasada centralizmu demokratycznego (art. 3), zasada praworządności socjalistycznej (art. 4), zasada kierowniczej roli partii komunistycznej oraz ideologii marksistowskiej jako podstawy rozwoju ustrojowego państwa (art. 6). W konstytucji z 1978 roku zwraca uwagę pewna pozornosc, czy wręcz fasadowosc federalnego charakteru państwa i wynikającej stąd pozycji poszczególnych republik jako członów Związku, w tym Kazachskiej SRR. Postanowienia z części odnoszącej się do ustroju państwowo-narodowego i administracyjno-terytorialnego były bowiem wierną kalką postanowień z konstytucji ZSRR i w takiej samej postaci występowały we wszystkich konstytucjach republikańskich, w gruncie rzeczy eliminując – na skutek urawniłowki – jakąkolwiek odrębność poszczególnych części składowych ZSRR. Oczywiście, aksjologicznym uzasadnieniem dla wspomnianej urawniłowki była zasada „jednolitej suwerenności republik radzieckich”, która lansowała wszędzie jeden schemat ustrojowy. Zasada ta wpisywała się w rzeczywistości w tendencje do unifikacji ustrojowej państwa federacyjnego, które z tego punktu widzenia coraz bardziej upodabniało się do państwa unitarnego. Jest więc prawdziwym paradoksem, że konstytucja Kazachskiej SRR z 1978 roku tendencje federalistyczne znacznie silniej sygnalizowała aniżeli wcześniejsza ustawa zasadnicza. Zapisane było bowiem m.in. prawo swobodnego wystąpienia ze struktury ZSRR (art. 69), czy też – wprowadzona jeszcze nowelą z 1944 roku do poprzedniej ustawy zasadniczej i tym samym kontynuowana po roku 1978 – ograniczona zdolność prawnomiędzynarodowa Kazachstanu (art. 71), zezwalająca Republice na nawiązywanie bilateralnych, jak i multilateralnych stosunków dyplomatycznych, podpisywanie umów międzynarodowych oraz czynną i bierną legację. W konsekwencji należy powiedzieć, że zasada federalizmu, mocno akcentowana w przepisach konstytucji z 1978 roku, miała raczej postać federalizmu deklarowanego, gdyż w praktyce funkcjonowanie federacji radzieckiej przypominało coraz bardziej model państwa jednolitego.

Konstytucjonalizm kazachski doby radzieckiej odpowiadał więc, z grubsza, tendencjom właściwym dla obszaru całego ZSRR. Również sam rozwój tego konstytucjonalizmu odpowiadał fazom rozwojowym ogólnie narzucanym w drodze przyjmowania nowych związkowych ustaw zasadniczych, które przechodziły na kolejne, z założenia, wyższe

stadia rozwoju państwowego. Niemniej nie sposób zauważyć, że w jakimś sensie był on eklektyczny w stosunku do mocno endemicznych uwarunkowań Kazachstanu. Wynikało to w dużej mierze z tego, że konstytucja Kazachskiej SRR, zwłaszcza ta z 1978 roku, w o wiele mniejszym stopniu aniżeli pozostałe konstytucje republikańskie, uwzględniała lokalną specyfikę. Jak się zauważa zupełnie niezrozumiałe było np. niezwykle silne eksponowanie podejścia klasowego, podczas gdy społeczeństwo kazachskie z klasowością nie miało nigdy nic wspólnego. Było ono zbudowane na tradycyjnych powiązaniach i podziałach rodowych i klanowych, które w praktyce, również w tzw. okresie radzieckim, miały znaczenie decydujące³¹. To samo trzeba powiedzieć o roli partii robotniczej, która choć otrzymała konstytucyjną legitymizację jej kierowniczego charakteru w praktyce niewiele znaczyła, i to z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, dużo ważniejsze były, jak powiedziano wcześniej, rozmaitego rodzaju więzy klanowe, rodowe i etniczne. Po drugie przypisanie partii robotniczej monopolu w kraju agrarnym, a takim był bardzo długo Kazachstan, świadczyło najdosadniej o fikcyjności unormowań konstytucyjnych, które w rzeczywistości w ogóle nie były realizowane (i chyba nawet nie miały być realizowane na serio). Podobną normą, zupełnie abstrahującą od realiów społecznych, były konstytucyjne postanowienia nakazujące Kazachom, w trybie administracyjnym, przechodzenie na osiadły tryb życia, które zupełnie szły „w poprzek” tradycjom kulturowym (i politycznym). Inne elementy pozorności konstytucjonalizmu kazachskiego, w tym zwłaszcza przymusowa kolektywizacja czy walka z wrogami klasowymi, stanowiły już pewien standard dla całego obszaru ZSRR³².

Z punktu widzenia ustrojowego momentem zwrotnym w historii konstytucjonalizmu kazachskiego były przekształcenia jakie zapoczątkowały procesy związane z ogłoszoną w połowie lat 80-tych *głasnością* i *pierestrojką*³³. W Kazachstanie stosunkowo szybko odbiły się one rykoszetem generując wzrost nastrojów niepodległościowych, a w rezultacie coś co w historiografii kazachskiej określa się mianem „przebudzenia”, dla którego punktem zwrotnym były demonstracje z 17 i 18 grudnia 1986 roku, krwawo stłumione przez władze, które protesty uliczne traktowały w kategoriach nacjonalistycznej rewolty. W wyniku starcia demonstrujących z siłami reżimowymi zginęło 150 osób, ponad 1700 zostało

³¹ Szerzej na ten temat zob. I. Zwjagielskaja, *Stanowlenie gosudarstv centralnoj Azji...*, s. 91 i n.

³² Por. A. Nysanbaev, M. Mašan, Ž. Murzalin, A. Tulegov, *Èvoluciã političeskoj sistemy Kazachstana*, Almaty 2001, t. I, s. 235 i n.

³³ Por. J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny...*, s. 36 i n.

ranych, a ponad 2400 zatrzymanych. W następstwie tych wydarzeń doszło do czystki przeprowadzonej na szczytach władzy, z jednej strony, z drugiej zaś do wzrostu poczucia odrębności i tożsamości narodowej Kazachów, z trzeciej wreszcie do nasilenia nastrojów antyradzieckich³⁴. Na wydarzenia te odpowiedziała w roku 1988 Moskwa organizując Wszechzwiązkową Konferencję KPZR, która m.in. podjęła deklarację w sprawie demokratyzacji społeczeństwa radzieckiego i reformy całego systemu politycznego. Deklaracja sugerowała również potrzebę zwiększenia stopnia samodzielności poszczególnych republik. Na rezultaty nie trzeba było długo czekać. Już w lecie 1989 roku powstały w Kazachskiej SRR pierwsze niekomunistyczne partie polityczne i inne ruchy „partio-podobne”, w tym m.in. organizacja „Żółtokstan’ (grudzień), domagająca się rozliczenia wydarzeń z 1986 roku czy organizacja „Nevada-Semipałatyńsk”, żądająca zaprzestania prób z bronią jądrową. Wiosną 1990 roku powstała partia „Alaś” odwołująca się do tradycji ruchu autonomicznego z okresu bolszewickiego, Socjaldemokratyczna Partia Kazachstanu czy wreszcie Obywatelski Ruch Kazachstanu „Azat” (Wolność). W kolejnym okresie powstały jeszcze inne partie polityczne, jak np.: Związek Agrarny Kazachstanu, Socjalistyczna Partia Kazachstanu, Partia Republikańska. Wszystkie partie, niezależnie od różnic w ich programach, domagały się podjęcia zasadniczych reform ustrojowych, a przede wszystkim usamodzielnienia się Republiki³⁵. Trzeba jednak zaznaczyć, że inicjatywy oddolne nie miały decydującego znaczenia, jeśli chodzi o tempo i kierunek przemian. Przebudzenie narodowe, obywatelskie miało rezonansowy skutek, ale przekształcenia ustrojowe w Kazachstanie, podobnie zresztą jak i w innych republikach azjatyckich, nie przełożyły się na zasadniczą reformę³⁶. Ta miała bowiem charakter odgórny i w jakiejś przynajmniej części sterowany, zasługując na miano „rewolucji nomenklaturowej”³⁷.

Jej konstytucyjnym przełożeniem była zmiana konstytucji z 1978 roku, przeprowadzona 22 września 1989 roku, która stworzyła podstawy pluralizmu politycznego i wyborczego w Republice. Konsekwentnie do tego zmieniono również przepisy prawa wyborczego ustanawiając osobliwy mechanizm wyboru deputowanych w wyborach powszechnych (270) oraz – co było nowością – w wyborach „ograniczonych” przeprowadzanych

³⁴ Por. E.A. Abil', *Istoria gosudarstwa...*, s. 180 i n.

³⁵ Jak się szacuje w latach 1989–1990 powstało w Kazachskiej SRR ponad 100 partii politycznych i ruchów obywatelskich.

³⁶ Por. E. Zieliński, *Procesy odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 7 i n.

³⁷ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 59.

przez partie polityczne, ruchy społeczne i grupy obywatelskie (90 deputowanych). Zmieniono również, czy raczej skorygowano, postanowienia dotyczące przewodniczącego Rady Najwyższej Kazachskiej SRR, w art. 107 konstytucji wprost deklarując, że jest on „najwyższą osobą urzędową w Kazachskiej SRR i jej przedstawicielem wewnątrz kraju oraz na arenie międzynarodowej”. Jak można się domyśleć, zmiana nie okazała się trwała, ponieważ już 24 kwietnia 1990 roku, zmieniono konstytucję ponownie, tym razem wprowadzając instytucję prezydenta Kazachskiej SRR. W tej samej noweli wprowadzono również pluralizm polityczny, likwidując postanowienie o kierowniczej roli partii komunistycznej.

Jednakże najważniejszym dokumentem przyjętym w tamtym czasie była uchwalona 25 października 1990 roku „Deklaracja o państwowej suwerenności Kazachskiej SRR”. Stwierdzała ona wyraźnie, że Kazachska SRR jest państwem suwerennym należącym na zasadach dobrowolności i równości do ZSRR. Na jej obszarze miała bezwzględnie obowiązywać konstytucja Kazachskiej SRR, z wyłączeniem tych obszarów regulacyjnych, które wyraźnie zostały przekazane do uregulowania na poziomie konstytucji ZSRR (co odwracało do góry nogami założenia konstytucjonalizmu radzieckiego). Deklaracja, w czym przejawiał się jej wyraźnie konstytucyjny charakter, eksponowała pozycję prezydenta Kazachskiej SRR (co rodziło wątpliwości dotyczące kompatybilności ustroju w ogóle, ponieważ konstytucja ustanawiała jako organ najwyższy Radę Najwyższą Kazachskiej SRR) ale także nawiązywała do zasady podziału władz. Deklaracja zapowiadała również konieczność uchwalenia całkowicie nowej konstytucji. Deklaracja, choć była aktem funkcjonującym „obok” właściwej konstytucji, miała charakter ewidentnie konstytucyjny. Należy ją więc traktować jako akt w pełnym tego słowa znaczeniu konstytucyjny, kluczowy w rozwoju konstytucjonalizmu kazachskiego, gdyż po pierwsze, przesądziła o porzuceniu socjalistycznego modelu ustrojowego, po drugie, radykalnie zmieniła status prawny republiki w układzie związkowym, po trzecie, stworzyła podwaliny pod nowo określone, a w rezultacie zmienione relacje między władzami republikańskimi³⁸. Dla Kazachstanu okazała się ona właściwie „małą konstytucją”, konstytucją prowizoryczną. Jej konstytucyjny charakter potwierdził tylko demontaż ZSRR w 1991 roku, który był kluczowym momentem w historii ustroju politycznego Kazachstanu.

W konsekwencji podpisanego w Puszczy Białowieskiej 8 grudnia 1991 roku porozumienia w sprawie ustania państwowości ZSRR, przyjęto (10 grudnia 1991 roku) ustawę o zmianie nazwy Kazachskiej SRR

³⁸ Por. G.S. Sapargaliev, *Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazachstan*, Almaty 2002, s. 153.

na „Republikę Kazachstan”. Tego samego dnia przyjęto niezwykle ważną ustawę o obywatelstwie, która wprowadziła osobliwą kategorię „Kazachstańczyków” jako wszystkich obywateli Republiki, bez względu na to czy pod względem narodowym są czy też nie są Kazachami. Zmiana nazwy państwa i wprowadzenie pojęcia „Kazachstańczyków” otwierało kolejny etap w historii konstytucyjnej Kazachstanu. Jego ciągiem dalszym było przyjęcie 16 grudnia 1991 roku ustawy konstytucyjnej o państwowej niezależności Republiki Kazachstanu, która – co warto zaznaczyć – była ostatnim aktem proklamacji niepodległości pośród wszystkich republik związkowych dawnego ZSRR. Z formalnego punktu widzenia był to akt kluczowy, kończący epokę tzw. Kazachstanu radzieckiego i ustanawiający niepodległe państwo.

Okres niepodległego konstytucjonalizmu kazachskiego³⁹, otwiera faktycznie przyjęcie w roku 1990 „Deklaracji o państwowej suwerenności Kazachskiej SRR”. Wtedy bowiem, choć jeszcze w ramach struktur ZSRR, podjęto prace nad przygotowaniem i uchwaleniem nowej konstytucji Kazachstanu. Oczywiście, uległy one akceleracji po rozpadzie Związku Radzieckiego. Prace nad konstytucją Republiki Kazachstanu dzieli się najczęściej na kilka etapów. Pierwszym było przygotowanie przez komisję konstytucyjną projektu stanowiącego podstawę prac konstytucyjnych; drugim było przeprowadzenie pierwszego czytania projektu w parlamencie (1–2 czerwca 1992 roku), trzecim przeprowadzenie tzw. ogólnonarodowej debaty nad projektem (lipiec–sierpień 1992 rok), w wyniku której zebrano ponad 18 tys. opinii, propozycji i uwag odnośnie debatowanego projektu; czwartym dalsze prace komisyjne, których celem było uwzględnienie debaty parlamentarnej z pierwszego czytania oraz propozycji zgłoszonych w debacie ogólnonarodowej (październik 1992 rok), piątym etapem było drugie czytanie projektu (9–11 grudnia 1992 roku); szóstym finalna debata parlamentarna nad projektem (25–28 stycznia 1993 roku) i uchwalenie konstytucji (28 stycznia 1993 roku)⁴⁰. Problemy jakie w czasie prac konstytucyjnych się pojawiły i jakie wywoływały najgorętsze dyskusje dotyczyły trzech spraw. Po pierwsze, modelu gospodarczego i problemu z ustanawianiem gospodarki wolnorynkowej, co tym bardziej było trudne, że Republika przeżywała głęboki

³⁹ Choć w tym przypadku należałoby mówić już o „konstytucjonalizmie kazachstańskim”. W literaturze cezura między okresem kazachskim a kazachstańskim jest bowiem mocno akcentowana, gdyż pokazuje początek epoki niepodległego Kazachstanu. W niniejszej książce będzie jednak konsekwentnie stosowane określenie „kazachski”.

⁴⁰ Por. S. Sartaev, L. Nazarkulova, *Stanovlenie Konstitucii Respubliki Kazachstan (problemy i perspektivy)*, Almaty 2002, s. 70–71.

kryzys ekonomiczny. W tym nurcie dyskusji plasowały się również kwestie związane z modelem tzw. państwa opiekuńczego. Po drugie, kształtu demokracji i tego czy ma być ona proklamowana w konstytucji czy też raczej konstytucja ma być narzędziem powołnego do niej dochodzenia. Po trzecie, co było pewną osobliwością, charakteru państwa i tego czy ma być ono państwem unitarnym czy może raczej federacyjnym, przy czym postulowany, niezbyt zresztą mocno, federalizm był niezwykle osobliwy, gdyż wyznaczany podziałami na tzw. żuzy, czyli duże grupy o charakterze klanowym. Projekt federacji szybko zresztą zastał zarzucony, głównie z uwagi na jego „niebezpieczny charakter” i to, że może on działać dysfunkcjonalnie na młode państwo. Oczywiście, w dyskusjach nad konstytucją pojawiały się również i inne, typowe problemy i punkty sporne, jak chociażby kształt parlamentu (jedno czy dwuizbowy); model sądownictwa; zakres władzy prezydenta i jego stosunki z pozostałymi organami państwa, zwłaszcza z rządem i parlamentem.

Konstytucja Republiki Kazachstanu została ostatecznie uchwalona 28 stycznia 1993 roku. Obejmowała ona preambułę, dwadzieścia jeden rozdziałów i 130 artykułów. Nowa konstytucja nie zapobiegła jednak konfliktom w obrębie władz państwowych. Rzucał się w oczy zwłaszcza konflikt prezydenta z parlamentem, który w dużym stopniu był spowodowany przyjęciem ustawy z 10 grudnia 1993 roku „O tymczasowym delegowaniu Prezydentowi Republiki Kazachstan i szefom administracji terenowej dodatkowych pełnomocnictw”. Ustawa ta, chociaż jedynie „zwykła” z materialnego punktu widzenia była istotnym uzupełnieniem, a nawet korektą konstytucji, stąd można przyjąć, że była ona *sui generis* ustawą konstytucyjną, która w dużym stopniu zmieniała postanowienia konstytucji z 1993 roku. Kryzys jaki pojawił się później w stosunkach parlamentu z prezydentem, a zwłaszcza niefunkcjonowanie parlamentu przez prawie cały 1995 roku (na skutek decyzji Sądu Konstytucyjnego, który uznał brak pełnomocnictw parlamentu wyłonionego z naruszeniem prawa wyborczego), spowodował, że to prezydent stał się rzeczywistym centrum władzy. *De facto* kumulował ona zarówno władzę wykonawczą, jak i – na skutek rozwiniętej działalności dekretodawczej – ustawodawczą⁴¹.

Dekrety prezydenta w rzeczywistości „obaliły” konstytucję z 1993 roku, zwłaszcza, że spora ich część objęła materię konstytucyjną. Na podstawie dekretów prezydenckich przeprowadzono m.in. referendum

⁴¹ Wystarczy powiedzieć, że w okresie od marca do grudnia 1995 roku prezydent wydał 134 dekrety. Por. K.N. Burchanov, B.K. Sultanov, B.G. Ajagan, *Sovremennia političeskaja istoria Kazachstana (1986–2006 gg.)*, Almaty 2006, s. 84.

29 kwietnia 1995 roku, które było rodzajem wotum zaufania dla głowy państwa, w następstwie którego kadencja prezydenta została przedłużona do roku 2000. Z kolei na podstawie innego dekretu powołano Radę Ekspercko-Konsultacyjną, której zadaniem było opracowanie projektu nowej konstytucji. Przyjęty projekt, znowu na podstawie kolejnego dekretu prezydenckiego, został poddany pod referendum ogólnonarodowe, które odbyło się 30 sierpnia 1995 roku, a w wyniku którego (według danych oficjalnych) 90,5% obywateli Republiki poparło nową regulację konstytucyjną. Należy przy tym nadmienić, że przyjęcie konstytucji w trybie zupełnie pozaparlamentarnym, z wykorzystaniem instytucji referendum było całkowicie niezgodne z przewidzianą w konstytucji ze stycznia 1993 roku procedurą jej zmiany. Nowa konstytucja Kazachstanu została więc przyjęta w trybie zupełnie niekonstytucyjnym. 6 września 1995 roku została ona podpisana przez prezydenta. Tego samego dnia prezydent podpisał dekret stwierdzający derogację poprzedniej konstytucji (z 1993 roku). Jak łatwo się domyśleć ocena prawomocności postępowania w sprawie przyjęcia nowej konstytucji budzi kontrowersje. Jedni uznają, że postępowanie było właściwe, zwarzywszy na podstawę prawną szczególnych pełnomocnictw prezydenta jaką dała ustawa z 10 grudnia 1993 roku oraz oba referenda, które w pewien sposób „konwalidowały” ewentualne wadliwości proceduralne reżimu dochodzenia do skutku nowej konstytucji⁴². Inni uznają że tryb uchwalenia konstytucji był „raczej niekonstytucyjny” albo „z gruntu niekonstytucyjny”⁴³. Jeszcze inni wskazują, że po pierwsze, kryzys konstytucyjny lat 1993–1995 był objawem typowej dla państw poradzieckich, rywalizacji ośrodków władzy państwowej, po drugie, równie typowym dla Azji Centralnej, sposobem na zażegnanie sytuacji kryzysowej, po trzecie, znowu właściwą dla całego regionu formą degeneracji czy dewiacji politycznej, która zapoczątkowała trudny okres transformacji ustrojowej, w wyniku której instalowane są raczej rozwiązania proto- czy para-demokratyczne, albo nawet wprost autorytarne⁴⁴.

Konstytucja z 1995 roku składała się z preambuły, dziewięciu rozdziałów i 98 artykułów⁴⁵. Wskazywano, że była ona bardzo nowoczesna, zerwała ostatecznie z radziecką przeszłością ale też instalowała silny prezydencaлизм i właściwie była pisana pod osobę prezydenta, tj. N. Nazarbajewa⁴⁶.

⁴² G.S. Sapargaliev, *Konstitcionoe pravo...*, s. 311 i n.

⁴³ Por. P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa 2006.

⁴⁴ Por. Ż. Saadanbiekov, *Autoritarizm i demokracja na wosłokiu*, Almaty 2003, s. 205 i n.

⁴⁵ Tekst konstytucji zob. *Kazachstan: etapy gosudarstvennosti...*, s. 442 i n.

⁴⁶ Por. S.K. Amandykova, *Stanovlenie doktriny konstitucionalizma v Kazachstanie*, Karaganda 2002, s. 324.

Nowa konstytucja w swoim pierwotnym kształcie nie przetrwała długo. Już dwa lata od jej przyjęcia w roku 1997 obóz prezydencki zainicjował daleko zakrojoną reformę w której nicią przewodnią był projekt N. Nazarbajewa budowania „profesjonalnego państwa”. Nie da się jednak ukryć, że pod tym hasłem kryła się reforma o ewidentnym zabarwieniu pro-prezydenckim. Nowelizację, jak się słusznie wskazuje, „wyreżyserowaną”⁴⁷ przyjęto 7 października 1997 roku. W jej wyniku zlikwidowano ograniczenie górnej granicy wieku w przypadku kandydatów na prezydenta (do tej pory wynosiła ona 65 lat), wydłużono kadencję prezydenta z pięciu do siedmiu lat, zniesiono wymóg udziału w wyborach prezydenckich 50% wyborców do tego aby wynik wyborów był wiążący, przedłużono kadencje parlamentarzystów. W nowelizacji zrobiono również „ukłon” w stronę parlamentu dając mu prawo „samodzielnego” uchwalenia konstytucji, z tym że prezydentowi dano w takim przypadku alternatywne prawo albo podpisania ustawy albo poddania jej pod referendum. W 1999 roku przeprowadzone wybory prezydenckie, które – jak można było się spodziewać – wygrał N. Nazarbajew (formalnie, na podstawie decyzji z referendum z 1995 roku mający kadencję do roku 2000, ale nowa konstytucja i nowela do niej „wyzerowały” jego dotychczasowy okres urzędowania), co było odbierane jako usankcjonowanie nowego reżimu konstytucyjnego. Po objęciu ponownie urzędu, 20 lipca 2000 roku została przyjęta ustawa „O Pierwszym Prezydencie Republiki Kazachstan”, która uznawała N. Nazarbajewa za postać wyjątkową, faktycznego twórcę państwa z dożywotnią gwarancją nietykalności i apanażami materialnymi.

Lata po roku 2000 to znowu, w dużej mierze animowana przez prezydenta, debata nad potrzebą nowelizacji konstytucji. Nie było jednak, paradoksalnie, jednej wizji ustrojowej, a co więcej uaktywniła się opozycja polityczna, która po pierwsze podzieliła się w sprawie oceny propozycji prezydenckich, jeśli chodzi o zakres i kształt reform, po drugie zgłosiła własny projekt zmiany ustawy zasadniczej. W efekcie, samą zmianę oddalono w czasie, uznając, że dopiero po kolejnych wyborach należy wrócić do pomysłów reformowania ustroju politycznego. Stąd nabrała ona tempa w roku 2006, a jej zwieńczeniem była obszerna reforma z 21 maja 2007 roku. Nowa reforma, zgodnie z planem, jest formą demokratyzacji Kazachstanu. Objęła ona stosunkowo rozległy obszar materii konstytucyjnej, od praw człowieka (poprzez ich liberalizację i rozszerzenie), przez prawo wyborcze (zmiana systemu z większościowego na proporcjonalny), zwiększenie roli parlamentu i partii politycznych, po ograniczenie wybu-

⁴⁷ T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw...*, s. 87.

jałego prezydencjalizmu (skrócenie kadencji z powrotem z siedmiu do pięciu lat, zrównoważenie relacji prezydenta z rządem). O powolności reformy i o tym, że jej skutki mogą się okazać dla ustroju politycznego Kazachstanu rzeczywiście dalekosiężne najlepiej świadczy fakt, że weszła ona w życie w całości dopiero w roku 2012. Reforma konstytucyjna z roku 2007 spowodowała, że o ile jeszcze jakiś czas temu Kazachstan był określany mianem pełzającego autorytaryzmu, czy galopującego prezydencjalizmu, o tyle dzisiaj mówi się o jego demokratycznej innowacyjności, modernizacji, adaptacji i transformacji. Bardziej pogłębione oceny wskazują jednak, że modernizacja jest w wielu miejscach pozorna, a czasami nawet eklektyczna, w wyniku czego ostatecznie stworzony system konstytucyjny jest niespójny, gdyż łączy różne elementy i różne wątki. Wskazuje się również, nie bez racji, że największa – jak do tej pory – nowelizacja konstytucji w dużej mierze jest pozorna, gdyż co prawda w jednym miejscu odchodzi od prezydencjalizmu i rewaloryzuje pozycję parlamentu, w innym jednak miejscu prezydencki profil systemu zaznacza jeszcze grubszą kredką niż dotychczas.

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje narodziny ustroju Kazachstanu. Państwo to ma wyjątkowo długie i bogate doświadczenia konstytucyjne. Trzeba jednak pamiętać, że samo pojęcie państwa w społeczeństwach plemiennych jest przenoszeniem na grunt Azji pojęć europejskich. Tradycyjną postać chanatu trudno jest przecież postrzegać we współczesnych kategoriach państwa. Niemniej historiografia Kazachstanu mocno odwołuje się do najdawniejszych przejawów państwowości, czasami próbując nawet jej szukać trochę „na wyrost”, co z pewnością jest sposobem budowania tożsamości państwowej, a co w przypadku stosunkowo nowych i młodych organizmów państwowych jest rzeczą niebagatelną, a przez to także i na swój sposób oczywistą. W ewolucji konstytucjonalizmu kazachskiego wskazuje się najczęściej trzy zasadnicze etapy. Etap pierwszy to okres poprzedzający powstanie Związku Radzieckiego. Jest on mocno akcentowany, głównie po to aby udowodnić, że na terenach Kazachstanu państwo było strukturą wcześniejszą aniżeli państwowość kojarzona ze Związkiem Radzieckim. Drugi etap w rozwoju Kazachstanu to okres radziecki. Okres ten miał zasadnicze konsekwencje dla państwa. W tym okresie pojawiła się bowiem pierwsza prawdziwa konstytucja Kazachstanu. Schyłek tego okresu przesądził z kolei o współczesnym Kazachstanie jako niepodległym państwie. Stąd trzecim i ostatnim etapem w historii konstytucjonalizmu Kazachstanu jest etap tzw. konstytucjonalizmu niepodległego.

Jarosław Szymanek

THE ORIGIN AND EVOLUTION OF CONSTITUTIONALISM IN KAZAKHSTAN

The article presents the birth of the political system of Kazakhstan. This state has a very long and rich experiences constitutional. But keep in mind that the concept of the state in tribal societies is moving on the ground Asia European concepts. The traditional form of the Khanate, it is difficult yet seen in modern terms the state. However, the historiography of Kazakhstan strongly refers to the ancient manifestations of statehood, sometimes even trying to look a little “over the top”, which certainly is a way of building a national identity and, in the case of a relatively new and young state organisms it is trivial, and thus also your way clear. In the evolution of constitutionalism Kazakh usually indicates three fundamental stages. The first stage is the period preceding the rise of the Soviet Union. It is strongly emphasized, mainly to prove that the open structure of the Kazakh state was earlier than the state associated with the Soviet Union. The second stage in the development of Kazakhstan is the Soviet period. This period had fundamental consequences for the state. During this period appeared as the first real constitution of Kazakhstan. The end of this period sealed the turn of the modern Kazakhstan as an independent country. Hence, the third and final stage in the history of constitutionalism Kazakhstan step is called. constitutionalism independent.

Key words: *constitutionalism, constitutional tradition, constitution-making process, Kazakhstan, political system*

Bibliografia

- E.A. Abil', *Istoriâ gosudarstva i prava Respubliki Kazachstan s drevnejšich vremen do 1992 godu*, Astana 2001.
- S.K. Amandykova, *Stanovlenie doktriny konstituconalizma v Kazachstane*, Karaganda 2002.
- M.T. Bajmachanov, *Stanovlenie gosudarstva i konstitucionnyj process v Respublike Kazachstan*, Almaty 2000.
- T. Bodio, T. Mołdawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej. Tradycje i współczesność*, Warszawa 2007.
- K.N. Burchanov, B.K. Sultanov, B.G. Ajagan, *Sovremiennia političeskaja istoria Kazachstana (1986–2006 gg.)*, Almaty 2006.
- A. Czajowski, *Republika Kazachstanu*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.

- Kazachstan: etapy gosudarstvennosti. Konstitucionnyje akty*, Almaty 1997.
- E.K. Nurpeisov, E.K. Kotov, *Gosudarstvo Kazachstan: ot chanskoj vlasti k prezidentskoj respublike*, Almaty 1995.
- A. Nysanbaev, M. Mašan, Ž. Murzalin, A. Tulegov, *Èvoluciâ političeskoj sistemy Kazachstana*, Almaty 2001, t. I.
- Ž. Saadanbiekov, *Avtoritarizm i demokratia na vostokie*, Almaty 2003.
- G.S. Sapargaliev, *Konstitucionnoe pravo Respubliki Kazachstan*, Almaty 2002.
- G.S. Sapargaliev, A. Bulgakbaev (opr.), *Sobranie zakonodatel'stva Kazachskoj Avtonomnoj Sovetskoj Socialističeskoj Respubliki (1920–1938)*, Almaty 1969.
- S. Sartaev, L. Nazarkulova, *Stanovlenie Konstitucii Respubliki Kazachstan (problemy i perspektivy)*, Almaty 2002.
- J. Szymanek, *Konstytucyjne wyznaczniki pozycji ustrojowej parlamentu w przestrzeni poradzieckiej: casus Azji Centralnej*, „*Studia Prawnicze*” 2008, nr 2.
- J. Szymanek, *Ustrój konstytucyjny Kazachstanu*, Warszawa 2013.
- P. Załęski, *Elity władzy politycznej Kazachstanu*, Warszawa 2006.
- P. Załęski, *Zmiana i stabilność systemu politycznego Kazachstanu*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- E. Zieliński, *Procesy odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- I. Zwjagielskaja, *Stanovlenie gosudarstvu centralnoj Azji. Političeskije processy*, Moskva 2009.

Elżbieta Kuzelewska

Porównanie pozycji ustrojowej prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś

SŁOWA KLUCZOWE:

*prezydent, głowa państwa, władza wykonawcza,
Federacja Rosyjska, Republika Białoruś*

Wprowadzenie

Federacja Rosyjska i Republika Białoruś to państwa, w których pozycja konstytucyjna prezydenta jest niezwykle silna. Konstytucja Federacji Rosyjskiej (FR) z 1993 r. i konstytucja Białorusi z 1994 r. umieściły prezydenta bardzo wysoko w hierarchii władzy państwowej. Posiada on uprawnienia władzy wykonawczej, a także rozległe prerogatywy dotyczące polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Niezwykle istotnym aspektem statusu prezydenta w obu analizowanych państwach jest umiejscowienie rozdziału o prezydencie w konstytucji. Ciekawym rozwiązaniem jest uplasowanie prezydenta ponad systemem wymienionych władz. Rozdział o prezydencie otwiera listę rozdziałów poświęconych organom władzy państwowej Federacji Rosyjskiej (rozdział czwarty konstytucji – artykuły 80–93) i Białorusi (rozdział trzeci – artykuły 79–89). Miejsce to jest ważną przesłanką dla prezydenta, który ma za zadanie zabezpieczyć zgodne funkcjonowanie oraz współdziałanie organów władzy państwowej.

Celem artykułu jest zbadanie i porównanie konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Rosji i Białorusi. W obu państwach mamy do czynienia w zasadzie z republiką prezydencką. Interesujące wydaje się też porównanie formalnej siły prezydenta w obu

analizowanych państwach. Obecną pozycję ustrojową prezydenta Rosji określają przepisy konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r. i federalnej ustawy „O wyborach Prezydenta Rosyjskiej Federacji”. Pozycję ustrojową prezydenta Białorusi reguluje konstytucja Białorusi z 1994 r. i „Ustawa o Prezydencie Republiki Białoruś” z 1995 roku.

Podział władzy

Konstytucje Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś zawierają zasadę podziału władzy. Artykuł 10 konstytucji Rosji i artykuł 6 konstytucji Białorusi stanowi, że władza państwowa dzieli się na ustawodawczą wykonawczą i sądowniczą. Organy państwa są niezależne (art. 10 konstytucji FR). Artykuł 6 konstytucji białoruskiej stwierdza, że organy państwowe są samodzielne w zakresie swych kompetencji: współdziałają ze sobą, powstrzymują się i równoważą (zasada *check and balance*). Władzę ustawodawczą w obu państwach sprawuje dwuizbowy parlament – Zgromadzenie Federalne w Rosji, składające się z Rady Federacji i Dumy Państwowej oraz Zgromadzenie Narodowe na Białorusi (Izba Reprezentantów i Rada Republiki). Władza wykonawcza w Rosji należy do prezydenta i rządu, choć w przypadku prezydenta FR nie występuje konstytucyjne określenie rodzaju władzy. Konstytucja stwierdza, że jest on głową państwa. Nie zalicza więc funkcji prezydenta bezpośrednio do żadnego z trzech rodzajów władzy w państwie. Podobna sytuacja występuje na Białorusi. Władza wykonawcza należy do rządu – Rady Ministrów – kolegialnego i centralnego organu administracji państwowej. Co ciekawe, żaden inny organ (w tym prezydent Białorusi) nie ma statusu centralnego organu władzy wykonawczej. Podkreślić należy, że rząd Białorusi w swej działalności podlega prezydentowi i odpowiada przed parlamentem. Z uwagi na bardzo szerokie kompetencje prezydentów obu państw, ich funkcja ma wiele znamion prezydenckiego systemu rządów.

Władzę sądowniczą w obu państwach sprawują sądy.

Prawo wyborcze w związku z wyborami na urząd prezydenta

W obu państwach prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wybory prezydenckie mają szczególne znaczenie. Powszechność wyborów pozwala na uzyskanie przez władzę prezydencką niekwestionowanej legitymizacji.

Wybory na urząd prezydenta są uregulowane w konstytucji, ustawach federalnych i innych aktach prawnych¹.

Wybory na urząd prezydenta Rosji zarządza Rada Federacji, zaś na urząd prezydenta Białorusi – Izba Reprezentantów. Wybory prezydenckie w Rosji zarządza się nie wcześniej niż sto i nie później niż dziewięćdziesiąt dni przed dniem głosowania. Wybory prezydenckie na Białorusi zarządza się nie wcześniej niż na 5 miesięcy i przeprowadza je nie później niż na 2 miesiące przed upływem kadencji urzędującego prezydenta. Rejestracji kandydatów dokonuje Centralna Komisja Wyborcza. Dyskryminujące kandydatów przepisy zawiera rosyjska Ustawa federalna o wyborach prezydenta Federacji Rosyjskiej. Kandydatów na urząd prezydenta FR mogą zgłaszać partie polityczne i bloki wyborcze. Kandydat może również dokonać samogłoszenia, lecz w tym przypadku niezbędne jest utworzenie w celu poparcia takiego zgłoszenia grupy co najmniej 500 wyborców². Zgłoszenie kandydatury przez partię polityczną blok wyborczy lub kandydata indywidualnego pociąga za sobą konieczność zebrania 2 milionów podpisów popierających ową kandydaturę (przy czym nie więcej niż 50 tysięcy podpisów wyborców z jednego podmiotu federacji, co oznacza, że przynajmniej w 40 podmiotach federacji kandydat musi zdobyć podpisy poparcia). Z kolei kandydat zgłoszony przez te partie polityczne, które w ostatnich wyborach parlamentarnych wprowadziły swoich przedstawicieli do Dumy Państwowej, jest zwolniony ze zdobywania 2 milionów głosów poparcia³. W świetle przyjętych rozwiązań prawnych zasadne jest wysunięcie tezy o uprzywilejowaniu partii politycznych (i ich kandydata w wyborach na urząd prezydenta), które w ostatnich wyborach parlamentarnych odniosły sukces. Zwolnienie ich kandydata z wymogu zebrania 2 milionów podpisów poparcia może być uznane za wzmocnienie stanowiska partii mających swych reprezentantów w parlamencie i „zabetonowanie” sceny politycznej.

Białoruskie rozwiązania prawne w tym zakresie nie są tak kontrowersyjne. Aby zgłosić kandydata na Białorusi wymagane jest uzyskanie przez niego 100 tysięcy podpisów poparcia przez obywateli. Jak zauważa J. Zaleśny, ustawodawca przewiduje surową procedurę weryfikacji podpi-

¹ A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003, s. 220.

² J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012, s. 295.

³ Artykuł 36 ust. 2 znowelizowanej Ustawy Federalnej Nr 64-FZ, 26.04.2007, http://cikrf.ru/eng/law/fl19fz/chap_5.html

sów⁴. W razie oświadczenia wyborcy o zmuszaniu go do złożenia podpisu lub propozycji zapłacenia mu za złożenie podpisu, może zostać zastosowana sankcja polegająca na odmowie rejestracji kandydata. Centralna Komisja może unieważnić rejestrację kandydata w dowolnym momencie postępowania przedwyborczego.

Oprócz głosowania w dniu wyznaczonym do głosowania w siedzibie komisji obwodowej, ustawodawca białoruski dopuszcza głosowanie przedterminowe, które rozpoczyna się 5 dni przed wyznaczonym terminem głosowania. W głosowaniu przedterminowym ma prawo wziąć udział każdy uprawniony do głosowania, który w dniu głosowania nie będzie przebywać w miejscu zamieszkania.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że istnieją wyraźne podobieństwa dotyczące wymogu kandydatów na urząd prezydenta Rosji i Białorusi. Kandydat na urząd prezydenta musi być obywatelem danego państwa (w Białorusi obywatelem urodzonym w tym kraju), mieć ukończone 35 lat, korzystać z czynnego prawa wyborczego, zamieszkiwać na terytorium kraju na stałe nie krócej niż 10 lat. Za wybranego uznaje się kandydata, który zgromadził głosy ponad połowy uczestniczących wyborców w głosowaniu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskała wymaganej większości głosów, w terminie 2 tygodni przeprowadza się II turę wyborów spośród dwóch kandydatów, którzy w I turze otrzymali największą liczbę oddanych głosów. W drugiej turze na prezydenta zostaje wybrany kandydat, który otrzymał ponad połowę głosów osób biorących udział w wyborach. Białoruskie przepisy określają także sytuację, gdy w wyborach kandydowało nie więcej niż dwóch kandydatów i żaden z nich nie został wybrany, bądź wszyscy zrezygnowali, bądź wybory uznano za nieważne, wyznacza się powtórne wybory, które przeprowadza się w ciągu 3 miesięcy od I tury wyborów.

Wybory na urząd prezydenta Białorusi i Rosji są wiążące, jeżeli w głosowaniu wzięła udział ponad połowa uprawnionych do głosowania.

Różnice dotyczą długości kadencji. Kadencja prezydenta FR wynosi 6 lat z zastrzeżeniem, że ta sama osoba może sprawować ten urząd maksymalnie dwie kolejne kadencje. Nowelizacja rosyjskiej konstytucji z grudnia 2008 r. wydłużyła okres kadencji urzędu prezydenta z 4 do 6 lat (art 81). Równocześnie wydłużona została kadencja Dumy z 4 do 5 lat (art 96). Nowelizacje kadencji dwóch organów przyjęte zostały przez

⁴ J. Zalesny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 31.

obie izby parlamentarne zdecydowaną większością głosów⁵. Godzi się zauważyć, iż wydłużenie kadencji spotkało się z szerokim poparciem nie tylko polityków, ale także konstytucjonalistów i społeczeństwa. Wśród głównych argumentów dominowało przekonanie, iż prezydent ponosi odpowiedzialność przed narodem. Gdy naród popiera działania i politykę prezydenta oczekuje, że ta sama osoba będzie długo sprawować władzę. Cztery lata to zbyt krótki okres by zdążyć z realizacją pomysłów czy doprowadzić do stabilizacji sytuacji politycznej. Wydłużenie kadencji – zwłaszcza urzędu prezydenta – w znacznym stopniu może przyczynić się do stabilizacji rozwoju kraju i systemu społeczno-politycznego⁶.

Kadencja prezydenta Białorusi wynosi 5 lat. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w drodze referendum w 2004 r. doszło do zniesienia ograniczeń w zakresie liczby kadencji sprawowanych przez prezydenta⁷. Od 2004 r. nie ma ograniczeń co do ponownego piastowania urzędu prezydenta.

W obu państwach możliwe jest skrócenie urzędu prezydenta. Artykuł 92 konstytucji rosyjskiej i artykuł 88 konstytucji białoruskiej określają sytuacje, w których prezydent zaprzestaje pełnienia swoich obowiązków przedterminowo. Są one następujące: 1) w przypadku ustąpienia, 2) trwałej spowodowanej stanem zdrowia niezdolności do wykonywania obowiązków lub 3) złożenia z urzędu. W razie zaistnienia któregoś z powyższych przypadków wybory prezydenckie w Rosji powinny odbyć się nie później niż w trzy miesiące od chwili przedterminowego zaprzestania pełnienia obowiązków. Na Białorusi wybory są wyznaczane w ciągu 3 dni od wakującego urzędu, gdy doszło do niego w trakcie trwania sesji Izby Reprezentantów. Jeżeli opróżnienie urzędu nastąpiło w okresie międzysesyjnym, wówczas na wniosek pełniącego obowiązki prezydenta lub z inicjatywy co najmniej 2/3 ustawowego składu deputowanych zwoływana jest nadzwyczajna sesja izby. Jeżeli urząd prezydenta jest nieobsadzony, wybory przeprowadza się nie wcześniej niż 30 dni i nie później niż 70 dni od dnia zwolnienia urzędu.

W razie zaistnienia któregoś z powyższych przypadków obowiązki prezydenta w obu państwach pełni czasowo przewodniczący rządu (premier). W Rosji dwukrotnie zaistniała sytuacja, gdy prezydent nie mógł

⁵ J. Matwiejuk, *Evolution of the constitutional system of the Russian Federation*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop, *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 355.

⁶ А.В. Зуйков, *Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития*, «Конституционный вестник» 2008, № 1(19), s. 178–179.

⁷ J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi...*, s. 30.

pełnić powierzonych mu obowiązków: w 1996 r. i 1999 r. W 1996 r. prezydent Borys Jelcyn wydał dekret nr 1378 „o czasowym wykonywaniu obowiązków Prezydenta Federacji Rosyjskiej”, który stanowił podstawę prawną powierzenia wykonywania obowiązków prezydenta premierowi Wiktorowi Czernomyrdinowi. Powodem czasowego przekazania kompetencji było poddanie się prezydenta operacji chirurgicznej. Drugi przypadek miał miejsce w 1999 r. i był wynikiem złożenia urzędu prezydenta przez Borysa Jelcyna i przekazania kompetencji na rzecz premier Władimira Putina⁸.

Artykuł 93 konstytucji rosyjskiej i 88 konstytucji białoruskiej przewidują procedurę odwołania prezydenta z urzędu (*impeachment*). Motywem odwołania głowy państwa ze sprawowanego urzędu w obu państwach może być jedynie oskarżenie o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa (w Rosji dodatkowo potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej o wystąpieniu w działaniach prezydenta znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia). Poprzednia konstytucja rosyjska zawierała niejasne sformułowania mówiące o podstawach uprawniających do zwolnienia prezydenta ze stanowiska (naruszenie konstytucji, prawa, przysięgi)⁹. Podobnie białoruska konstytucja z 1994 r. (przed jej nowelizacją w 1996 r.) w art. 104 ustanawiała możliwość pociągnięcia prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej i usunięcia go z urzędu za naruszenie konstytucji.

Odpowiedzialność prawną należy odróżnić od odpowiedzialności politycznej. Prezydent w obu analizowanych państwach nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Polityka prezydenta Rosji i Białorusi nie stanowi przedmiotu zapytań, interpelacji i obrad parlamentu. Nie podlega też ocenie wyrażonej w uchwałach izb parlamentarnych. W przypadku odpowiedzialności prezydenta FR istnieją rozbieżności co do istoty jego odpowiedzialności: konstytucyjna czy karna? Z uwagi na czyn zagrożony odpowiedzialnością, zasadne jest przyjąć stanowisko, iż ponosi odpowie-

⁸ J. Zaleśny, *Przywódstwo Przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej. Aspekty analizy prawnoustrojowej*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 434–435.

⁹ E. Kuźlewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position of the President of the French Fifth Republic and the Russian Federation. The attempt at the comparative analysis*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (ed.), *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 402.

działność karną¹⁰. Co prawda art. 15 ust. 2 rosyjskiej konstytucji stanowi, że „Organy władzy państwowej, organy samorządu lokalnego, osoby pełniące funkcje państwowe, obywatele i ich organizacje obowiązane są przestrzegać konstytucji Federacji Rosyjskiej”, nie mniej prezydent (także Białorusi¹¹) nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej za złamanie prawa. Ponosi on jedynie odpowiedzialność karną w formie pozbawienia z urzędu tylko za zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa¹².

Procedurę odwołania prezydenta z urzędu zarówno w Rosji, jak i na Białorusi przeprowadzają obie izby pałamentarne. Uchwała Dumy Państwowej (na Białorusi Izby Reprezentantów) o wysunięciu oskarżenia oraz uchwała Rady Federacji (na Białorusi Rady Republiki) o złożeniu prezydenta z urzędu powinny być podjęte większością dwóch trzecich ogólnej liczby głosów w każdej z izb, z inicjatywy co najmniej jednej trzeciej deputowanych do Dumy Państwowej (Izby Reprezentantów na Białorusi) i przy zaopiniowaniu tego wniosku przez specjalną komisję powołaną przez Dumę. Uchwała Rady Federacji o złożeniu z urzędu prezydenta powinna być podjęta nie później niż w ciągu trzech miesięcy po wysunięciu przez Dumę oskarżenia przeciwko prezydentowi. Jeżeli we wskazanym terminie Rada Federacji nie podejmie uchwały, oskarżenie wobec prezydenta uznaje się za oddalone. Białoruska konstytucja przewiduje jedynie miesiąc na podjęcie uchwały o odwołaniu prezydenta ze stanowiska. Jeżeli w tym (krótkim) terminie izby nie podejmą przedmiotowej uchwały, z mocy prawa następuje umorzenie postępowania. Procedura *impeachmentu* prezydenta Białorusi nie może być wszczęta w trakcie rozpatrywania sprawy rozwiązania parlamentu. Podobnie stanowi rosyjski ustrojodawca w art. 109 ust. 4 konstytucji FR, w myśl którego Duma Państwowa nie może być rozwiązana od chwili wysunięcia przez nią oskarżenia wobec prezydenta Federacji Rosyjskiej do czasu podjęcia odpowiedniej decyzji przez Radę Federacji.

Jest to procedura dość skomplikowana i może być wyrazem konstytucyjnej ochrony głowy państwa przed przeciwnikami politycznymi. Jak

¹⁰ S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012, s. 54.

¹¹ Prezydent Białorusi w wyniku zmian dokonanych w treści konstytucji w 1996 r. nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej za działania niezgodne z ustawą zasadniczą (delikt konstytucyjny) w ramach procedury konstytucyjnej, J. Rychlik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Białoruś*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 63.

¹² J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa 2009, s. 309.

pokazała praktyka, skomplikowana procedura działa na korzyść prezydenta i stwarza mu szanse skutecznego przeciwstawiania się oskarżeniom¹³. Nieudana procedura *impeachmentu* została wszczęta w Rosji dwukrotnie (1995 i 1998)¹⁴, na Białorusi w 1996 r. przez niezależny jeszcze wówczas od prezydenta parlament¹⁵. W odpowiedzi Łukaszenka rozpiisał kolejne referendum konstytucyjne, wyniki którego zatwierdziły istotne rozszerzenie uprawnień prezydenta i ograniczenie prerogatyw parlamentu¹⁶.

Konstytucja rosyjska – w przeciwieństwie do białoruskiej – nie zawiera zasady *incompatibilitas* w odniesieniu do urzędu prezydenta. Artykuł 86 konstytucji Białorusi stanowi, iż prezydent nie może łączyć swego urzędu z piastowaniem innych urzędów. Nie może też otrzymywać innych środ-

¹³ J. Kondratiewa-Bryzik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 255.

¹⁴ W 1995 r. próbowano pociągnąć prezydenta Borysa Jelcyna do odpowiedzialności konstytucyjnej w wyniku przebiegu operacji wojskowej w Czeczenii. Prezydentowi postawiono zarzuty użycia sił zbrojnych przeciwko Radzie Najwyższej w 1993 r., rozpoczęcia wojny w Czeczenii, wydania ministrowi spraw wewnętrznych rozkazu szturm na szpital w Budionnowsku. W 1998 r. Jelcyna próbowano pociągnąć do odpowiedzialności konstytucyjnej, zarzucając mu zrujnowanie gospodarki i doprowadzenie społeczeństwa rosyjskiego do nędzy, nielegalne rozwiązanie ZSRR, dokonanie przewrotu w 1993 r., ataku na Radę Najwyższą, doprowadzenie do wojny w Czeczenii, osłabienie rosyjskiej armii, ludobójstwa wobec narodów Rosji; B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011, s. 359; Zdaniem A.R. Bartnickiego, głównym powodem próby odsunięcia Jelcyna od władzy 1998 r. w drodze *impeachmentu* był kryzys finansowy i pojawienie się na rosyjskiej scenie nowego lidera politycznego, dysponującego poparciem Dumy, Jewgienija Primakowa, A.R. Bartnicki, *Borys Jelcyn – anatomia politycznej degeneracji*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011, s. 269.

¹⁵ W przededniu referendum konstytucyjnego z dn. 24.11.1996 r. deputowani Rady Najwyższej wszczęli procedurę odwołania prezydenta z urzędu. Po otrzymaniu oficjalnego wniosku Sąd Konstytucyjny podjął decyzję o wszczęciu sprawy o naruszenie przez prezydenta konstytucji. Przedstawiciele władzy wykonawczej skutecznie wywierali presję na deputowanych, by wycofali swoje podpisy pod wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego. W wyniku wycofania podpisów Sąd podjął decyzję o przerwaniu postępowania i braku możliwości rozpatrzenia wniosku, A. Waszkiewicz, *Sąd Konstytucyjny Republiki Białoruś: przed i po referendum listopadowym 1996 roku*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja, t. IV*, Warszawa 2000, s. 21–22. O wydarzeniach towarzyszących procedurze odwołania prezydenta z urzędu zob. także: M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008, s. 11.

¹⁶ R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Białoruś – nieznanzy sąsiedzi UE. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005, s. 7.

ków pieniężnych niż wynagrodzenie, z wyjątkiem honorariów za prace naukowe, utwory literackie i dzieła sztuki. Na czas trwania kadencji prezydent zawiesza członkostwo w partii politycznej i innych organizacjach społecznych, których działalność może wskazywać na dążenie do realizacji interesów politycznych.

Kompetencje i uprawnienia prezydenta

Kompetencje i uprawnienia prezydenta Rosji i Białorusi są szerokie i więcej tu odnaleźć można podobieństw ustrojowych niż różnic. Aleksander Łukaszenka obejmując urząd prezydent stwierdził, że konstytucja przyznaje mu „carskie prawa”, a w następnych latach znacznie poszerzył zakres prezydenckiej władzy¹⁷.

Uprawnienia ogólne

Prezydent Rosji i Białorusi jest głową państwa, gwarantem konstytucji oraz praw i wolności człowieka i obywatela. W trybie określonym przez konstytucję podejmuje środki w celu ochrony suwerenności państwa, jej niepodległości i integralności terytorialnej (w Rosji), na Białorusi – bezpieczeństwa narodowego i nienaruszalności terytorialnej. Prezydent gwarantuje wykonywanie podstawowych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej, reprezentuje państwo w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Prezydent Białorusi uosabia jedność narodu, zabezpiecza stabilność polityczną i gospodarczą państwa, ciągłość i współdziałanie organów władzy państwowej (w Rosji – zapewnia harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej). Jest gwarantem ładu i stabilności na terytorium Republiki Białoruś.

Szczególną uwagę zwracają szerokie uprawnienia prezydenta wobec organów władz lokalnych. W myśl art. 85 Konstytucji rosyjskiej prezydent może korzystać z procedury rozjemczej celem rozstrzygnięcia sporów między organami władzy państwowej FR a organami władzy państwowej podmiotów FR, jak również między organami władzy państwowej podmiotów FR. W przypadku nieosiągnięcia porozumienia może on prze-

¹⁷ M. Podolak, *Model przywództwa w systemie autorytarnym Republiki Białoruś*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 505.

kazać rozstrzygnięcie sporu właściwemu sądowi. Co więcej, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez właściwy sąd prezydent FR ma prawo zawieszać obowiązywanie aktów organów władzy wykonawczej podmiotów FR w przypadku, gdy akty te są sprzeczne z konstytucją FR, ustawami federalnymi i umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi przez FR bądź naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela.

Z kolei prezydent Białorusi bezpośrednio lub przez tworzone przez siebie organy sprawuje kontrolę nad lokalnymi organami państwowymi. Ma prawo zawieszenia decyzji lokalnych rad deputowanych i uchylania decyzji lokalnych organów wykonawczych i regulacyjnych w przypadkach ich niezgodności z prawem.

Prezydent Rosji i Białorusi kieruje polityką zagraniczną, prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych swego kraju w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych. Jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, powołuje Radę Bezpieczeństwa, wprowadza stany nadzwyczajne. W Rosji są to stan wojenny i stan wyjątkowy, na Białorusi – stan wojenny i nadzwyczajny. Konstytucja rosyjska przewiduje możliwość wprowadzenia przez prezydenta stanu wojennego w wypadku agresji przeciwko FR lub bezpośredniej groźby agresji. Prezydent powiadamia wówczas niezwłocznie o tym Radę Federacji i Dumę Państwową. Stan wojenny na Białorusi prezydent wprowadza w razie zagrożenia zewnętrznego lub napaści. Ogłasza pełną lub częściową mobilizację i w ciągu 3 dni występuje do Rady Republiki o jej zatwierdzenie. Wprowadzenie przez prezydenta FR stanu wyjątkowego skutkuje niezwłocznym powiadomieniem o tym Radę Federacji i Dumę. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego przez prezydenta Białorusi skutkuje przedłożeniem w ciągu 3 dni przez głowę państwa dekretu do zatwierdzenia Radzie Republiki. Różnice we wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych dotyczą zatem nie tylko nazewnictwa, ale także formalnej procedury – w Rosji niezwłocznego powiadomienia przez prezydenta obu izb parlamentarnych, na Białorusi zatwierdzenia przez izbę wyższą.

Prezydentowi Rosji i Białorusi przysługuje również szereg prerogatyw osobistych, jak: nadawanie obywatelstwa i udzielnie azylu politycznego, stosowanie prawa łaski, nadawanie odznaczeń państwowych, tytułów naukowych, wyższych stopni wojskowych.

Kompetencje prezydenta wobec parlamentu

Zarówno w Rosji, jak i Białorusi prezydent wpływa na tryb i przedmiot prac parlamentu. Zarządza wybory do izby niższej parlamentu (na Białorusi także do Rady Republiki). W przypadkach i trybie przewidzianym przez konstytucję prezydent Rosji rozwiązuje Dumę Państwową, a prezydent Białorusi ma prawo rozwiązania obu izb parlamentarnych. W myśl art. 111 ust. 4 konstytucji FR po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową przedstawionych kandydatur na przewodniczącego Rady Ministrów prezydent rozwiązuje Dumę i zarządza nowe wybory. Kadencja Dumy może też zostać skrócona w przypadku wyrażenia przez nią wotum nieufności wobec rządu lub odmowy udzielenia przez nią wotuma zaufania rządowi (art. 117 ust. 3 i 4). Kadencja obu białoruskich izb może zostać skrócona wskutek odmowy udzielenia rządowi wotum zaufania lub po dwukrotnej odmowie udzielenia zgody na powołanie premiera. Kadencja izb może także zostać skrócona na podstawie wyroku Sądu Konstytucyjnego w przypadku systematycznego (co najmniej dwukrotnego) lub poważnego naruszenia przez izby konstytucji. Każdorazowo decyzję w sprawie skrócenia czteroletniej kadencji parlamentu podejmuje prezydent, nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia przeprowadzenia oficjalnych konsultacji z przewodniczącymi izb parlamentarnych.

Zaznaczyć należy, iż to w rękach prezydenta znajdują się pełnomocnictwa związane z funkcjonowaniem Dumy Państwowej w Rosji oraz obu izb na Białorusi. Możliwość skrócenia kadencji parlamentu czyni uprzywilejowaną pozycję prezydenta w relacjach z władzą ustawodawczą i jest zarazem wynikiem klęski parlamentu w sporze konstytucyjnym w Rosji w latach 1992–1993, jak również w sprawie procedury *impeachmentu* prezydenta w 1998 r. (na Białorusi spór pomiędzy prezydentem i parlamentem miał miejsce w 1996 r. i zakończył się zwycięstwem prezydenta). Polityczne spory w obu państwach sprawiły, że władza ustawodawcza zaczęła zmierzać w stronę fasadowości, stając się kolejnym listkiem figowym prezydenckiego autorytaryzmu. Reżim prezydencki w obu państwach *de facto* pozbawił parlament samodzielności, pozwalając mu na działanie, jednak raczej w sferach niekonfrontacyjnych dla prezydenta. Tak Dumie, jak i białoruskiemu parlamentowi pozostawiono wprawdzie funkcję ustawodawczą, jednak realne przesunięcie inicjatywy ustawodawczej do prezydenta i rządu powodowało, że niezależność parlamentu w tej kwestii jest co najmniej dyskusyjna. W jeszcze większym stopniu dotyczy to funkcji ustrojotwórczej, którą po 1993 r. w Rosji i 1996 r. na Białorusi parlament faktycznie utracił na rzecz prezydenta. Zaznaczyć należy, iż w Rosji znacz-

nym utrudnieniem dla antyprezydenckich działań Dumy była też postawa Rady Federacji, która z reguły popierała działania prezydenta (była raczej stałym sojusznikiem Kremļa), a tym samym jeszcze bardziej ograniczała samodzielne działania izby niższej. Silne upolitycznienie i zależność Rady Federacji od prezydenta przybrały na sile w 2000 r. w wyniku reformy administracji skutkującej we wprowadzeniu do izby wyższej przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej, nominowanych przez gubernatorów i lokalne parlamenty. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż decyzją głowy państwa zniesiono bezpośrednie wybory gubernatorów i prezydentów republik. Od grudnia 2004 r. są oni nominowani przez prezydenta federacji i zatwierdzani przez lokalne parlamenty¹⁸. Można zatem uznać, iż w majestacie prawa nastąpiło osłabienie pozycji Rady Federacji.

Ograniczenie władzy parlamentu wynika również ze specyfiki systemu partyjnego Rosji i Białorusi, choć specyfika ta ma różne oblicza w omawianych państwach. Jak zauważa Olga Nadszakula, w Rosji to nie partie polityczne biorą pod kontrolę władzę ustawodawczą (i wykonawczą), ale bezpartyjna biurokracja za pośrednictwem stworzonych odgórnie pseudopolitycznych organizacji podporządkowuje sobie parlament¹⁹. Ograniczeniu uległa siła partii opozycyjnych w wyniku uchwalenia w 2005 r. nowej ordynacji wyborczej, która podnosiła próg wyborczy z 5 do 7% oraz likwidowała jednomandatowe okręgi wyborcze, w których partie opozycyjne tradycyjnie zdobywały przynajmniej kilka mandatów. Rozwiązania te wyraźnie eliminowały możliwość wyboru polityków niezależnych od reżimu (przy okazji zniesiono próg minimalnej frekwencji wymaganej dla uznania ważności wyborów²⁰). Partie w Rosji wspierają centrum decyzyjne, dostarczając mu zasobów kadrowych, lojalnościowych i agitacyjnych. Prezydent ma silne oparcie w partii władzy, bezideowym w zasadzie ugrupowaniu popierającym jego działania.

Pamiętać należy, iż specyfiką Białorusi jest brak partii politycznej będącej reprezentacją obozu rządzącego w systemie władzy. Łukaszenka nie zdecydował się na utworzenie partii politycznej, za pomocą której sprawowałby władzę. Jak słusznie zauważa Rafał Sadowski, Łukaszenka

¹⁸ K. Jurewicz-Bakun, *The Council of the Federation as the Upper Chamber of the Russian Parliament*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (ed.) *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010, s. 385.

¹⁹ O. Nadszakula, *Rosyjska scena polityczna*, Korespondent Wschodni, <http://www.korespondent-wschodni.org/sites/default/files/Scena%20polityczna%20Rosji.pdf>

²⁰ A.R. Bartnicki, *Parlament i wybory parlamentarne w posowieckiej Rosji*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 135.

opiera swą władzę na armii urzędników administracji wykonawczej i funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. W skład parlamentu (także rządu i innych organów państwowych) wchodzi urzędnicy, a nie politycy²¹.

Podbieństwo kompetencji prezydenta Rosji i Białorusi wobec parlamentu widoczne jest w zarządzaniu referendum ogólnokrajowego (przez co głowa państwa może pomijać procedurę tworzenia prawa przez parlament), posiadaniu inicjatywy ustawodawczej i weta ustawodawczego. Prezydent w obu państwach podpisuje i ogłasza ustawy, może wydawać dekrety z mocą ustawy. Głowa państwa przedkłada izbie niższej projekty ustaw, podpisuje i ogłasza ustawy. Zwraca się do parlamentu z dorocznymi orędziami o stanie państwa i podstawowych kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Prezydent posiada prawo uczestniczenia w pracach parlamentu i jego organów oraz występowania przed nim w dowolnym czasie. W świetle powyższych rozwiązań ustrojowych wskazać należy, iż prezydent zarówno Rosji, jak i Białorusi realizuje swoje kompetencje przy pomocy aktów prawnych wysokiego rzędu – dekretów i rozporządzeń, które mają moc obowiązującą na terytorium całego kraju. Uprawnienie to nie wymaga upoważnienia parlamentu. Wyjątek w obu państwach stanowią dekrety prezydenta odnoszące się do stanów nadzwyczajnych, które podlegają zatwierdzeniu przez izbę drugą parlamentu (odpowiednio Radę Federacji i Radę Republiki). Pewną ciekawostką może być fakt, iż prezydent Rosji Borys Jelcyn zgłosił blisko 1500 dekretów (ukazów) w trakcie swojej kadencji, podczas gdy prezydent Władimir Putin dysponujący znaczącą większością parlamentarną wybiera zwykłą ścieżkę legislacyjną²². Osłabienie pozycji parlamentu przejawia się również w fakcie, iż żadnej z izb parlamentu nie przysługuje kompetencja uchylenia dekretu lub rozporządzenia prezydenta²³. Zgodnie z art. 28 ustawy O prezydencie Republiki Białoruś jego dekrety – jeśli konstytucja nie stanowi inaczej – są nadrzędne wobec aktów innych organów państwowych i osób urzędowych. Najważniejsze ustawy przyjmowane przez parlament wnoszone są z inicjatywy prezydenta, zaś wszystkie projekty ustaw muszą być z nim konsultowane na każdym etapie prac legislacyjnych²⁴. Uprawnienie do wydawania dekretów mających moc obowiązywania na terytorium całego kraju nadaje głowie państwa Fede-

²¹ R. Sadowski, *Raport. Białoruś 2006*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, s. 4–5.

²² R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, Routledge 2008, s. 108.

²³ M. Kowalska, *Geneza i kształt systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011, s. 387.

²⁴ M. Czerwiński, *Prezydent jako głowa...*, s. 197.

racji Rosyjskiej (jak i Republiki Białoruś) pozycję „instytucji efektywnie władczą i sterującej procesami rządzenia w państwie”²⁵.

Kompetencje prezydenta wobec rządu

Prezydent Rosji i Białorusi kontroluje funkcjonowanie i działalność Rady Ministrów. W myśl artykułu 83 konstytucji FR prezydent powołuje za zgodą Dumy Państwowej przewodniczącego rządu FR, ma prawo przewodniczyć na posiedzeniach rządu, podejmuje decyzję w sprawie dymisji rządu. Prezydent FR na wniosek przewodniczącego rządu powołuje na stanowisko i odwołuje zastępców przewodniczącego rządu i ministrów federalnych. Prezydent Białorusi formalnie za zgodą Izby Reprezentantów mianuje premiera, lecz w razie oporu izby władny jest ją rozwiązać. Co prawda z przepisów konstytucji Republiki Białoruś wynika, że nominacja przez prezydenta premiera wymaga uzyskania zgody parlamentu, jednak w praktyce taka zgoda jest tylko formalnością administracyjną której nikt z parlamentarzystów nie próbował do tej pory kwestionować²⁶. To prezydent określa strukturę rządu. Powołuje i odwołuje (obok premiera) ministrów i innych członków rządu. Przewodniczy posiedzeniom rządu. Ma prawo uchylić akty rządu białoruskiego nawet w sytuacji, gdy uchylany akt nie jest sprzeczny z innymi aktami prawnymi, a prezydent uzna go za niecelowy. Prezydent mianuje kierowników organów administracji państwowej i określa ich status. Symbolicznym wyrazem podległości głowie państwa Białoruś jest podporządkowanie okresu działania rządu kadencji prezydenta²⁷. Z mocy prawa Rada Ministrów składa dymisję przed nowo wybranym prezydentem. Oprócz podmiotów wymienionych w białoruskiej konstytucji (premier, wicepremierzy i ministrowie) skład Rady Ministrów jest znacznie szerszy i brak jest przeszkód prawnych dla uzupełnienia składu o kolejne podmioty, o czym decyduje prezydent.

²⁵ E. Zieliński, *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002, s. 29.

²⁶ M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 76.

²⁷ Podobne rozwiązania mają zastosowanie w rosyjskim wariantcie. Kadencja Rządu FR nie jest wprost określona w Konstytucji FR. Przepisy mówią, że rząd federalny składa swe pełnomocnictwa na ręce nowo wybranego Prezydenta FR, czyli zrównują kadencję rządu z kadencją prezydenta, co ma logiczne uzasadnienie, E. Zieliński, *Rząd Federacji Rosyjskiej*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006, s. 271.

Założenia prawne ustroju konstytucyjnego wskazują więc w obu państwach na współdziałanie prezydenta i parlamentu przy formowaniu rządu. Praktyka pokazuje jednak, że bezsprzeczną przewagę w tej materii posiada prezydent. Może on w zasadzie bez przeszkód powoływać i odwoływać premierów, narażając się co najwyżej na werbalny sprzeciw ze strony parlamentu, stale zagrożonego w razie trzykrotnego w Rosji (na Białorusi dwukrotnego) sprzeciwu rozwiązaniem przez prezydenta²⁸. Takie umocowanie prawne premiera może skazywać rząd na rolę biernego wykonawcy poleceń płynących z urzędu prezydenta. W praktyce to prezydent jest faktycznym zwierzchnikiem władzy wykonawczej w państwie. To on określa podstawowe kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, rząd zaś zobligowany jest do realizacji prezydenckiej koncepcji polityki. Nie bez znaczenia jest polityczna odpowiedzialność rządu przed prezydentem²⁹.

W wariancie rosyjskim (inaczej niż w białoruskim) nie można jednak powiedzieć, że premier jest jedynie swoistym przedłużeniem administracji prezydenta. W praktyce wiele zależało od umocowania szefa rządu w danej konfiguracji politycznej³⁰. Ogólna charakterystyka zadań prezydenta wobec rządu pozwala mu w miarę swobodnie kształtować zachowania rządu. Jak słusznie zauważa J. Zaleśny, udział prezydenta w kierowaniu rządem może zależeć od poglądu osoby sprawującej urząd prezydenta na jej miejsce w systemie rządzenia państwem i ewentualną samodzielność decyzyjną rządu³¹. Niemniej jednak faktem jest, iż większość z dotychczasowych premierów Federacji Rosyjskiej była w bardzo dużym stopniu uzależniona od prezydenta (wyjątek stanowił okres rządów premiera Putina, który kontrolował państwo i pozostawał niewątpliwie człowiekiem „numer jeden” w oczach społeczeństwa³² oraz wcześniejszy okres, gdy premierem

²⁸ Obowiązkiem Prezydenta FR jest zapewnienie harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej. Tymczasem jednostronne, bezwzględne podporządkowanie się Dumy przedstawionej przez głowę państwa kandydaturze premiera, nie można zaliczyć do form poszukiwania współpracy i kompromisu pomiędzy najważniejszymi organami władzy. Zgłaszanie wielokrotnie tej samej kandydatury może prowadzić do sytuacji kryzysowej, a nie do osiągnięcia kompromisu, J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 89–91.

²⁹ J. Zaleśny, *Współdziałanie rządu i prezydenta Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Pułtusk 2011, s. 109; J. Zieliński, *Rząd Republiki Białoruś*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006, s. 55.

³⁰ E. Kuźelewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position...*, s. 397.

³¹ J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd...*, s. 83.

³² A.R. Bartnicki, *Wybrane problem rosyjskiego quasi-autorytaryzmu*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy sprawowania władzy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 219.

był Jewgienij Primakow, odgrywający rolę stabilizatora systemu i tworzący eksperyment dwuwładzy³³). Stosunkowo duże uprawnienia rządu były często ograniczane przez dekrety prezydenta wkraczające w kompetencje gabinetu. Rząd Federacji Rosyjskiej, pomimo prawnych pozorów niezależności, był więc przeważnie biernym realizatorem polityki Kremla. Jego słabość, z punktu widzenia prezydenta, była zresztą działaniem całkowicie celowym³⁴. Wzrost politycznego znaczenia szefa rządu niósł ryzyko podważenia dominującej pozycji prezydenta, z reguły pociągał też za sobą wzmocnienie roli parlamentu, partii politycznych czy rozmaitych grup interesu. Sytuacja taka miała miejsce w 1998 r., gdy premierem rządu został Jewgienij Primakow. Prezydentowi Jelcynowi w rzeczywistości chodziło jedynie o taktyczne podzielenie się z Radą Najwyższą odpowiedzialnością za kryzys, a nie gruntowną zmianę konstytucji. Powołanie na stanowisko premiera Władimira Putina w 1999 r. – a wnet objęcie przez niego urzędu prezydenta – oznaczało powrót do praktyki nieformalnej koncentracji władzy w rękach prezydenta³⁵. Objęcie w 2000 r. urzędu prezydenta przez Putina wyeliminowało przy okazji konflikt pomiędzy rządem a parlamentem w aspekcie opiniowania projektów ustaw przez rząd. Deputowani do Dumy świadomi faktu, że gabinet cieszy się zaufaniem prezydenta, zaś decyzje podejmowane przez rząd mają akceptację głowy państwa, „wzmocnili przywiązanie do rekomendacji udzielanych przez rząd w procesie formułowania inicjatywy ustawodawczej”³⁶.

Kompetencje prezydenta wobec władzy sądowniczej

Prezydent w obu państwach ma dość rozległe kompetencje wobec władzy sądowniczej, zwłaszcza w zakresie powoływania jej członków. W porównaniu do prezydenta Białorusi uprawnienia prezydenta Rosji w stosunku

³³ A.R. Bartnicki, *Model dwuwładzy w poradzieckiej Rosji – anomalia system czy odpowiedź na wyzwania transformacji?*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 442.

³⁴ L. Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington 2005, s. 20.

³⁵ W. Marciniak, *Reforma polityczna czy dezorganizacja? Kształtowanie się organów władzy wykonawczej w Rosji*, [w:] M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 153.

³⁶ J. Zaleśny, *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011, s. 269.

do sądów szczebla federalnego są ograniczone³⁷. Rada Federacji na wniosek prezydenta powołuje sędziów Sądu Konstytucyjnego FR, Sądu Najwyższego FR i Naczelnego Sądu Arbitrażowego FR. Prezydent powołuje sędziów innych sądów federalnych. Prezydent ma prawo skierowania wniosku do Sądu Konstytucyjnego o dokonanie wykładni konstytucji. Na podstawie wniosku prezydenta Sąd Konstytucyjny rozstrzyga sprawy zgodności z konstytucją m.in. ustaw federalnych i aktów normatywnych prezydenta, Rady Federacji, Dumy Państwowej i rządu, konstytucji republik, statutów i innych (art. 125). Sąd Konstytucyjny rozstrzyga także o konstytucyjności partii politycznych i organizacji społecznych, co spotyka się z zarzutem, iż kompetencja ta prowadzi do upolitycznienia Sądu Konstytucyjnego³⁸.

Prezydent Białorusi w porównaniu do prezydenta FR ma znacznie większe kompetencje wobec władzy sądowniczej. Za zgodą Rady Republiki mianuje on przewodniczących Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz naczelnego Sądu Gospodarczego Republiki Białoruś. Samodzielnie mianuje sześciu sędziów Sądu Konstytucyjnego i sędziów innych sądów. Ma prawo do ich odwołania po uprzednim poinformowaniu Radę Republiki. Prezydent określa liczebność personelu wszystkich sądów, siatki płac, przydziału mieszkań itp.³⁹ W praktyce sędziowie są urzędnikami państwowymi, dlatego wszelkie kwestie związane z ich zabezpieczeniem socjalnym (w tym opieka zdrowotna, świadczenia emerytalne) zależą od prezydenta⁴⁰. Co ciekawe, w regulaminie Rady Republiki⁴¹ znajduje się przepis, w myśl którego wszystkie kandydaty na godność sędziego Sądu Konstytucyjnego mogą być zgłaszane do rozpatrzenia tylko na wniosek Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego (którego mianuje prezydent)⁴². Oznacza to, że nie istnieje możliwość wyznaczenia sędziów niepożądanych przez prezydenta. Pozwala to prezydentowi na pełną kontrolę nad składem Sądu. Po zmianach konstytucyjnych w 1996 r. rola białoruskiego Sądu Konstytucyjnego uległa znacznemu osłabieniu. Sąd Konstytucyjny nie rozpatrywał żadnego dekretu prezydenta pomimo naruszeń konstytucji⁴³.

³⁷ B. Jagusiak, *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*, Warszawa 2011, 133.

³⁸ W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. IV, Warszawa 2000, s. 321.

³⁹ R. Gortat, *Ostatnia autokracja w Europie. System władzy na Białorusi po referendum w 1996 r.*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2(3).

⁴⁰ M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś...*, s. 79.

⁴¹ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=l20800057&p2={NRPA}>

⁴² A. Waszkiewicz, *Sąd Konstytucyjny Republiki Białoruś...*, s. 29.

⁴³ S. Grabowska, *Sądy Konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008, s. 34.

Podkreślić należy, że prezydent FR i Białorusi wydając dekrety, może za ich pośrednictwem wpływać na sytuację w sądownictwie. W 2009 r. prezydent Łukaszenka wydał dekret nakazujący Sądowi Konstytucyjnemu wstępne badanie projektów ustaw pod kątem zgodności uregulowań w nich zawartych z konstytucją jeszcze przed ich przedłożeniem do głosowania⁴⁴. Oznacza to, że przeniesiono badanie konstytucyjności ustaw do fazy przed uchwaleniem, co ze względu na reżim czasowy procesu legislacyjnego skutkuje koniecznością pospiesznego procedowania Sądu Konstytucyjnego, który staje się organem niejako mechanicznie zatwierdzającym projekty ustaw.

Podsumowanie

Celem artykułu było porównanie ustrojowej pozycji prezydenta Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś. Wyniki analizy nie dały zaskakujących wniosków. W zasadzie potwierdziły silną pozycję prezydenta w obu państwach będących przedmiotem badań. Źródłem silnej pozycji głowy państwa należy szukać przede wszystkim w spuściźnie ZSRR i wzorcach władzy wywodzących się z dawnego reżimu politycznego oraz słabej klasy średniej, będącej ostoją demokracji. Tradycja ustrojowa i kultura polityczna przeszłości wywarły silne piętno na model prezydencki FR i Białorusi oraz mechanizm sprawowania władzy wertykalnej, czyli bezpośredniego podporządkowania władz lokalnych prezydentowi. Przyjąć należy, iż silna pozycja prezydenta FR i Białorusi wynika nie tyle z jego umocowania prawnego, co z silnej osobowości oraz uwarunkowań politycznych. Czynniki osobowościowe osoby piastującej urząd prezydenta mają przewagę nad czynnikami stabilności instytucjonalnej i prawnej⁴⁵. Jest to wygodna teza obrazująca obecnie istniejący stan rzeczy w Rosji i na Białorusi. Nie ma ona jednak zastosowania do okresu 2008–2012, gdy głową państwa FR był Miedwiediew, zaś Putin pełnił obowiązki premiera.

Podobieństwa w konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta odnaleźć można przede wszystkim w niezwykle wysokim usytuowaniu instytucji prezydenta w hierarchii organów władzy państwowej. Świadczy o tym miejsce w systematyce konstytucji obu państw (omówienie instytucji prezydenta przed premierem i parlamentem) oraz przyznane prezydentowi rozległe

⁴⁴ <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=12865>

⁴⁵ M. Czajkowski, *Federacja Rosyjska*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 57.

Tabela 1. Ustrojowa pozycja prezydenta FR i Białorusi na przykładzie wybranych kompetencji

Kompetencje prezydenta	Federacja Rosyjska	Republika Białoruś
Bezpośrednie wybory prezydenta	tak	tak
Kadencja	6 lat	5 lat
Liczba kadencji	Ta sama osoba może pełnić urząd prezydenta dwie kolejne kadencje. Brak jest ograniczeń liczby kadencji	Nieograniczona możliwość reelekcji.
Prawo inicjatywy ustawodawczej	tak	tak
Prawo weta ustawodawczego	tak	tak
Prawo wydawania dekretów z mocą ustawy	tak Dekrety prezydenta nie mogą być sprzeczne z konstytucją FR i ustawami federalnymi	tak Prezydent nie może wydawać dekretów przewidujących zmiany lub uzupełnienia konstytucji, zmiany ustaw programowych, zatwierdzanie budżetu państwa i sprawozdania z jego wykonania, zmiany trybu wyboru prezydenta i parlamentu, ograniczenie konstytucyjnych praw i swobód obywateli
Występowanie do Sądu Konstytucyjnego o kontrolę zgodności ustaw z konstytucją	tak	tak
Zarządzanie wyborów do parlamentu	tak – do Dumy Państwowej	tak
Możliwość skrócenia kadencji parlamentu	tak (w sytuacjach przewidzianych w konstytucji)	tak (w sytuacjach przewidzianych w konstytucji). Prezydent ma prawo odwołać mianowanych przez siebie członków Rady Republiki
Prawo zarządzenia referendum ogólnokrajowego	tak	tak
Odpowiedzialność polityczna	nie	nie

Kompetencje prezydenta	Federacja Rosyjska	Republika Białoruś
Mianowanie premiera	tak Za zgodą Dumy powołuje przewodniczącego rządu	tak, formalnie za zgodą Izby Reprezentantów
Mianowanie ministrów	Na wniosek premiera	tak
Rozwiązanie rządu	tak, podejmuje decyzję w sprawie dymisji	tak
Możliwość usunięcia prezydenta z urzędu (odpowiedzialność prawna)	Jedynie w przypadku oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego FR o wystąpieniu w działaniach prezydenta znamion przestępstwa oraz orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego FR o przestrzeganiu obowiązującego trybu wysunięcia oskarżenia	Jedynie w przypadku oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienia innego ciężkiego przestępstwa
Powoływanie i przewodniczenie Radzie Bezpieczeństwa	tak	tak
Mianowanie sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Arbitrażowego	nie – prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na stanowiska sędziów wymienionych sądów	tak – prezydent mianuje przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego (oraz połowę jego składu), przewodniczącego Sądu Najwyższego
Mianowanie Prokuratora Generalnego	nie – prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na to stanowisko	tak
Możliwość ogłoszenia stanu wojennego, wyjątkowego/nadzwyczajnego	tak, powiadamiając obie izby parlamentu. Dekret prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego wymaga zatwierdzenia Rady Federacji	tak, dekret o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego i ogłoszenia mobilizacji w razie stanu wojennego wymaga zatwierdzenia przez Radę Republiki
Wygłaszanie orędzia	Do Zgromadzenia Federalnego	Do Zgromadzenia Narodowego

Źródło: opracowanie własne.

uprawnienia. Ma on prawo wydawania dekretów z mocą ustawy, skrócenia kadencji parlamentu, zdymisjonowania premiera i rządu. Usunięcie prezydenta z urzędu może nastąpić tylko w dwóch przypadkach przewidzianych w konstytucji. Na marginesie zaznaczyć należy, iż trudniejsza i bardziej skomplikowana jest procedura *impeachmentu* wobec prezydenta FR.

Niezwykle trudno jest określić, w którym państwie pozycja prezydenta jest silniejsza. W rozwiązaniach ustrojowych dotyczących urzędu prezydenta w badanych krajach nie występują istotne różnice. Dotyczą one głównie kadencji i możliwości reelekcji. Formalnie przyjęte rozwiązania prawne wskazują na silniejszą pozycję prezydenta FR (kadencja 6 lat i możliwość pełnienia urzędu przez tę samą osobę wiele razy, z dochowaniem warunku przerwy po dwóch kadencjach z rządu). Na Białorusi kadencja prezydenta jest krótsza. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż prezydent Łukaszenka ma szansę dożywoć swojemu urzędowi, obecna pozycja prezydenta Białorusi z pozoru wydaje się być silniejsza w porównaniu do prezydenta FR. Co więcej, w porównaniu do Białorusi, konstytucyjno-prawna pozycja prezydenta Rosji, aczkolwiek bardzo silna, nie jest w systemie politycznym Rosji hegemoniczna. Gospodarz Kremla musi liczyć się z szeregiem ograniczeń, które narzuca mu konstytucja, zwłaszcza w kwestii obsadzania szeregu istotnych stanowisk w państwie (widoczne to było w okresie prezydentury Dmitrija Miedwediewa). Co prawda z przepisów konstytucji Republiki Białoruś wynika, że nominacja przez prezydenta urzędników w wysokich organach państwa wymaga uzyskania zgody innych organów, jednak w praktyce taka zgoda jest tylko formalnością administracyjną której nikt z parlamentarzystów nie próbował do tej pory kwestionować. Prezydent Białorusi ma w tym zakresie znacznie więcej swobody, ma też szersze kompetencje wobec rządu. Ma prawo uchylić akty rządu nawet w sytuacji, gdy uchylany akt nie jest sprzeczny z innymi aktami prawnymi, a prezydent uzna go za niecelowy.

Gdy jednak weźmiemy pod uwagę okoliczności pozaprawne, nazwijmy je – okołopolityczne – wydaje się, iż silniejsza jest pozycja prezydenta Rosji. Głową państwa RF, co prawda, bardziej ogranicza prawo (czego przykładem może być wprowadzenie i przestrzeganie dwóch kadencji z rządu), nie mniej konstytucja nie stanowi przeszkody dla sprawowania nieograniczonej władzy (*casus Putina*). Prezydent Łukaszenka nie zdecydował się na wariant rosyjski (zaufana osoba w roli prezydenta, a on pełniący funkcje premiera), ponieważ jest zbyt słaby na taką roszadę. Łukaszenka wybrał naruszenie prawa, co *de facto* nie świadczy o sile, ile o braku alternatywnych możliwości. Wydaje się, iż siła pozycji Łukaszenki jest wynikiem zdefragmentowanego społeczeństwa białoruskiego i braku silnych liderów opozycji.

STRESZCZENIE

Federacja Rosyjska i Republika Białoruś to państwa, w których pozycja konstytucyjna prezydenta jest niezwykle silna. Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. i konstytucja Białorusi z 1994 r. umieściły prezydenta bardzo wysoko w hierarchii władzy państwowej. Posiada on uprawnienia władzy wykonawczej, a także rozległe prerogatywy dotyczące polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Celem artykułu jest zbadanie i porównanie konstytucyjno-prawnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Rosji i Białorusi. W obu państwach mamy do czynienia w zasadzie z republiką prezydencką. Interesujące może być porównanie formalnej siły prezydenta w analizowanych państwach.

Elżbieta Kużelewska

**COMPARISON OF POLITICAL POSITION OF THE PRESIDENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS**

The Russian Federation and the Republic of Belarus are examples of the states where the constitutional position of the president is very strong. The Constitution of the Russian Federation (1993) and the Constitution of the Republic of Belarus (1994) placed the position of the president very high in the hierarchy of the state power. The president exercises the executive powers and has the vast prerogatives regarding domestic and foreign policy. The aim of this article is to examine and compare the constitutional and legal position of the president in political system of Russia and Belarus. Comparing the formal force of the president in analysed countries should result in interesting conclusions.

Key words: *president, head of state, executive power, Russian Federation, Republic of Belarus*

Bibliografia

- A.R. Bartnicki, *Borys Jelcyn – anatomia politycznej degeneracji*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011.
- A.R. Bartnicki, *Model dwuwładzy w poradzieckiej Rosji – anomalia system czy odpowiedź na wyzwania transformacji?*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011.

- A.R. Bartnicki, *Parlament i wybory parlamentarne w posowieckiej Rosji*, [w:] T. Mołdawa, J. Zaleśny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.
- A.R. Bartnicki, *Wybrane problem rosyjskiego quasi-autorytaryzmu*, [w:] J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Mechanizmy sprawowania władzy*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.
- J. Ciapała, P. Mijał, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Białorusi*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007.
- A. Czajkowski, *Federacja Rosyjska*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- M. Czerwiński, *Prezydent jako głowa władzy wykonawczej – model białoruski*, [w:] M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008.
- B. Dziemidok-Olszewska, *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011.
- R. Gortat, *Ostatnia autokracja w Europie. System władzy na Białorusi po referendum w 1996 r.*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2(3).
- S. Grabowska, *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*, Toruń 2012.
- S. Grabowska, *Sądy Konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008.
- K. Jurewicz-Bakun, *The Council of the Federation as the Upper Chamber of the Russian Parliament*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (eds.), *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.
- J. Kondratiewa-Bryzik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Federacji Rosyjskiej*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- M. Kowalska, *Geneza i kształt systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej*, [w:] A. Jach (red.), *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Kraków 2011.
- E. Kuzelewska, A.R. Bartnicki, *The constitutional and structural position of the President of the French Fifth Republic and the Russian Federation. The attempt at the comparative analysis*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop (eds.) *Evolution of the Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.

- W. Marciniak, *Reforma polityczna czy dezorganizacja? Kształtowanie się organów władzy wykonawczej w Rosji*, [w:] M. Drzonek, A. Wołek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, [w:] W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007.
- J. Matwiejuk, *Evolution of the constitutional system of the Russian Federation*, [in:] J. Matwiejuk, K. Prokop, *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*, Białystok 2010.
- J. Matwiejuk, *Rosja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- M. Podolak, *Model przywództwa w systemie autorytarnym Republiki Białoruś*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011.
- J. Rychlik, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Białoruś*, [w:] S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010.
- R. Sadowski, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Białoruś – nieznanym sąsiad UE. Sytuacja polityczna, społeczna i gospodarcza Białorusi*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2005.
- R. Sadowski, *Raport. Białoruś 2006*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007.
- R. Sakwa, *Russian Politics and Society*, Routledge 2008.
- L. Shevtsova, *Putin's Russia*, Washington 2005.
- V. Silitski, *Belarus. Country Report*, [in:] L. Moots (ed.), *Nations in Transit 2010: Democratization from Central Europe to Eurasia*, Freedom House 2010.
- W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. IV, Warszawa 2000.
- A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003.
- A. Waszkiewicz, *Sąd Konstytucyjny Republiki Białoruś: przed i po referendum listopadowym 1996 roku*, [w:] J. Trzcíński (red.), *Sądy Konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. IV, Warszawa 2000.
- J. Wojnicki, *Ewolucja system politycznego Białorusi*, [w:] J. Zalesny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- J. Zalesny, *Oddziaływanie Rządu Federacji Rosyjskiej na wykonywanie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] T. Mołdawa, J. Zalesny (red.), *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, Warszawa 2011.

- J. Zaleśny, *Prezydent a Rząd w Federacji Rosyjskiej*, [w:] J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010.
- J. Zaleśny, *Przywództwo Przewodniczącego Rządu Federacji Rosyjskiej. Aspekty analizy prawnoustrojowej*, [w:] W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011.
- J. Zaleśny, *Współdziałanie rządu i prezydenta Federacji Rosyjskiej w realizacji inicjatywy ustawodawczej*, [w:] A. Koseski, J. Wojnicki (red.), *Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej. 20 lat doświadczeń*, Pułtusk 2011.
- E. Zieliński, *Parlament Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2002.
- E. Zieliński, *Rząd Federacji Rosyjskiej*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006.
- E. Zieliński, *System konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2005.
- J. Zieliński, *Rząd Republiki Białoruś*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy, tom 3*, Warszawa 2006.
- А.В. Зуйков, *Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития*, „Конституционный вестник” 2008, № 1(19).

Jacek Wojnicki

Rząd w systemie politycznym Republiki Białoruś

SŁOWA KLUCZOWE:

polityka Białorusi, autorytaryzm, dyktatura, prezydent,
Rada Ministrów, premier

Wprowadzenie

27 lipca 1990 roku, pod wpływem wydarzeń w innych republikach radzieckich (postępujące dążenia emancypacyjne), w tym Rosji¹, Rada Najwyższa Republiki Białoruskiej uchwaliła *Deklarację Suwerenności*. Deklaracja stanowi, iż *Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka jest państwem suwerennym, które ustanowione zostało na podstawie realizacji przez naród białoruski jego niezbywalnego prawa do samostanowienia i decydowania o własnym losie oraz do uznania języka białoruskiego za język państwowy*².

W rządzie W. Kiebicza dominowali były działacze komunistyczni. Znaleźli się wśród nich byli członkowie Komitetu Centralnego partii oraz funkcjonariusze aparatu partyjnego. Na scenie politycznej początku lat 90 dominowały współtworzące Komitet Koordynacyjny partii o rodowodzie komunistycznym, na czele z Ruchem na Rzecz Demokracji, Postępu Społecznego i Sprawiedliwości oraz Partia Komunistów Białorusi. Nato-

¹ 12 czerwca Rada Najwyższa Rosji uchwaliła *Deklarację Suwerenności*.

² Zob. *Deklaracja Rady Najwyższej BSR o suwerenności państwowej Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej*, [w:] *Białoruś. Czas odrodzenia*, Polska Agencja Prasowa, wrzesień 1990, s. 1.

miast głównym ugrupowaniem opozycyjnym był Białoruski Front Narodowy³.

Jednocześnie władze republikańskie włączyły się do negocjacji prowadzonych przez M. Gorbaczowa w sprawie odnowionej formuły państwa związkowego. 17 marca 1991 roku odbyło się w tej kwestii referendum ogólnozwiązkowe, w którym na Białorusi uczestniczyło ok. 83 % uprawnionych, z czego 83 % poparło projekt nowego państwa związkowego⁴.

Władze partyjno-państwowe Białorusi oficjalnie poparły działania Państwowego Komitetu ds. Stanu Wyjątkowego, który 18 sierpnia 1991 roku odsunął od władzy M. Gorbaczowa w celu zahamowania rozpadu ZSRR. Upadek puczystów i powrót do Moskwy legalnego prezydenta ZSRR skompromitował ówczesne kierownictwo białoruskie. 24 sierpnia 1991 roku Nikołaj Diemientiej podał się do dymisji. Natomiast 28 sierpnia 1991 roku ministrowie rządu W. Kiebicza zrezygnowali z członkostwa w partii komunistycznej⁵.

W kilka dni po nieudanej próbie odsunięcia M. Gorbaczowa od władzy (tzw. pucz Janajewa) parlament republikański podniósł Deklarację Suwerenności do rangi ustawy konstytucyjnej. Postanowiono, iż konstytucja BSRR będzie nadrzędna w stosunku do wszystkich innych ustaw obowiązujących w ZSRR. Warto zaznaczyć, iż w liczącym 360 deputowanych parlamencie, który zdecydował o podniesieniu kwestii niezależności, działacze narodowi stanowili jedynie ok. 10 %. Przewłaszczenie jakiegokolwiek inicjatywy bez poparcia pozostałych deputowanych, reprezentujących siły zachowawcze i promoskiewskie było niemożliwe⁶.

Próba ocalenia wspólnego państwa ze strony Michaiła Gorbaczowa był projekt nowej umowy związkowej. Został on zaprezentowany liderom republikańskim na spotkaniu jesienią 1991 roku w podmoskiewskiej siedzibie prezydenta ZSRR – Nowo Ogariewie (stąd nazywano je – „roz-mowy nowoogarieskie”)⁷. Przełomowym wydarzeniem dla dalszych losów Białorusi była decyzja o likwidacji ZSRR. 8 grudnia 1991 roku przywódcy trzech założycielskich republik: Białorusi, Ukrainy oraz Federacji Rosyjskiej podpisali porozumienie o utworzeniu Wspólnoty Nie-

³ Zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 70 i n.

⁴ Zob. E. Zieliński, *Proces odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993, s. 40.

⁵ Zob. D. Riach, *Post-Soviet Belarus...*, s. 113.

⁶ Zob. K. Malak, *Białoruś*, Warszawa 2002, s. 6.

⁷ Zob. A. Graczow, *Gorbaczow*, Warszawa 2003, s. 304 i n.; R. Pichoja, *Historia władzy w Związku Radzieckim. 1945–1991*, Warszawa 2011, s. 688 i n.

podległych Państw (WNP). Stwierdzono w nim, iż ZSRR jako podmiot prawa międzynarodowego i rzeczywistości geopolitycznej przestaje istnieć. Uznano rozpad Związku Radzieckiego, anulowano Umowę Związkową z grudnia 1922 roku i podpisano porozumienie o utworzeniu nowej wspólnoty. Deklarowano, iż dążąc do budowy demokratycznych państw prawa, sygnatariusze mają zamiar rozwijać swoje stosunki na bazie wzajemnego uznania i poszanowania suwerenności państwowej, rezygnacji ze stosowania siły oraz ekonomicznych i innych metod nacisku⁸.

10 grudnia 1991 roku Rada Najwyższa ratyfikowała umowy białowieckie, jest to tym bardziej znaczący fakt, jeśli uwzględnimy skład ówczesnego parlamentu, w którym dominowali deputowani wywodzący się z partii komunistycznej. Sondaż opinii publicznej z początku 1992 roku ukazał, iż 69% ankietowanych wyrażało poparcie dla rozwiązania ZSRR i utworzenia Wspólnoty Niepodległych Państw⁹.

Pozycja władzy wykonawczej w ciągu pierwszego roku niezależnego bytu państwowego (1992) uległa znacznemu wzmocnieniu. Został on wyposażony w prawo wydawania dekretów. Poza tym dysponował trwałym poparciem największego klubu w Radzie Najwyższej „Białoruś”. Skupiała ona deputowanych rekrutujących się z dawnej komunistycznej nomenklatury (ok. 130 osób na 345 ogółem). Rząd Kiebicza mógł być także pewny poparcia deputowanych niezrzeszonych, wywodzących się z byłej partii komunistycznej. Natomiast trzon opozycji stanowiło 37 deputowanych skupionych wokół Białoruskiego Frontu Narodowego¹⁰.

Sytuacja polityczna na Białorusi od początku lat 90. XX wieku w przeważającej mierze była zdeterminowana przez siły wywodzące się z systemu komunistycznego. Świadczą o tym następujące przesłanki. 90% deputowanych do Rady Najwyższej wybranej w 1990 roku stanowili byli członkowie Komunistycznej Partii Białorusi. Byli działacze komunistyczni dominowali w składzie rządu wybranego w 1990 roku, a kierowanego przez Wiaczesława Kiebicza. Sam szef rządu w przeszłości pełnił liczne funkcje w aparacie komunistycznym¹¹.

Głównym zadaniem nowego parlamentu było przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji. Już w czerwcu 1990 roku powołano Komisję Konstytucyjną liczącą 74 deputowanych. Najbardziej ostre spory toczyły

⁸ Zob. S. Owsiannik, J. Strielkova, *Władza a społeczeństwo. Białoruś 1991–1998*, Warszawa 1998, s. 34.

⁹ Zob. D. Riach, *Post-Soviet Belarus...*, s. 114.

¹⁰ Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 1992. Rocznik II*, Warszawa 1994, s. 36.

¹¹ Zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik...*, s. 70 i n.

się wokół charakteru państwa oraz wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi organami władzy państwowej (parlament-rząd-prezydent). Konstytucja Republiki Białoruskiej została ostatecznie uchwalona na sesji parlamentu w dniu 15 marca 1994 roku, a weszła w życie z dniem publikacji (tj. 30 marca 1994 roku)¹².

Konstytucyjna pozycja władz państwowych

Zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi Republika, Białorusi jest określona jako jednolite, demokratyczne państwo socjalne, oparte na rządach prawa (art. 1 Konstytucji)¹³. Naród definiowany jest jako jedyne źródło władzy państwowej. Sprawuje ją w dwóch formach: bezpośrednio lub poprzez swoich przedstawicieli w granicach określonych konstytucyjnie. Wszelkie działania mające na celu zmianę ustroju konstytucyjnego na drodze przemocy i gwałtu zagrożone są karą (art. 3 Konstytucji).

Ustrojodawca białoruski deklaruje wprowadzenie separacji władz państwowych na: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Organy władzy w granicach swoich kompetencji winny być niezależne, współpracować ze sobą i wzajemnie się równoważyć (art. 6 Konstytucji).

Prezydent Republiki jest określony konstytucyjnie jako głowa państwa, gwarant porządku konstytucyjnego oraz praw i wolności człowieka i obywatela. Prezydent Republiki uosabia jedność narodu, gwarantuje realizację wytycznych polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Reprezentuje państwo białoruskie w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Do zadań prezydenta należy również podejmowanie decyzji w kwestii obrony suwerenności Republiki Białorusi, jej bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej. Prezydent ma zapewniać stabilność polityczną i gospodarczą państwa, ciągłość i współpracę organów władzy państwowej, pośredniczy w kontaktach między organami władzy. (art. 79 Konstytucji) Jak trafnie podkreśla Tadeusz Szymczak, o ukształtowaniu się instytucji prezydenta i jej pozycji zadecydowały zróżnicowane czynniki: trudne warunki państwa białoruskiego po rozpadzie ZSRR, brak demokratycznych nawyków, problemy natury politycznej oraz głęboki kryzys społeczno-gospodarczy.

¹² Zob. B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005, s. 104.

¹³ *Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 roku wprowadzona w życie 27 listopada 1996 roku*, Mińsk 1997.

W tych warunkach wybór silnej władzy prezydenta wydawał się jedynym rozwiązaniem¹⁴.

Z kolei parlament określony został przez ustrojodawcę jako organ przedstawicielski oraz ustawodawczy Republiki Białorusi. Od nowelizacji konstytucji dokonanej w listopadzie 1996 roku parlament (Zgromadzenie Narodowe) składa się z dwu izb – Izby Reprezentantów i Rady Republiki¹⁵.

Izba Reprezentantów składa się ze 110 deputowanych. Wybory są konstytucyjnie określone jako przeprowadzane na podstawie powszechności, równości, wolności w głosowaniu bezpośrednim i tajnym. Z kolei Rada Republiki stanowi izbę reprezentacji terytorialnej. Wybór deputowanych do Rady Republiki odbywa się na zasadzie pośredniej – każda rada deputowanych poziomu lokalnego z regionu wyłania po ośmiu przedstawicieli. Podobna reprezentacja przysługuje radzie miasta stołecznego Mińsk. Dodatkowo prawo do desygnowania ośmiu przedstawicieli przysługuje Prezydentowi Republiki (art. 91 Konstytucji).

Izby obradują sesyjnie – pierwsza sesja zaczyna swe prace 2 października i nie może trwać dłużej niż 80 dni, natomiast druga sesja zaczyna się 2 kwietnia i nie może przekroczyć 90 dni. W przypadku gdy wspomniane dni (2 października i 2 kwietnia) przypadają w dni wolne od pracy – sesja zaczyna się następnego dnia. Konstytucja przewiduje tryb zwołania nadzwyczajnej sesji parlamentarnej – dzieje się tak na wniosek Prezydenta Republiki, większości co najmniej 2/3 każdej z izb. Zwołanie sesji nadzwyczajnej następuje na podstawie dekretu prezydenckiego.

Natomiast Rząd jest określany konstytucyjnie jako centralny organ administracji państwowej. Szerzej o kompetencjach rządu będzie mowa w następnym punkcie. Andrzej Antoszewski oraz Ryszard Herbut zaliczają system polityczny Białorusi do autorytaryzmu nieskonsolidowanego. Cechą charakterystyczną tego systemu jest pewna „nieszczelność” dyktatury, która pozwala na artykułowanie niezadowolenia społecznego czyli dopuszcza do funkcjonowania tzw. ograniczonej opozycji, choć jest ona wyeliminowana z realnej walki o władzę państwową¹⁶. Natomiast Jacek Sobczak zwraca uwagę na zlikwidowanie mechanizmów demokratycznego państwa prawnego podczas referendum listopadowego w 1996 roku poprzez zakwestionowanie: zasady pluralizmu politycznego, zasady

¹⁴ Zob. T. Szymczak, *Republika Białoruś*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996, s. 23.

¹⁵ Zob. szerzej M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Republiki Białorusi*, Warszawa 2008.

¹⁶ Zob. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 39–40.

przedstawicielstwa, zasady podziału władz. Obecny system polityczny określa jako system dyktatury prezydenta¹⁷. Z kolei Marek Czerwiński określa Białoruś jako państwo o systemie autorytarnym, a scenariusz realizowany w Mińsku definiuje jako jedną z odmian „państwa aparatczyków” charakterystycznego dla Wspólnoty Niepodległych Państw¹⁸.

Konstytucyjna podstawa działania rządu

Ustrojodawca białoruski poświęca rządowi rozdział piąty konstytucji (art. 106–108). Należy zauważyć, iż jest to dość skromna regulacja konstytucyjna, odpowiadająca – według zamysłu ustrojodawcy – pozycji rządu w strukturze organów władzy państwowej i w samym systemie politycznym Republiki Białorusi¹⁹.

Pełna nazwa rządu wprowadzona przez ustrojodawcę brzmi – Rada Ministrów Republiki Białorusi (art. 106 Konstytucji). Rząd jest odpowiedzialny zarówno przed Prezydentem Republiki jak i przed parlamentem republikańskim. Zasada powyższa nie jest charakterystyczna dla klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego i sugeruje aktywny udział głowy państwa w procesie rządzenia państwem. Rząd jest zobowiązany do podania się do dymisji na ręce kolejnego prezydenta-elekta.

W skład rządu wchodzi: premier, jego zastępcy (bez określenia ich liczby) oraz ministrowie. Ustrojodawca jednocześnie określa, iż szefowie innych republikańskich organów administracji państwowej mogą być członkami rządu.

Rada Ministrów jest powoływana we współpracy głowy państwa i parlamentu. Kandydaturę na szefa rządu zgłasza Prezydent Republiki, natomiast do wyboru jest wymagana zgoda Izby Reprezentantów. Konstytucja określa termin dwu tygodni na wyrażenie stosunku deputowanych do zgłaszanego kandydata przez głowę państwa. W przypadku dwukrotnego odrzucenia wniosku prezydenta, prezydent może samodzielnie powołać premiera na urząd i zarządzić nowe wybory do Izby Reprezentantów²⁰.

¹⁷ Zob. J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*. Tom 2, Lublin 2002, s. 16.

¹⁸ Zob. M. Czerwiński, *Białoruś*, [w:] M. Barański, E. Pioskowiak (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2004, s. 38.

¹⁹ Zob. J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, tom 3, Warszawa 2006.

²⁰ Należy podkreślić, iż w dotychczasowej praktyce politycznej Republiki Białorusi nie zaistniał taki przypadek. Kandydatury na urząd premiera były przez Izbę Reprezen-

Ustrojodawca białoruski dość precyzyjnie określa kompetencje szefa rządu – Przewodniczącego Rady Ministrów. Do zadań i uprawnień premiera zaliczamy: wytyczanie kierunków działalności Rady Ministrów i ponoszenie osobistej odpowiedzialności za jej działanie oraz podpisywanie uchwał podjętych na posiedzeniu rządu. Szef rządu jest obowiązany do przedstawiania sprawozdań odnośnie polityki rządu w parlamencie. Pierwsze sprawozdanie powinno być zaprezentowane w ciągu dwu miesięcy urzędowania Rady Ministrów. W przypadku odrzucenia przez deputowanych sprawozdania rządu premier jest obowiązany do przygotowania nowego programu rządu w ciągu kolejnych dwu miesięcy. Jest charakterystyczne, iż odrzucenie programu rządu nie skutkuje dymisją Rady Ministrów, jak z reguły dzieje się w systemie parlamentarnym. Do zadań premiera należy także składanie informacji odnośnie podstawowych działań rządu oraz wszystkich kluczowych decyzji Rady Ministrów. W powyższych uprawnieniach premiera przejawia się sfera kierownicza premiera w stosunku do Rady Ministrów.

Konstytucja reguluje kwestie trwania mandatu Rady Ministrów oraz trwania misji poszczególnych jej członków. Rada Ministrów oraz jej poszczególni ministrowie mogą złożyć dymisję na ręce Prezydenta Republiki, w przypadku uznania niemożliwości wykonywania swojej misji. W drugim przypadku Rada Ministrów obowiązana jest do złożenia dymisji na ręce głowy państwa po uchwaleniu przez Izbę Reprezentantów wotum nieufności (art. 106 Konstytucji)²¹.

Regulacje białoruskiej konstytucji przewidują także możliwość zgłoszenia przez premiera wniosku o udzielenie wotum zaufania przez Izbę Reprezentantów. Wniosek powyższy może być związany z przedstawieniem programu rządu lub propozycji ustawy. W przypadku odrzucenia przez deputowanych Izby Deputowanych wniosku premiera prezydent ma dwie konstytucyjnie określone możliwości postępowania. Po pierwsze, może przyjąć dymisję Rady Ministrów i rozpocząć procedurę tworzenia nowego rządu od wskazania parlamentowi kandydata na premiera. Po drugie, może rozwiązać Izbę Reprezentantów i zarządzić nowe – przedterminowe – wybory. W tym drugim przypadku dotychczasowa Rada Ministrów wykonuje nadal swoje kompetencje. Konstytucja przewiduje również prawo głowy państwa do zdymisjonowania Rady Ministrów lub konkretnego ministra – z własnej inicjatywy.

tantów zatwierdzone bez problemu (szczególnie po 1996 roku, tzn. umocnieniu władzy prezydenta A. Łukaszenki).

²¹ Należy podkreślić, iż w praktyce politycznej Republiki nie zaistniała wspomniana sytuacja.

Ustrojodawca białoruski precyzyjnie określa kompetencje Rady Ministrów. Zalicza do nich: sprawowanie kierownictwa nad podległą administracją państwową; opracowywanie podstawowych założeń polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa oraz wybieranie środków do ich realizacji. W interesujący sposób ustrojodawca uregulował kwestie budżetu państwa. Do zadań Rady Ministrów należy przygotowanie jego projektu i następnie – przekazanie do prezydenta, który kieruje go pod obrady parlamentu. Podobna procedura odnosi się do sprawozdania z wykonania budżetu państwa (art. 107 Konstytucji).

Do zadań Rady Ministrów należy zapewnienie realizacji jednolitej polityki gospodarczej, finansowej, kredytowej i monetarnej, a także polityki państwa w zakresie nauki, kultury, oświaty, ochrony zdrowia, ekologii oraz bezpieczeństwa socjalnego. Do kompetencji rządu należy podejmowanie środków w zakresie zabezpieczenia praw i wolności obywateli, ochrony interesów państwa, szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego (w tym: ochrona mienia, utrzymanie porządku publicznego, walka z przestępczością) (art. 107 Konstytucji).

Rząd zarządza mieniem państwowym, działa w imieniu właściciela nieruchomości w odniesieniu do aktywów we władaniu Republiki Białorusi. Rada Ministrów zapewnia wykonanie Konstytucji, ustaw, dekretów, rozporządzeń i zarządzeń Prezydenta. Do jej uprawnień należy także uchylanie aktów prawnych ministerstw i innych republikańskich organów administracji państwowej. Rząd wykonuje także inne zadania wynikające z regulacji konstytucyjnych, ustawowych oraz dekretów Prezydenta (art. 107 Konstytucji).

W listopadzie 2001 roku prezydent A. Łukaszenka wydał dekret – „O ministrach Republiki Białoruś”. Zwiększył on znaczenie ministrów w białoruskim systemie politycznym. Zgodnie z przyjętymi regulacjami ministrem może zostać tylko obywatel Białorusi, posiadający odpowiednie przygotowanie oraz doświadczenie na stanowisku kierowniczym. Minister wchodzi w skład Rady Ministrów, ale jednocześnie podejmuje samodzielne decyzje w ramach swojego resortu. Minister ponosi odpowiedzialność za ministerstwo, na czele którego stoi oraz za realizację zadań zleconych²².

Obecne regulacje o rządzie precyzuje ustawa o Radzie Ministrów uchwalona w dniu 23 lipca 2008 roku. Rada Ministrów obraduje na posiedzeniach oraz poprzez swój stały organ – Prezydium Rządu. Zadaniem Prezydium jest przygotowywanie decyzji na posiedzenia Rady Ministrów.

²² Zob. B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi...*, s. 153.

W skład Prezydium wchodzi: premier, wicepremierzy, minister gospodarki, minister finansów, minister spraw zagranicznych, szef Administracji Prezydenta, przewodniczący Komitetu Kontroli Państwowej oraz Przewodniczący Zarządu Banku Narodowego. Posiedzenia rządu zwołuje premier – w razie potrzeby, ale nie rzadziej niż raz na kwartał. Z kolei Prezydium jest zwoływane nie rzadziej niż raz na miesiąc. Posiedzeniu – zarówno rządu, jak i Prezydium przewodniczy premier, a w razie jego nieobecności I wicepremier lub jeden z wicepremierów. Posiedzeniu rządu może przewodniczyć także Prezydent Republiki²³.

Rządy Republiki po 1990 roku

W praktyce politycznej niezależnej Republiki Białorusi funkcjonowało siedmiu premierów i osiem Rad Ministrów²⁴. Za moment przełomowy w kształtowaniu się niezależnej administracji republikańskiej należy uznać wiosnę 1990 roku, gdy odbyły się, częściowo rywalizacyjne, wybory do Rady Najwyższej Republiki (jeszcze w ramach Związku Radzieckiego). Przeprowadzono je w warunkach politycznego ożywienia w okresie reform społeczno-politycznych zainaugurowanych przez Michaiła Gorbaczowa w ZSRR. Wyrazem zmian politycznych było dopuszczenie do kandydowania kandydatów niezależnych, w rezultacie w Radzie Najwyższej uzyskało mandaty ponad 30 działaczy ruchu narodowego związanych z Zenonem Paźniakiem²⁵.

Na czele nowej Rady Ministrów stanął doświadczony działacz partyjny – Wiaczesław Kiebicz. Pozostawał on premierem do 1994 roku. Polityka Wiaczesława Kiebicza z jednej strony sprzyjała zmianom rynkowym w gospodarce, z drugiej aktywnie wspierał utworzenie związku białorusko-rosyjskiego.

W rządzie W. Kiebicza dominowali były działacze komunistyczni. Znajdują się wśród nich byli członkowie Komitetu Centralnego partii oraz funkcjonariusze aparatu partyjnego. Na scenie politycznej początku lat 90. XX w. dominowały współtworzące Komitet Koordynacyjny partie o rodowodzie komunistycznym, na czele z Ruchem na Rzecz Demokracji, Postępu Społecznego i Sprawiedliwości oraz Partia Komunistów Bia-

²³ Zob. J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 38.

²⁴ Najdłużej sprawujący urząd premiera w Republice Siargiej Sidorski stał na czele dwóch kolejnych rządów w latach 2003–2010.

²⁵ Zob. P. Foligowski, *Białoruś. Trudna niepodległość*, Wrocław 1999, s. 18 i n.

lorusi. Natomiast głównym ugrupowaniem opozycyjnym był Białoruski Front Narodowy²⁶.

W pierwszej połowie lat 90 XX wieku W. Kiebicz stał się kluczową postacią białoruskiej sceny politycznej. Jak trafnie komentuje rozwój sytuacji politycznej na Białorusi po 1990 roku dwójka polskich publicystów: *głównym przegranym okazał się Komitet Centralny partii komunistycznej. Wcześniej wszystko było proste – partia rozkazywała, a rząd wykonywał jej polecenia. A teraz: premier wybijał się na niepodległość, a do roli najwyższej władzy aspirował parlament. Partia miała w nim większość, tyle że deputowani rozproszyli się po nowo powstałych frakcjach. Do tego opozycja zaczęła patrzeć na ręce*²⁷.

Do zmiany rządu doszło w lipcu 1994 roku. Władimir Kiebicz ubiegał się, jako faworyt, o urząd prezydenta, utworzony na mocy regulacji nowej Konstytucji Republiki Białorusi z marca 1994 roku. Nieoczekiwanie W. Kiebicz przegrał elekcję znacząco (stosunkiem 14: 80) z mało znanym wówczas deputowanym Aleksandrem Łukaszenką, który zasłynął rozpoczęciem akcji wymierzonej przeciwko korupcji w elitach władzy²⁸. Nowym premierem został Michaił Czyhir. W grudniu 1994 roku został on zaatakowany przez Siergieja Antoszyka pod zarzutami korupcyjnymi. Ustąpił ze stanowiska szefa rządu w listopadzie 1996 roku po ogłoszeniu kolejnego referendum w sprawie rozszerzenia uprawnień głowy państwa. Po 1999 roku dwukrotnie próbował wziąć udział w elekcji prezydenckiej (za pierwszym razem został aresztowany i skazany pod zarzutem nadużycia władzy w trakcie sprawowania funkcji premiera, za drugim razem nie udało mu się zebrać wymaganej liczby podpisów).

Kolejni premierzy byli wybierani spośród administracji prezydenckiej. Po dymisji Michaiła Czyhira misję utworzenia rządu powierzono Siargiejowi Linhowi. W roku 1997 Bank Narodowy kilkakrotnie zmieniał kurs walutowy a różnice między kursem oficjalnym i kantorowym wynosiła ok. 35%. Giełda walutowa nie istniała – stała się *de facto* oddziałem Banku Narodowego. Ostatecznie realny kurs rubla białoruskiego w stosunku do walut obcych zaczął być ustalany w Moskwie. W czerwcu 1997 roku rząd przyjął jednolite ceny urzędowe na mięso, kielbasy, jaja, chleb, masło, mleko i produkty mleczne. Nawet największe fabryki zamiast sprzedawać swoje wyroby wymieniały je w systemie barterowym. Odbudowywano strukturę wymiany z Rosją. W październiku 1998 roku rząd podkreślił

²⁶ Zob. G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik...*, s. 70 i n.

²⁷ Zob. M. Nocuń, A. Brzezicki, *Białoruś...*, s. 52.

²⁸ Zob. J. Sobczak, *Wybory prezydenckie na Białorusi (23 VI, 10 VII 1994)*, [w:] *Polska i państwa sąsiedzkie, Wybory parlamentarne i prezydenckie. 1993–1995*, Poznań 1997, s. 115 i n.

w oświadczeniu, iż podstawą sukcesu gospodarczego będzie zwiększenie eksportu do Rosji, a nowy związek państwowy z Rosją otworzy możliwości opanowania rynku rosyjskiego. Warto przywołać wypowiedź białoruskiego wicepremiera z tego okresu: *Żeby żyć jak w Polsce, musimy mieć bilans handlowy z Rosją w wysokości 25 mld USD, a kiedy wyniesie on 30 mld – będziemy żyć znacznie lepiej*²⁹. Zgodnie z przyjętym planem rządowym, rok 1997 miał zakończyć proces tzw. Małej prywatyzacji. Tak się jednak nie stało, nadal udział sektora prywatnego w gospodarce nie przekroczył 40%³⁰.

W lutym 2000 roku wraz z powołaniem na stanowisko premiera Rosjana Władimira Jarmoszyna dobiegł końca proces wymiany kadr na kluczowych stanowiskach w rządzie i Administracji Prezydenckiej. Wszystkie kluczowe resorty znalazły się w rękach Rosjan. Rząd W. Jarmoszyna podejmował wysiłki w celu ożywienia gospodarki państwa, zmniejszenia inflacji oraz ograniczenia deficytu budżetowego. W wyniku zmniejszenia emisji pieniądza powstały niepokojące zjawiska społeczne – opóźnienia w wypłatach, kołchoźnicy pierwsze wypłaty otrzymali w marcu 2000 roku³¹.

W październiku 2001 roku – po kolejnej elekcji prezydenckiej – rząd W. Jarmoszyna podał się do dymisji. Mianowany przez A. Łukaszenkę nowy rząd z H. Nawickim na czele, składał się w większości z urzędników pochodzących ze wschodnich obwodów, przede wszystkim mohylowskiego. W połowie 2002 roku rząd podejmował działania w kierunku urealnienia cen za usługi komunalne, energię elektryczną, ogrzewania, zaopatrzenie w wodę oraz usługi telefoniczne. Powyższym działaniom sprzyjały niskie ceny surowców energetycznych kupowanych w Federacji Rosyjskiej³².

Do kolejnej zmiany rządu doszło w roku 2003. 19 grudnia 2003 roku Izba Reprezentantów zatwierdziła wniosek prezydenta w sprawie powołania Sierhieja Sidorskiego na urząd premiera (pełnił te obowiązki od lipca 2003 r.)³³. Analitycy białoruskiej sceny politycznej zwracali uwagę, iż do 2007 roku dominującym w układzie nomenklaturowym był klan aparatu bezpieczeństwa (tzw. siłowników) kierowany przez Wiktora Szejmana. Po tym okresie znacznemu wzmocnieniu uległa pozycja grupy skupionej

²⁹ Zob. S. Ausiannik, A. Stralkowa, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 1996. Rocznik VI*, Warszawa 2000, s. 22–23.

³⁰ Tamże, s. 24.

³¹ Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 2000. Rocznik X*, Warszawa 2002, s. 20–21.

³² Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 2001–2002. Rocznik XI–XII*, Warszawa 2004, s. 48–50.

³³ Zob. E. Mironowicz, *Białoruś*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia. 2003. Rocznik XIII*, Warszawa 2006, s. 276.

wokół najstarszego syna prezydenta A. Łukaszenki – Wiktara. Powstał wówczas układ oparty na niespisanym porozumieniu o podziale wpływów pomiędzy klanem syna prezydenta a grupą technokratów skupioną wokół ówczesnego premiera Siarhieja Sidorskiego. Ten nowy układ nomenklatury wydawał się bardziej stabilniejszy i co istotne, jego kluczowi przedstawiciele mieli pragmatyczny stosunek do rzeczywistości i zdawali sobie sprawę z konieczności modernizacji systemu polityczno-gospodarczego państwa. Warto jednak mieć na uwadze, iż elity białoruskie znajdowały się pod ścisłą kontrolą obozu prezydenckiego, który wyznaczał im pole działania, granice kompetencji i strefy wpływów w administracji i gospodarce. On także zastrzegł sobie rolę arbitra w przypadku zaistnienia konfliktów między poszczególnymi grupami interesów (klanami)³⁴.

Do kolejnej zmiany rządu doszło w grudniu 2010 roku. 28 grudnia 2010 roku prezydent przeprowadził poważne zmiany kadrowe. Rząd S. Sidorskiego, zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi, po elekcji prezydenckiej podał się do dymisji. Nowym premierem został wyznaczony Michał Miasnikowicz, dotychczasowy szef Akademii Nauk. Zmiany odbierano – jako typowy dla systemu autorytarnego – proces okresowego przetasowania w elitach władzy. Prezydent wymienił nie tylko premiera, ale także czterech – spośród pięciu – wicepremierów, część Administracji Prezydenckiej i kierownictwo Komitetu Kontroli Państwowej (odpowiednik polskiego NIK-u). Charakterystycznym elementem było, iż przeprowadzonym zmianom kadrowym nie towarzyszyła krytyka działań poprzedników. Rotacja – wedle opinii analityków sceny politycznej – miała zwiększyć sprawność aparatu państwa i ukazać silną pozycję prezydenta wybranego w dniu 19 grudnia 2010 roku na kolejną kadencję (czwartą z kolei)³⁵.

Jak zauważa Jacek Zieliński, na stanowisko szefa rządu powoływano – zasadniczo – działaczy aparatu gospodarczego, przejawiających umiejętności kierownicze i organizacyjne. Z wyjątkiem premiera W. Kiebicza – nie przejawiali skłonności do bycia aktywnym i samodzielnym politykiem. W okresie rządów prezydenta Aleksandra Łukaszenki pojawiała się reguła, iż przewodniczący Rady Ministrów jest bezpartyjnym funkcjonariuszem państwowym, wywodzącym się z administracji prezydenckiej³⁶.

³⁴ Zob. K. Kłysiński, A. Wierzbowska-Miazga, *Zmiany w białoruskich elitach politycznych, gospodarce i społeczeństwie. Pozory i rzeczywistość*, „Prace OSW”, nr 30, Warszawa, czerwiec 2009, s. 4, 22 i n.

³⁵ Zob. (Kam), *Zmiany kadrowe w rządzie Białorusi*, analizy OSW 29 XII 2010, WWW.osw.waw.pl/pl/publicystyka/analizy/2010-12-29/zmiany-kadrowe-w-rzadzcie-Białorusi

³⁶ Zob. J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, tom 3, Warszawa 2006, s. 69.

Średnia urzędowania wynosi 41 miesięcy. Najkrócej urzędował premier Uładzimir Jarmoszyn (19 miesięcy), natomiast najdłużej Siargiej Sidorski (90 miesięcy).

Tabela 1. Premierzy Białorusi po 1990 roku

Lp.	Premier	Rok urodzenia	Od kiedy	Do kiedy
1.	Wiaczesław Kiebicz	1936	7 IV 1990 r.	21 VII 1994 r.
2.	Michaił Czyhir	1948	21 VII 1994 r.	18 XI 1996 r.
3.	Siargiej Linh	1937	18 XI 1996 r.	18 II 2000 r.
4.	Uładzimir Jarmoszyn	1942	18 II 2000 r.	1 X 2001 r.
5.	Henadz Nawicki	1949	1 X 2001 r.	10 VII 2003 r.
6.	Siargiej Sidorski	1954	10 VII 2003 r.	28 XII 2010 r.
7.	Michaił Miasnikowicz	1950	28 XII 2010 r.	–

Źródło: www.rulers.org/

W skład obecnego rządu (funkcjonującego od 28 grudnia 2010 roku pod przewodnictwem Michaiła Miasnikowicza) wchodzi 25 ministrów. Należą do nich: Ministerstwo Rolnictwa i Żywności; Ministerstwa Architektury i Budownictwa; Ministerstwo Łączności i Informatyzacji; Ministerstwo Kultury; Ministerstwo Obrony; Ministerstwo Gospodarki; Ministerstwo Edukacji; Ministerstwo ds. Stanów Nadzwyczajnych; Ministerstwo Energii; Ministerstwo Finansów; Ministerstwo Spraw Zagranicznych; Ministerstwo Leśnictwa; Ministerstwo Zdrowia Publicznego; Ministerstwo Mieszkalnictwa i Usług Komunalnych; Ministerstwo Przemysłu; Ministerstwo Informacji; Ministerstwo Spraw Wewnętrznych; Ministerstwo Sprawiedliwości; Ministerstwo Ochrony Pracy i Polityki Społecznej; Ministerstwo Zasobów Naturalnych i Ochrony Środowiska; Ministerstwo Poboru Podatków; Ministerstwo Handlu; Ministerstwo Transportu i Komunikacji; Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Statystyki i Analiz³⁷.

Zakończenie

Omawiając pozycję ustrojową rządu w systemie politycznym Białorusi należy zwrócić uwagę na ewolucję systemu rządów. Na początku lat 90 XX wieku, korzystając z regulacji konstytucji republikańskiej z 1978 roku, kluczowym organem władzy pozostawał parlament – Rada Najwyż-

³⁷ www.government.by/ru/20-12-2013/

sza, istotnie rosła także pozycja rządu – szczególnie w okresie kierowania nim przez Wiaczesława Kiebicza (1990–1994). Jak zauważają obserwatorzy białoruskiej sceny politycznej ukształtowała się wówczas dwuwładza. *Nomenklatura komunistyczna z wicepremierem M. Miasnikowiczem zdominowała rząd W. Kiebicza i nie chciała zrzec się władzy na rzecz parlamentu*³⁸. Wraz z umocnieniem władzy prezydenta (tendencja widoczna w sposób wyraźny po referendum listopadowym z 1996 roku) rola rządu malała jako organu zarządzającego gospodarką i administracją. Wymiany kolejnych rządów nie miały charakteru zmian gabinetów w systemie parlamentarnym, zależały tylko od jednoosobowej decyzji prezydenta. Warto także zauważyć brak przełożenia systemu partyjnego na proces kształtowania rządu (najpierw partia komunistyczna była w rozsypce- kadencja 1990–1994; następnie prezydent A. Łukaszenka podjął się formowania dyktatury prezydenckiej bez oparcia w partiach politycznych, opozycję natomiast zwalczał metodami administracyjnymi i policyjnymi (co ukazały kolejne elekcje prezydenckie 2001, 2006 czy 2010, a także wybory parlamentarne). Jak zauważa Marek Czerwiński, dla utrzymania władzy Aleksandrowi Łukaszence wystarcza oparcie się na aparacie administracji państwowej³⁹. Filozofię prezydenta najlepiej odzwierciedla motto: *wybrał mnie naród i tylko naród może mnie odwołać. Zanim ktokolwiek mnie odsunie, to ja sam go odsunę zanim zdąży o tym pomyśleć*⁴⁰. Jak podkreśla Aleksandr Wojtowicz, na Białorusi wytworzył się system rządów jednoosobowych, w którym wszelkie decyzje zależą od jednego człowieka – Prezydenta. System ten usuwa ze wszystkich sfer osoby wykazujące inicjatywę, samodzielność, pragnące pracować dla państwa, a nie wyłącznie oczekujące na polecenia i popierające wszelkie kroki Aleksandra Łukaszenki⁴¹.

³⁸ Zob. M. Nocuń, A. Brzezicki, *Białoruś...*, s. 67.

³⁹ Zob. M. Czerwiński, *Aleksander Łukaszenko – model przywództwa a kształt systemu partyjnego Republiki Białorusi*, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), *Partie polityczne-przywództwo partyjne*, Toruń 2008, s. 253.

⁴⁰ Zob. P. Foligowski, *Białoruś...*, s. 216.

⁴¹ Zob. A. Wojtowicz, *Dzisiejsza Białoruś: aspekt polityczny i ekonomiczny. Spojrzenie w przeszłość*, [w:] M. Iwanow (red.), *Białoruś; trudna droga do demokracji*, Wrocław 2006, s. 27.

STRESZCZENIE

System polityczny Białorusi można określić jako republikę prezydencką z dwuizbowym parlamentem. Prezydent Republiki jest głową państwa. A. Łukaszenka, który obecnie pozostaje u władzy (od 1994 roku), ukształtował system łączący cechy autorytaryzmu i dyktatury. Rada Ministrów jest organem władzy wykonawczej, powoływanym przez Prezydenta Republiki. Szefem rządu jest premier (przewodniczący Rady Ministrów), który określa politykę rządu i sprawuje ogólne kierownictwo nad ministrami.

Jacek Wojnicki

THE GOVERNMENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BELARUS

The politics of Belarus takes place in a framework of a presidential republic with a bicameral parliament. The President of Belarus is the head of state. Lukashenko, who is still in power, has caused increased focus on his country due to his leadership manner, which has been considered authoritarian by some and a dictatorship by others. Lukashenko, who is still in power, has caused increased focus on his country due to his leadership manner, which has been considered authoritarian by some and a dictatorship by others. The Council of Ministers of the Republic of Belarus is the executive branch of state power in Belarus, and it is appointed by the President of Belarus. The head of the Government is the Prime Minister of Belarus, who manages the main agenda of the Government and direct the ministers.

Key words: *politics of Belarus, authoritarian, dictatorship, president, Council of Ministers, prime minister*

Bibliografia

- M. Czerwiński, *Aleksander Łukaszenko –model przywództwa a kształt systemu partyjnego Republiki Białorusi*, [w:] J. Sielski, M. Czerwiński (red.), *Partie polityczne-przywództwo partyjne*, Toruń 2008.
- M. Czerwiński, *Białoruś*, [w:] M. Barański, E. Pioskowiak (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2004.
- M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Republiki Białorusi*, Warszawa 2008.

- B. Grylak, M. Michalczuk, *System polityczny Białorusi*, [w:] W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2005.
- Konstytucja Republiki Białorusi z 1994 roku wprowadzona w życie 27 listopada 1996 roku*, Mińsk 1997.
- S. Owsiannik, J. Striełkowa, *Władza a społeczeństwo. Białoruś 1991–1998*, Warszawa 1998.
- D. Riach, *Post-Soviet Belarus*, [in:] T. Rakowska-Harmstone, P. Dutkiewicz (eds.), *New Europe. The Impact of the First Decade. Vol. 2. Variations of the Pattern*, Warsaw 2006.
- G. Rydlewski, *Kształtowanie struktury politycznej i przywództwa republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- J. Sobczak, *Republika Białorusi*, [w:] E. Gdulewicz (red.) *Ustroje państw współczesnych*. Tom 2, Lublin 2002.
- J. Sobczak, *Wybory prezydenckie na Białorusi (23 VI, 10 VII 1994)*, [w:] *Polska i państwa sąsiedzkie, Wybory parlamentarne i prezydenckie. 1993–1995*, Poznań 1997.
- T. Szymczak, *Republika Białoruś*, [w:] W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, Łódź 1996.
- J. Zaleśny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011.
- E. Zieliński, *Proces odrodzenia narodowego i państwowego republik*, [w:] E. Zieliński (red.), *Przeobrażenia ustrojowe w republikach dawnego ZSRR*, Warszawa 1993.
- J. Zieliński, *Rząd Republiki Białorusi*, [w:] E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, tom 3, Warszawa 2006.

Grzegorz Kuca

Pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji: stabilizator ustroju czy inspirator konfliktów?

SŁOWA KLUCZOWE:

pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji, Konstytucja Gruzji z 1995 r.

Proklamowanie przez parlament w dniu 9 kwietnia 1991 r. niepodległości Gruzji – dotychczas jednej z republik związkowych – nie doprowadziło do ustabilizowania sytuacji w odrodzonym po siedemdziesięciu latach państwie. Obowiązujące unormowania prawne, w tym Konstytucja GSSR z 1978 r., przygotowane na potrzeby poprzedniej epoki, były na tyle deficytowe, czy wręcz przestarzałe, że nawet ich korekta przeprowadzona w dniu 14 kwietnia 1991 r. okazała się niewystarczająca. Przywrócenie instytucji prezydenta i wybór przez parlament na to stanowisko charyzmatycznego opozycjonisty, lidera bloku wyborczego Okrągły Stół–Wolna Gruzja Zwiada Gamsachurdii nie doprowadziło do usprawnienia funkcjonowania państwa¹. Konieczne stało się przypieczerowanie nowego kierunku reform ustrojowych, który od pierwszych dni istnienia „nowego” państwa wyznaczały założenia systemu rządów prezydenckich. Wybór tego kierunku wynikał z przekonania, że tylko „silny” prezydent może być „gwarancją” pomyślnego przeprowadzenia reform ustrojowych. W tych okolicznościach stało się jasne, że należy przeprowadzić powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie, które zakończą etap

¹ G. Kverenchkhiladze, *Changes in Georgian Constitutionalism: Constitutional Construction of the President and the Government and Specificities of their Interrelationship from the Perspective of 2010 Constitutional Reform*, „Constitutional Law Review” 2012, Nr 5, p. 158–159.

kryzysu legitymizacji władzy wywierającego negatywny wpływ na reformy państwa i integrację ze społecznością międzynarodową.

W dniu 26 maja 1991 r. w Gruzji, jako w pierwszej republice związkowej, odbyły się powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie. Zgodnie z oczekiwaniami wygrał je (z miażdżącą przewagą 87,5% głosów poparcia) Związek Gamsachurdia. Nowo wybrany prezydent uzyskał uprawnienia, które – co istotne – były szersze niż w większości znanych systemów prezydenckich. Niestety wbrew oczekiwaniom nie wykorzystał on możliwości tego potencjału, zaniedbał procesy demokratyczne, skupił się na polityce narodowościowej i zawiódł pokładane w nim nadzieje². Okazało się, że korekta „starego” systemu nie przyniosła pożądanych efektów. Konieczna była gruntowna reforma poszerzająca „przestrzeń demokratyczną”. W dniu 2 stycznia 1992 r. wojskowi powołali Radę Wojskową, która wprowadziła stan wyjątkowy. Dwa dni po tych wydarzeniach prezydent Gamsachurdia wraz z najbliższym otoczeniem uciekł z kraju. Tymczasem Rada Wojskowa poszukiwała sposobu zażegania kryzysu politycznego. Mnożyły się różne, wręcz zaskakujące propozycje, włącznie z przywróceniem monarchicznej formy państwa ze wszystkimi tego wadami i zaletami³. W tym celu delegacja państwowa udała się do Madrytu i Malagi w poszukiwaniu potomków królewskiej rodziny Bagrationi chętnych do objęcia gruzińskiego tronu. Propozycja ta jednak nie była na tyle przekonująca, aby wyznaczyć nowy kierunek reform ustrojowych⁴.

Ostatecznie, 21 lutego 1992 r. unieważniono Konstytucję GSSR z 1978 r. i przywrócono Konstytucję Gruzji z 1921 roku⁵. Plany budowy gruzińskiego prezydenccjalizmu odłożono na później. Natomiast rok 1992 wyznacza krótki okres obowiązywania systemu rządów parlamentarnych⁶. Przywrócona Konstytucja z 1921 r. nie przewidywała instytucji prezydenta, a funkcję głowy państwa – w nawiązaniu do szwajcarskiego pierwowzoru opartego na promowanej przez gruzińskich socjaldemokratów w latach 20. XX w. formie rządów⁷ – powierzała szefowi rządu wybier-

² Zob. W. Materski, *Gruzja*, Warszawa 2010, s. 274–276.

³ Obawiano się, że brak powszechnych i bezpośrednich wyborów głowy państwa może przedłużać kryzys legitymizacji władzy.

⁴ G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012, s. 13–14.

⁵ A. Demetrashvili, *Paradigms of Constitutionalism in Georgia*, „Constitutional Law Review” 2010, Nr 3, p. 85.

⁶ N. Kuchinka-Lančava, F. Grotz, *Georgia*, [in:] D. Nohlen, F. Grotz, Ch. Hartmann (eds), *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook*, New York 2001, p. 371.

⁷ Zob. K. Shengella, *History of Georgia*, Tbilisi 2011, p. 202–204.

nemu na roczną kadencję⁸. 10 marca 1992 r. Rada Wojskowa powołała Radę Państwa jako tymczasowy parlament, mianując jej przewodniczącym byłego ministra spraw wewnętrznych w rządzie GSSR, a następnie ministra spraw zagranicznych ZSRR Eduarda Szewardnadze. Nowo wybrany parlament 6 listopada 1992 r. uchwalił ustawę o organach władzy państwowej. Zgodnie z lansowanymi wówczas poglądami o zaletach kolegialnej formy sprawowania władzy ustawa nie przewidywała instytucji prezydenta, a funkcję głowy państwa powierzała przewodniczącemu parlamentu – Rady Najwyższej zwanej też Radą Państwa. Został nim jedyny zgłoszony kandydat – Eduard Szewardnadze. Gruzją wstrząsały kolejne kryzysy polityczne prowadzące do destabilizacji prac rządu, który w wyniku odrzucenia ustawy budżetowej podał się do dymisji. Tymczasem do kraju powrócił Zwiad Gamsachurdia, który oznajmił, że powraca do polityki i chce być „przewodnikiem” odrodzonego narodu. Na przełomie października i listopada 1993 r. zwolennicy Gamsachurdii zostali obaleni, a sam Gamsachurdia został znaleziony martwy⁹.

Podjęte próby ustabilizowania państwa ponownie okazały się niewystarczające. Objawiły się braki tymczasowej ustawy o organach państwowych. Nałożyły się na to ruchy separatystyczne i niezadowolenie obywateli. W końcu uznano, że nie da się pozostać dłużej na gruncie istniejących rozwiązań ustrojowych. Gruzja potrzebowała nowej pełnej ustawy zasadniczej. Powołana 17 lutego 1993 r. Komisja Konstytucyjna zebrała się tylko dwa razy w ciągu dwudziestu pięciu miesięcy swojej działalności. Zasadnicze prace na projektami nowej Konstytucji trwały w niewielkich pod względem liczby członków komisjach redakcyjnych. Pod obrady Komisji Konstytucyjnej trafiło 12 projektów konstytucji. W przedstawionych projektach ścierały się dwie główne propozycje, pierwsza odwoływała się do systemu rządów parlamentarnych (porównywana niekiedy do założeń systemu kanclerskiego w RFN), zaś druga propozycja, opierała się na założeniach „semiprezydenckiego” (mieszanego) systemu rządów (wzorowanego na V Republice Francuskiej)¹⁰. Główni „architekci” nowego ustroju stanęli przed trudnym zadaniem nakreślenia ostatecznego kształtu nowej Konstytucji. Finalnie, Komisja Konstytucyjna zgodziła się na projekt opracowany w październiku 1994 r. w Chicago, ale został on stanowczo odrzucony przez nieprzychylnego mu – Eduarda

⁸ G. Papuashvili, *The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years*, „European Public Law” 2012, Nr 2, p. 341.

⁹ S.E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond 2001.

¹⁰ S. Jones, *Georgia. A Political History since Independence*, London–New York 2013, p. 101.

Szewarnadze, który zapatrzony w stronę Moskwy polecił opracowanie nowego projektu bazującego na „sprawdzonym” rosyjskim systemie rządów¹¹. Ostatecznie, pomimo nacisków ze strony E. Szewarnadze, przyjęto projekt, którego zasadniczym elementem miał być „autorski” system rządów prezydenckich. Projekt Konstytucji został ukończony 16 lutego 1993 r., a następnie przekazany pod obrady parlamentu. W tych okolicznościach druga pełna Konstytucja niepodległej Gruzji została uchwalona 24 sierpień 1995 r. (weszła w życie 17 października 1995 r.).

Pierwotna wersja Konstytucji z 1995 r. charakteryzowała się znacznym wyeksponowaniem pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji, któremu powierzono nie tylko rolę głowy państwa, ale też szefa władzy wykonawczej (art. 69 ust. 1 konstytucji)¹². Prezydent Gruzji kierował i realizował politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Zapewniał jedność i niepodzielność kraju, a także zgodność z konstytucją działalności organów państwowych (art. 69 ust. 2 konstytucji). Nadto był najwyższym przedstawicielem Gruzji w stosunkach zagranicznych (art. 69 ust. 3 konstytucji). Potwierdzeniem szczególnego miejsca głowy państwa w systemie organów państwowych były powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie oraz 5 letnia kadencja, z zastrzeżeniem, że ta sama osoba może sprawować urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje (art. 70 ust. 1 zd. 2 konstytucji). Prezydent Gruzji korzystał z immunitetu formalnego, który obejmował zakaz aresztowania oraz prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego (art. 75 ust. 1 konstytucji). Mógł być usunięty z zajmowanego stanowiska tylko w trybie *impeachmentu* za naruszenie konstytucji, zdradę stanu lub inne ciężkie przestępstwo (art. 75 ust. 2 konstytucji)¹³.

Wyznacznikiem silnej pozycji ustrojowej głowy państwa były też relacje głowy państwa z rządem, którego członkowie byli powoływani i odwoływani samodzielnie przez prezydenta, ponosili przed nim odpowiedzialność, a nadto składali przed nim rezygnację (art. 79 ust. 1 i 2 konstytucji). Prezydent Gruzji był także upoważniony do uchylania aktów organów władzy wykonawczej (art. 73 ust. 3 konstytucji). W relacjach z parlamentem dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej obejmującym także prawo wnoszenia projektu ustawy o zmianie konstytucji

¹¹ I. Areshidze, *Democracy and Autocracy in Eurasia. Georgia in Transition*, East Lansing 2007, p. 37.

¹² Warto podkreślić, że Konstytucja z 1995 r. nie przewidywała instytucji wiceprezydenta. W razie opróżnienia urzędu prezydenta zastępował go przewodniczący parlamentu.

¹³ Procedura usunięcia Prezydenta Gruzji w trybie *impeachmentu* została określona w art. 63 konstytucji.

(art. 102 ust. 2 pkt 2 konstytucji) oraz wyłączne prawo przedłożenia projektu ustawy budżetowej (art. 73 ust. 1 pkt e konstytucji), dość szeroko rozumiane prawo weta ustawodawczego¹⁴ oraz prawo podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia. Prezydent Gruzji zarządzał wybory parlamentarne, zwoływał pierwsze posiedzenie parlamentu, ale – co charakterystyczne w systemach prezydenckich – nie dysponował prawem rozwiązania (skrócenia kadencji) parlamentu.

Nowa, pełna ustawa zasadnicza, otworzyła drogę do wyborów prezydenckich, które wraz z wyborami parlamentarnymi odbyły się 5 listopada 1995 r. Zdecydowanie wygrał je (z wynikiem 74,32% głosów) kandydat Gruzińskiego Związku Obywatelskiego – Eduard Szewardnadze. Nowy, ale dobrze znany prezydent szybko przystąpił do reformowania państwa. Przeprowadzone reformy sprzyjały ustabilizowaniu sytuacji oraz wzrostowi zaufania społecznego. Z czasem pojawiały się głosy krytyczne, które doprowadziły do nieudanego zamachu na E. Szewardnadze przeprowadzonego w dniu 9 lutego 1998 r. Narastało też napięcie i wrogie nastawienie do władz centralnych w regionie, w tym przede wszystkim w Abchazji oraz Południowej Osetii. Ostatecznie przeprowadzone w dniu 9 kwietnia 2000 r. wybory prezydenckie potwierdziły zaufanie do działań reformatorskich E. Szewardnadze, który z poparciem 80,52% głosów okazał się zwycięzcą wyborów. Dobra *passa* nie trwała zbyt długo. Gruzję osiągnął kryzys gospodarczy, szerzyła się korupcja, rosło niezadowolenie społeczne. W obozie władzy pojawiła się wewnętrzna opozycja z Micheilem Saakaszwilim i Zurabem Żwanią na czele¹⁵. Na fali protestów związanych z nieprawidłowościami w wyborach parlamentarnych i podejrzeniami o manipulacje wyborcze, E. Szewardnadze 23 listopada 2003 r. zrzekł się urzędu prezydenta, a obowiązki głowy państwa objęła przewodnicząca parlamentu – Nino Burdżanadze. W dniu 4 stycznia 2004 r. odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie, które wygrał przedstawiciel obozu „Młodych Reformatorów”, kandydat Ruchu Narodowego Micheil Saakaszwili. Podczas inauguracji zapowiedział on szybkie przeprowadzenie niezbędnych reform ustrojowych¹⁶.

Pierwszą istotną korektę pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji przyjęto na mocy ustawy konstytucyjnej nr 3272 z 6 lutego 2004 r. Wprowa-

¹⁴ Przed podpisaniem ustawy Prezydent Gruzji mógł zgłosić poprawki, które następnie były poddawane pod głosowanie w parlamencie (art. 68 ust. 1–2 Konstytucji).

¹⁵ G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji...*, s. 15–16.

¹⁶ Zob. J. Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot 2005; T. de Waal, *The Caucasus. An Introduction*, New York 2010, p. 188.

dzona korekta, osobiście promowana przez M. Saakaszwilego będącego zwolennikiem silnej pozycji głowy państwa, nie doprowadziła do utrzymania (a tym bardziej wzmocnienia) pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji. Propozycja M. Saakaszwilego będącego autorem słów: „nie zamierzam być prezydentem, który nie ma funkcji” zderzyła się z nieco inną wizją ustroju czołowych gruzińskich polityków, w tym: ministra stanu Zuraba Żwanii zwolennika powierzenia głowie państwa kompetencji do „rozwiązania nieudolnego parlamentu” oraz przewodniczącej parlamentu Nino Burdżanadze przeciwniczce osłabiania „parlamentu będącego głosem narodu”¹⁷. Z perspektywy dziesięciu lat można powiedzieć, że ustawa konstytucyjna z 2004 r. była wyrazem kompromisu pomiędzy poglądami tych trzech ważnych polityków, co najlepiej obrazują wprowadzone zmiany. Na podstawie tych zmian Prezydent Gruzji pozostał głową państwa (art. 69 ust. 1 Konstytucji), ale „oddął” część władzy wykonawczej na rzecz nowo utworzonego urzędu premiera (art. 79 ust. 1 Konstytucji), który miał być samodzielnym i aktywnym podmiotem władzy wykonawczej. Charakterystyczne, że „nowa” władza wykonawcza nie opierała się na równorzędności obu jej „graczy”. Przewaga Prezydenta Gruzji nadal pozostawała wyraźna. Nie wprowadzono też mechanizmów, które zapewniałyby współdziałanie pomiędzy głową państwa a premierem (czy poszczególnymi członkami) rządu¹⁸. Nowy podział ról ustrojowych mógł (i w praktyce prowadził) do wielu niejasności, a nawet sporów. Brak koherencji, a nawet konfliktogenność przeprowadzonych zmian dotyczył niejasno określonej pozycją ustrojowej premiera stojącego na czele rządu, który – co istotne – ponosił odpowiedzialność zarówno przed Prezydentem Gruzji, jak i przed parlamentem (art. 79 ust. 2 Konstytucji). W praktyce to co miało być największą zaletą wprowadzonych zmian, szybko okazało się ich istotną wadą. Wprowadzona korekta pozostawiała bowiem głowie państwa dużą swobodę w rozstrzyganiu o losie rządu i parlamentu. Na jej podstawie Prezydent Gruzji mógł samodzielnie zdecydować, czy ignorować wyraźnie wyrażoną wolę parlamentu, czy ingerować w sprawy rządowe¹⁹. Z drugiej strony mogła też powstać sytuacja, w której więk-

¹⁷ Saakashvili Wants Strong Presidency, <http://civil.ge/eng/article.php?id=6140&search=Saakashvili>, 20.12.2012.

¹⁸ Gruzjińskiemu systemowi ustrojowemu była obca instytucja kontrasygnaty, która mogłaby wymuszać konieczność współdziałania dwóch głównych podmiotów władzy wykonawczej.

¹⁹ *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Georgia*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Strasbourg 2004, p. 6, <http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL%282004%29004-e.pdf>, 21.12.2013.

szość parlamentarna nie była w stanie odrzucić kandydata na stanowisko premiera, nie ryzykując rozwiązania samego parlamentu²⁰, gdyż nawet w przypadku, gdy parlament wyraził wotum nieufności wobec rządu, to Prezydent Gruzji mógł samodzielnie rozstrzygnąć, czy „lepszym” rozwiązaniem będzie odwołanie rządu, czy może rozwiązanie parlament i zarządzenie wyborów przedterminowych, w konsekwencji których ostateczne rozstrzygnięcie sporu zostanie oddane w ręce wyborców²¹.

Nowe rozwiązania ustrojowe zostały poddane szerokiej krytyce przez różne siły polityczne, ale aktualne nadal hasła „rewolucji róż” skutecznie tłumili głosy niezadowolenia. Wielu zwolenników reform ustrojowych opuściło wówczas obóz władzy i uznało wprowadzone zmiany za niedemokratyczne²². Analizując zmiany można stwierdzić, że reforma z 2004 r. zawiesiła (czy wręcz zakończyła) etap budowy gruzińskiego systemu prezydenckiego. Dualizm „nowej” egzekutywy powodował nieznaczne osłabienie pozycji ustrojowej głowy państwa. Prezydent Gruzji pozostawał jednak niezależny od parlamentu, dysponował samodzielnie istotnymi uprawnieniami w sferze prawodawstwa, tworzenia i ukierunkowywania prac rządu, modyfikowania jego składu oraz arbitrażu, w sporach między parlamentem a rządem, kierowania polityką zagraniczną i gwarantującego zewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Rok 2004 wyznaczył zatem początek obowiązywania w Gruzji „semiprezydenckiego” (mieszanego) systemu rządów, popularyzowanego przez M. Duvergera²³ i porównywanego niekiedy do systemu rządów V Republiki Francuskiej²⁴.

Kolejną istotną korektę pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji przyniósł rok 2010 i reforma przeprowadzona na mocy ustawy konstytucyjnej nr 3710 z 15.10.2010 r. Katalizatorem tej reformy była krytyka „obozu władzy”, wydarzenia związane z antyprezydencką demonstracją, tzw. „rewolucją różg” oraz „wojną pięciodniową”²⁵, które ujawniły niedostatki obowiązujących rozwiązań ustrojowych. W tej sytuacji uznano, że

²⁰ To samo dotyczyło projektu ustawy budżetowej.

²¹ *No Country for Old Men*, http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=322&debate_ID=3&slide_ID=12, 20.12.2013.

²² J. Wheatley, *Georgia from National Awakening...*, p. 194.

²³ Por. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8, p. 165.

²⁴ G. Kuca, *Reformy konstytucyjne w Gruzji (próba podsumowania)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 570.

²⁵ „Wojna pięciodniowa” to nazwa konfliktu rosyjsko-gruzińskiego mającego miejsce w dniach 8–13 sierpnia 2008 r. Zob. S. Jones, *Georgia...*, s. 239 i n.; T. de Waal, *The Caucasus...*, p. 211.

konieczna jest „naprawa” relacji w trójkącie władzy (prezydent – parlament – rząd)²⁶. Promotorem zmian był ponownie prezydent M. Saakaszwili, który zweryfikował swoje poglądy i uznał, że system w wydaniu z 2004 r. jest niewydolny i wymaga korekty²⁷. Powołana przez Prezydenta Gruzji w dniu 8 czerwca 2009 r. Narodowa Komisja Konstytucyjna została podzielona na dziewięć odrębnych grup roboczych ujętych według kryterium przedmiotowego²⁸. Przygotowany przez Komisję projekt sygnowany nazwiskiem Awtandila Demetraszwilliego wbrew oczekiwaniom nie prowadził do wzmocnienia pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji, ale ograniczył jego uprawnienia poprzez połączenie „zalet” systemu „semiprezydencckiego” (mieszanego) z systemem parlamentarnym. Obok tego projektu pojawił się jeszcze projekt całkowicie nowej, odwołującej się do wzorów amerykańskich, konstytucji przygotowany przez Instytut Wolności reprezentowany przez Iwana Ramiszwili oraz projekt Gonaszwili-Bodzaszwili nazwany od nazwisk jego autorów²⁹. W tym samym czasie tzw. komisja obywatelska opracowała też własny projekt reformy konstytucyjnej opierający się na rudymentach zrównoważonego systemu parlamentarnego mającego zapobiegać kryzysom władzy³⁰. W konsekwencji, chociaż zgodnie uznano, że gruziński system rządów wymaga daleko idącej rekonstrukcji, to jednak każda ze stron upatrywała możliwość rozwiązania tego problemu w inny sposób. Finalnie, 11 maja 2010 r. Narodowa Komisja Konstytucyjna wybrała projekt A. Demetraszwilliego i przedłożyła go pod obrady parlamentu. 15 października 2010 r. parlament Gruzji przyjął 112 (przy 150 członkach) głosami „za” nowelizację Konstytucji wprowadzającą przepisy gruntownie zmieniające relacje na linii prezydent – rząd – parlament³¹.

²⁶ Ustawa konstytucyjna nr 3710 z 2010 r. obejmowała także wiele innych, ważnych z gruzińskiego punktu widzenia, reform ustrojowych, w tym podniosła do rangi konstytucyjnej samorząd terytorialny.

²⁷ Saakashvili Defends President's Role in New Constitution, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22641>, 20.12.2012.

²⁸ Zob. A. Demetrashvili, *Preface: Constitutional Reform of 2009/2010 in Georgia – Scopes, Direction and Result*, [in:] W. Babeck, S. Fish, Z. Reichenbecher (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012, p. 13.

²⁹ Zob. <http://constcommis.gov.ge/uploads/files/proeqti%20bodzashvili%20gonashvili.pdf>, 18.12.2013.

³⁰ http://www.konstitucia.ge/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=44&Itemid=94&lang=ka, 18.12.2012.

³¹ *New Constitution Adopted*, <http://civil.ge/eng/article.php?id=22756>, 18.12.2013.

Reforma konstytucyjna z 2010 r.³² przybrała postać kompleksowej i – co charakterystyczne – trój etapowej zmiany Konstytucji. Z tego powodu, w opinii wielu komentatorów, wyznaczyła ona początek obowiązywania nowej Konstytucji Gruzji, choć z formalnego punktu widzenia reforma ta sprowadzała się do zmiany Konstytucji z 1995 r. Zasadnicza część przepisów ustawy konstytucyjnej z 15 października 2010 r., w tym także dotyczących pozycji ustrojowej głowy państwa, weszła w życie od momentu zaprzysiężenia nowo wybranego Prezydenta Gruzji w październiku 2013 r.³³, którym z poparciem 62,12% został bezpartyjny były minister edukacji i nauki Giorgi Margwelaszwili³⁴. Wprowadzone zmiany kładły nacisk na potrzebę racjonalizacji, rozumianej jako ograniczenie omnipotencji głowy państwa oraz zapewnienie stabilności i skuteczności działania władzy wykonawczej. Przywrócenie równowagi w relacjach pomiędzy władzami miało zbliżyć Gruzję do Europy i pomóc w udzieleniu odpowiedzi na ciągle aktualne pytanie o dalszy kierunek reform ustrojowych, tzn. jaki system rządów (parlamentarny czy prezydencki) jest (ma być) lepszy w gruzińskich realiach ustrojowych, choć komentatorzy nieprzychylni pozostającemu u władzy prezydentowi M. Sakaszwilemu twierdzili, że ma ona sprzyjać pozostaniu lidera „rewolucji róż” u władzy.

W świetle wprowadzonych zmian Prezydent Gruzji pozostał głową państwa, gwarantem narodowej niepodległości i jedności narodu (art. 79 ust. 1 Konstytucji), a także zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Gruzji (art. 79 ust. 2 Konstytucji) oraz reprezentantem Gruzji w stosunkach zagranicznych (art. 79 ust. 3 Konstytucji), ale utracił kierowniczą rolę w zakresie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Konieczna do realizacji przypisanych funkcji bezstronność i apolityczność głowy państwa została wzmocniona poprzez rozszerzenie formuły niepołączalności zakazującej Prezydentowi Gruzji zajmowania stanowiska w partii politycznej, prowadzenia działalności gospodarczej, otrzymywania wynagrodzenia lub innego rodzaju stałych poborów za jakąkolwiek inną działalność (art. 72 Konstytucji).

³² Ciekawe rozważania na temat reform konstytucyjnej z 2010 r. można odnaleźć w książce: W. Babeck, Z. Reichenbecher, S. Fish, (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012.

³³ Warto w tym miejscu wskazać, że niektóre przepisy ustawy konstytucyjnej nr 3710 z 2010 r. weszły w życie w terminie 15 dni od dnia jej ogłoszenia, a niektóre z dniem 1 stycznia 2011 r.

³⁴ Zob. Protokół z wynikami wyborów prezydenckich zamieszczony na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej, <http://www.cec.gov.ge/uploads/other/26/26478.pdf>, 28.12.2013.

Prezydent Gruzji nadal wybierany jest w wyborach powszechnych i bezpośrednich na pięcioletnią kadencję, ale nie musi to być już obywatel Gruzji z urodzenia³⁵. Przysługuje mu immunitet formalny obejmujący zakaz aresztowania lub pociągnięcia do odpowiedzialności karnej (art. 75 ust. 1 konstytucji). Może on być usunięty z zajmowanego stanowiska tylko w trybie *impeachmentu* za naruszenie konstytucji, zdradę stanu lub inne ciężkie przestępstwo (art. 75 ust. 2 konstytucji). Zapewnieniu jednolitości działania egzekutywy ma służyć instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta Gruzji dokonywana przez premiera (art. 73¹ ust. 1 Konstytucji), przy czym wyjątki od tej reguły (czyli tzw. prerogatywy) zostały określone w art. 73¹ ust. 2–4 Konstytucji. Prezydent Gruzji utracił prawo zarządzania referendum ogólnokrajowego, z własnej inicjatywy i od tej pory może to uczynić tylko na wniosek parlamentu, rządu oraz nie mniej niż 200 tysięcy wyborców (art. 74 ust. 1 Konstytucji)³⁶.

Ograniczenie pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji oznaczało wzmocnienie pozycji ustrojowej rządu z premierem na czele. Ustawa konstytucyjna z 2010 r. powierzyła rządowi – co należy podkreślić – rolę „najwyższego organu władzy wykonawczej” realizującego „wewnętrzną i zagraniczną politykę” państwa (art. 78 ust. 1 Konstytucji). Rząd ponosi odpowiedzialność tylko przed parlamentem, a nie jak dotychczas przed Prezydentem Gruzji i parlamentem (art. 78 ust. 1 Konstytucji). Premier jako szef rządu (art. 79 ust. 1 Konstytucji) został upoważniony do określania kierunków działalności rządu, organizowania jego działalności, koordynowania i kontrolowania działalności członków rządu (art. 79 ust. 2 Konstytucji), a nadto, samodzielnie – a nie jak dotychczas za zgodą Prezydenta Gruzji – powoływania i odwoływania pozostałych członków rządu (art. 79 ust. 5 Konstytucji). Rezygnacja premiera lub ustanie jego kompetencji skutkuje ustaniem kompetencji innych członków rządu. W przypadku rezygnacji lub odwołania innego członka rządu, premier samodzielnie powołuje nowego członka rządu (art. 79 ust. 7 Konstytucji). Środkiem egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem pozostaje wotum nieufności, które polega na zgłoszeniu wniosku przez co najmniej dwie piąte członków parlamentu w sprawie przyjęcia uchwały wyrażającej brak zaufania dla rządu. Wniosek o wotum nieufności uznaje się za przyjęty, jeśli uzyska poparcie więcej niż połowy członków parlamentu. Jeżeli parlament nie uchwali wotum nieufności,

³⁵ Zob. art. 70 ust. 2 Konstytucji.

³⁶ Zob. Na temat charakterystyki pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji ciekawe rozważania zamieszcza A. Demetraszvili, Zob. A. Demetraszvili, *Paradigms...*, 98.

ponowny wniosek o wyrażenie wotum nieufności przez tych samych członków parlamentu może być złożony po 6 miesięcy od poprzedniego głosowania (art. 81 ust. 1 Konstytucji)³⁷. W relacjach z parlamentem Prezydent Gruzji utracił prawo inicjatywy ustawodawczej³⁸, w tym także prawa inicjatywy w zakresie ustawy budżetowej³⁹ oraz prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji⁴⁰. W gestii Prezydenta Gruzji pozostało prawo weta ustawodawczego oraz prawo podpisania i zarządzenia ogłoszenia ustawy (68 ust. 2 Konstytucji). Prezydent zarządza wybory parlamentarne (art. 50 ust. 2¹ Konstytucji), zwołuje pierwsze posiedzenie (art. 51 Konstytucji), a nadto dysponuje prawem rozwiązania parlamentu Gruzji w ściśle określonych przypadkach (art. 51¹ Konstytucji).

Ustawa konstytucyjna nr 3710 z 2010 r. przyniosła zasadniczą zmianę pozycji ustrojowej Prezydenta Gruzji. Ewolucja władzy wykonawczej w stronę głowy państwa pełniącej głównie funkcje reprezentacyjne i będącej arbitrem dysponującym silnym mandatem do sprawowania władzy wynikającym z powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich uznawana jest za jedną z najważniejszych cech tej reformy. Warto podkreślić, że wprowadzona reforma zyskała aprobatę społeczności międzynarodowej i została uznawana za istotny element modernizacji gruzińskich instytucji ustrojowych⁴¹. Wydaje się jednak, że gruziński ustrojodawca nie powiedział jeszcze ostatniego słowa, gdyż w grudniu 2013 r. parlament Gruzji powołał Komisję ds. Reformy Konstytucji, która ma wykazać ewentualne braki i nieścisłości wprowadzonych w październiku 2013 r. rozwiązań ustrojowych⁴².

Analizując pozycję ustrojową Prezydenta Gruzji należy stwierdzić, że doznała ona najdalej idącej korekty spośród wszystkich rozwiązań ustrojowych przyjętych w Konstytucji z 23 sierpnia 1995 r. Nie jest to jednak jedyna, tak głęboka, a przede wszystkim ingerująca w *meritum* przyjętego niespełna dwadzieścia lat temu ustroju, korekta. Wypada wspomnieć, że

³⁷ Więcej na temat pozycji procedury powoływania i odpowiedzialności rządu, Zob. G. Kuca, *Reformy konstytucyjne...*, s. 572 i n.

³⁸ Por. Art. 67 ust. 1 Konstytucji.

³⁹ Na podstawie art. 93 ust. 1 Konstytucji tylko rząd ma prawo przedłożyć parlamentowi projekt budżetu państwa.

⁴⁰ Zgodnie z art. 102 ust. 2 i 3 Konstytucji prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji zostało ograniczone tylko dla parlamentu oraz grupy 200 tysięcy wyborców.

⁴¹ G. Kverenchkhiladze, *Changes in Georgian Constitutionalism: Constitutional Construction of the President and the Government and Specificities of their Interrelationship from the Perspective of 2010 Constitutional Reform*, „Constitutional Law Review” 2012, Nr 5, p. 170.

⁴² Zob. <http://civil.ge/eng/article.php?id=26832>, 29.12.2013.

do końca 2013 r. Konstytucja Gruzji była także w pozostałym zakresie gruntownie modernizowana, a liczba ustaw konstytucyjnych sięga już trzydziestu. Poza tym należy pamiętać, że w najnowszej historii Gruzji było kilka istotnych zmian faktycznych, tzn. takich, które co prawda nie znalazły odzwierciedlenia w tekście Konstytucji z 1995 r., ale na podstawie ukształtowanej praktyki, istotnie na nią wpłynęły. Do tych zmian należą przypadki rezygnacji kolejnych Prezydentów Gruzji (tak postąpili: Gamsachurdia, Szewardnadze, Saakaszwili), co stworzyło nieprzewidzianą w Konstytucji Gruzji odpowiedzialność głowy państwa przed Narodem. Pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji była stosunkowo często zmieniana, a zmiany te konsekwentnie prowadziły do jej osłabienia. Powodem dokonywania szerszych i ambitniejszych przeobrażeń ustrojowych były zmiany relacji pomiędzy Prezydentem Gruzji a rządem z premierem na czele generowane przez potrzebę uaktywnienia i usamodzielnienia premiera. Brak równowagi był tutaj motywem wiodącym, który zresztą miał objąć rzecz najważniejszą tzn. rozstrzygnąć jaki, tzn. parlamentarny czy prezydencki jest (ma być) ustrój Gruzji. Aktualny system ustrojowy Gruzji daleko odbiega od założeń przyjętych w 1995 r. Nie jest już odmianą systemu prezydenckiego, gdyż upoważnienie do przyjęcia i wykonywania funkcji rządzenia państwem opiera się na układzie sił politycznym reprezentowanych w parlamencie. Przybiera on postać systemu parlamentarnego, w jego odmianie gabinetowej, czy wręcz premierowskiej⁴³.

Streszczenie

Po proklamowaniu niepodległości Gruzji wyznaczono nowy kierunek reform ustrojowych, którym były założenia systemu rządów prezydenckich formalnie potwierdzone w uchwalonej 24 sierpnia 1995 r. Konstytucji. Na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 3272 z 6.02.2004 r. pozycja ustrojowa Prezydenta Gruzji uległa osłabieniu, za sprawą wyodrębnienia rządu z premierem na czele. Dalsze osłabienie tej pozycji nastąpiło na mocy ustawy konstytucyjnej nr 3710 z 15.10.2010 r., która powierzyła Prezydentowi Gruzji tylko rolę głowy państwa czyniąc rząd najwyższym organem władzy wykonawczej.

⁴³ Na temat zasadności wyodrębnienia obok dwóch „wielkich systemów” także systemu premierowskiego ciekawe rozważania zamieszczają M. Grzybowski oraz J. Szymanek, Zob. M. Grzybowski, *System rządów (Sejm-Prezydent-Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 9 i n.; J. Szymanek, *System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii*, <http://biblioteka.oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/szymanek-j-system-rzadow-premierowskich.pdf>, 22.12.2013.

Grzegorz Kuca

THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE PRESIDENT OF GEORGIA: A FAKTOR STABILIZING THE SYSTEM OR CONFLICTS INITIATOR?

After proclamation of independence of Georgia, the new direction of constitutional reforms was determined by assumptions of presidential system which was confirmed in the Constitution of August 24th 1995. On the basis of constitutional act No. 3272 of February 6th 2004 the constitutional position of the President of Georgia was weakened by separating the government with prime minister as a head. Further weakening of the position of the President was performed on the grounds of constitutional act No. 3710 of October 15th 2010, which granted the President of Georgia only with the role of head of the state, and made the government the highest executive authority.

Key words: *The constitutional position of the President of Georgia, Constitution of Georgia of 1995*

Bibliografia

- I. Areshidze, *Democracy and Autocracy in Eurasia. Georgia in Transition*, East Lansing 2007.
- W. Babeck, Z. Reichenbecher, S. Fish, (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012.
- S.E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond 2001.
- A. Demetrashvili, *Preface: Constitutional Reform of 2009/2010 in Georgia – Scopes, Direction and Result*, [w:] W. Babeck, S. Fish, Z. Reichenbecher (eds), *Rewriting a Constitution: Georgia's shift towards Europe, With an introduction by Avtandil Demetrashvili, Chairman of the State Constitutional Commission*, Eschborn 2012.
- A. Demetrashvili, *Paradigms of Constitutionalism in Georgia*, „Constitutional Law Review” 2010, Nr 3.
- M. Duverger, *A New Political System Model: Semi Presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, vol. 8.
- G. Kuca, *Gruzja*, [w:] S. Bożyk, M. Grzybowski (red.), *Systemy ustrojowe państw współczesnych*, Białystok 2012.
- G. Kuca, M. Grzybowski, *System konstytucyjny Gruzji*, Warszawa 2012.

- G. Kuca, *Reformy konstytucyjne w Gruzji (próba podsumowania)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- N. Kuchinka-Lančava, F. Grotz, *Georgia*, [w:] D. Nohlen, F. Grotz, Ch. Hartmann (eds), *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook*, New York 2001.
- G. Kverenchkhiladze, *Changes in Georgian Constitutionalism: Constitutional Construction of the President and the Government and Specificities of their Interrelationship from the Perspective of 2010 Constitutional Reform*, „Constitutional Law Review” 2012, Nr 5.
- W. Materski, *Gruzja*, Warszawa 2010.
- G. Papuashvili, *The 1921 Constitution of the Democratic Republic of Georgia: Looking Back after Ninety Years*, „European Public Law” 2012, Nr 2.
- K. Shengella, *History of Georgia*, Tbilisi 2011.
- J. Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot 2005.

Monika Giżyńska

Ewolucja referendum ogólnokrajowego w Republice Łotewskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

referendum, demokracja bezpośrednia, Republika Łotewska, ewolucja referendum, ustawa o referendum ogólnokrajowym

Referendum jest najbardziej rozpowszechnioną współcześnie formą demokracji bezpośredniej. Polega ono na podejmowaniu decyzji w ważnych dla państwa sprawach, w drodze głosowania, przez krąg uprawnionych osób. W Republice Łotewskiej upoważnienie do bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy przez suwerena daje art. 2 obecnej Konstytucji¹, który stanowi, że władza zwierzchnia w państwie łotewskim należy do narodu łotewskiego. Z przepisu tego wynika, iż suwerenem, czyli podmiotem sprawującym władzę zwierzchnią w państwie jest naród łotewski. Mimo tego, iż wiodąca rola na Łotwie przypada parlamentowi i tym samym demokracji przedstawicielskiej to należy zaznaczyć, że ustrojodawca przewidział formy demokracji bezpośredniej, do których zalicza się inicjatywę ludową (konstytucyjną i ustawodawczą)², veto ludowe oraz referendum.

¹ Tekst Konstytucji Łotwy w języku polskim: *Konstytucja Łotwy*, tł. L. Gołubiec, Warszawa 2001, s. 37–54. Tekst Konstytucji Łotwy w języku łotewskim *Latvijas Republikas Satversme*. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 43, 01.07.1993. Tekst Konstytucji Łotwy w języku angielskim dostępny na <http://web.cvk.lv/pub/public/> (28.02.2013). Dalej jako Konstytucja RŁ.

² Na temat inicjatywy ludowej na Łotwie zob. M. Giżyńska, *Referendum w prawie łotewskim*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska*, Kraków 2013, s. 692.

Początek istnienia referendum ogólnopaństwowego w systemie politycznym Łotwy sięga okresu międzywojennego XX wieku. Powyższe należy łączyć z proklamowaniem przez Radę Ludową niepodległości Republiki Łotewskiej, co miało miejsce 18 listopada 1918 r. oraz uchwaleniem przez Zgromadzenie Ludowe 15 lutego 1922 r. Konstytucji RŁ, a wraz z nią przyjęcie zasady suwerenności narodu, co wiązało się z pozostawieniem obywatelom pewnych spraw do ich bezpośredniego rozstrzygnięcia, obok decyzji podejmowanych wyłącznie przez ich reprezentantów³. Funkcjonujący wówczas od dwóch lat parlament⁴ uchwalił 20 czerwca 1922 ustawę o referendach ogólnokrajowych i inicjatywach ustawodawczych⁵, która – z wyłączeniem okresu, kiedy to Łotwa była republiką Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich⁶ – obowiązywała aż do 1994 r. i uchwalenia wówczas przez parlament obecnie obowiązującej ustawy o referendach ogólnokrajowych, inicjatywach ustawodawczych i europejskiej inicjatywie obywatelskiej⁷. Pierwotnie ustawa z 1922 r. przewidywała możliwość przeprowadzenia referendum w okresie 2 miesięcy, kiedy to na wniosek 1/3 członków Sejmu lub z inicjatywy samego Prezydenta doszło do odroczenia podpisania ustawy a z żądaniem przeprowadzenia referendum wystąpiła 1/10 obywateli łotewskich mających prawa wyborcze⁸.

³ J. Zieliński, *Referendum na Litwie, Łotwie i w Estonii*, [w:] M.T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 166.

⁴ Został wybrany w kwietniu 1920 r.

⁵ Likums par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu. Redakcija spēkā no 08.08.1922. Dalej ustawa z 1922 r.

⁶ Dalej jako ZSRR.

⁷ Likums „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 47 (178), 20.04.1994. Dalej jako ustawa o referendum.

⁸ W wyżej podanym okresie odbyły się cztery referenda. Pierwsze miało miejsce w dniach 1–2 września 1923 r. Było to referendum w sprawie przeniesienia własności kościoła św. Jakuba znajdującego się w Rydze stanowiącego własność Kościoła luterańskiego na rzecz Kościoła katolickiego. Mimo, iż większość biorących udział w głosowaniu osób opowiedziała się za wnioskiem dotyczącym przeniesienia własności kościoła św. Jakuba na rzecz Kościoła katolickiego, to frekwencja referendalna była bardzo niska i wyniosła zaledwie 21,4%. Kolejne referendum odbyło się w dniach 17–18 grudnia 1927 r. Biorący udział w głosowaniu opowiadali się za tym, czy są za zatwierdzeniem uchylecia zmian wprowadzonych do ustawy o obywatelstwie. Referendum było wiążące, a zmiany zostały uchylone. W dniach 5–6 września 1931 r. odbyło się referendum w sprawie przekazania katolickiej katedry w Rydze do Kościoła luterańskiego. Referendum ze względu na niską frekwencję (32 % udziału osób uprawnionych do głosowania) było nieważne. Ostatnie referendum w okresie międzywojennym odbyło się w dniach 24–25 lutego 1934 r. i również ze względu na niską frekwencję było nieważne.

Po zakończeniu II wojny światowej i wcieleniu Łotwy do ZSRR nie było możliwości bezpośredniego udziału obywateli w życiu politycznym tego państwa, pomimo tego, że kolejne konstytucje Łotewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej⁹, wzorowane na konstytucjach ZSRR przewidywały formy bezpośredniego udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej¹⁰. Niemniej, aż do 1990 r. nie istniała ustawa precyzująca tryb przeprowadzania referendum¹¹.

Lata 80. XX w. to okres odradzania się suwerennych państw anektowanych po wojnie do ZSRR, w tym także Łotwy. Jak podkreśla J. Zieliński, „początkowo ograniczano się do podkreślenia odrębności samodzielności narodowej i państwowej poprzez nawiązanie do określonych zasad ustrojowych. Nie wprowadzano jednak konkretnych rozwiązań instytucjonalnych”¹², aż do maja 1990 r., kiedy to Rada Najwyższa ŁSRR przyjęła Deklarację o przywróceniu niepodległości Republiki Łotewskiej i obowiązywaniu Konstytucji RŁ z 15 lutego 1922 r.¹³ W tym też czasie ważną rolę w procesie odrodzenia narodowego i legalizacji ustroju politycznego w byłych republikach radzieckich odegrały referenda republikańskie. Na Łotwie miało ono miejsce 3 marca 1991 r. Biorący udział w głosowaniu mieli zdecydować, czy są za przekształceniem ŁSRR w niepodległe i demokratyczne państwo. W głosowaniu wzięło udział 87,6% osób uprawnionych do głosowania. Spośród nich 64,4% opowiedziało się za niepodległą i demokratyczną Łotwą¹⁴. W dniu 06 września 1991 r. naczelne organy państwowe ZSRR uznały niepodległość Łotwy. Od tego też czasu należy przyjąć, iż w sposób faktyczny ponownie zaczęła obowiązywać Konstytucja RŁ z 15 lutego 1922 r.

Jak już zostało zasygnalizowane, po odrodzeniu państwa łotewskiego w latach 90. XX w. i wyłonieniu nowego parlamentu, uchwalona została, w marcu 1994 r., ustawa o referendum. Do chwili obecnej w pierwotnym tekście wprowadzono kilkanaście poprawek. Za najbardziej istotne należy

⁹ Dalej jako ŁSRR.

¹⁰ Więcej zob. D. Łukasz, *Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej*, Warszawa 1993, s. 22.

¹¹ J. Zieliński, *Referendum na Litwie...*, s. 166–167.

¹² J. Zieliński, *Referendum na Litwie...*, s. 168.

¹³ Deklaracja suwerenności państwowej z 18 maja 1989 r., iż suwerenność Łotwy jest jedna i niepodzielna, a naród łotewski jako suweren na własnym terytorium samodzielnie sprawuje władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

¹⁴ Szerzej na temat legalizacji ustrojowo prawnej i odrodzenia państwowego na Łotwie zob. J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 129–134; P. Kierończyk, *Państwo Łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008, s. 64–70.

uznać te z 8 maja 2003 r.¹⁵, 20 września 2012 r.¹⁶ oraz 8 listopada 2012 r.¹⁷ W maju 2003 roku rozszerzono postanowienia art. 1 ustawy o referendum dodając, do czterech już istniejących, dwie kwestie mogące być przedmiotem referendum ogólnokrajowego: członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej oraz istotne zmiany w zasadach dotyczących członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej. We wrześniu 2012 r. uległ zmianie tytuł ustawy, z ustawy o referendach ogólnokrajowych i inicjatywach ustawodawczych na ustawę o referendach ogólnokrajowych, inicjatywach ustawodawczych i europejskiej inicjatywie obywatelskiej, w związku z wprowadzeniem do niej odrębnego rozdziału poświęconego europejskiej inicjatywie obywatelskiej. Dokonano również rozszerzenia katalogu kwestii podlegających zmianie a wymagających zatwierdzenia w referendum (zasady prawa wyborczego do Sejmu oraz spis zagadnień wymienionych w art. 77 Konstytucji RŁ). W listopadzie tego samego roku¹⁸ Sejm dodał punkt 7 do art. 1 ustawy o referendum dający wyborcom możliwość odwołania Sejmu w drodze referendum.

W świetle art. 80 Konstytucji RŁ w referendum mogą uczestniczyć wszyscy obywatele Łotwy, którzy są uprawnieni do głosowania w wyborach do Sejmu. Czynne prawo wyborcze posiadają obywatele Republiki Łotewskiej korzystający z pełni praw, którzy w dniu wyborów osiągnęli 18 rok życia¹⁹. W myśl art. 73 Konstytucji RŁ pod referendum nie można poddawać spraw dotyczących budżetu, pożyczek, podatków, ceł, taryf kolejowych, służby wojskowej, ogłoszenia i rozpoczęcia wojny, zawarcia pokoju, ogłoszenia stanu wyjątkowego i jego zakończenia, mobilizacji i demobilizacji oraz umów z państwami obcymi. Wszystkie referenda odbywają się na podstawie przepisów ustawy o referendum, zgodnie, z której postanowieniami referenda ogólnokrajowe są przygotowywane i nadzorowane przez Centralną Komisję Wyborczą²⁰. CKW ustanawia Sejm nie później niż sześć miesięcy po jego pierwszym ukonstytuowa-

¹⁵ «Latvijas Vēstnesis», 76 (2841), 22.05.2003.

¹⁶ «Latvijas Vēstnesis», 160 (4763), 10.10.2012. OP 2012/160.1.

¹⁷ «Latvijas Vēstnesis», 186 (4789), 27.11.2012. OP 2012/186.4.

¹⁸ 2012 r.

¹⁹ Art. 8 Konstytucji RŁ.

²⁰ Organizację oraz tryb pracy Centralnej Komisji Wyborczej (dalej jako CKW) określa ustawa ze stycznia 1994 r. kilkakrotnie nowelizowana. Tekst ustawy w języku angielskim dostępny na oficjalnej stronie internetowej CKW: <http://cvk.lv/pub/public/28127.html> Art. 3 ustawy o referendum. ustawy o referendum ogólnokrajowym, inicjatywie ustawodawczej i europejskiej inicjatywie obywatelskiej. Dalej jako ustawa o referendum. Likums „Par tautas nobalsošanu un likumu ierosināšanu”. «Latvijas Vēstnesis», Nr. 47 (178), 20.04.1994.

niu. CKW odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu, wyborów do Parlamentu Europejskiego, wyborów do Rady Miasta i Gminy, a także za przeprowadzenie ogólnokrajowego referendum. CKW składa się z dziewięciu członków. Sejm wybiera przewodniczącego CKW i siedmiu jej członków. Sąd Najwyższy zaś, wybiera jednego członka CKW spośród sędziów. Sejm może odwołać członka CKW na wniosek co najmniej 10 członków Sejmu; jeżeli Sejm otrzymał zawiadomienie od członka CKW o jego rezygnacji. Członka CKW, wybranego przez Sąd Najwyższy tylko on może odwołać i powołać w jego miejsce innego sędziego.

Wzór karty do głosowania w referendum określa Centralna Komisja Wyborcza. Głosowanie w referendum ogólnokrajowym odbywa się w godzinach od 7:00 do 20:00 czasu lokalnego. W lokalu wyborczym, może przebywać w charakterze obserwatorów do dwóch przedstawicieli każdej partii politycznej. Podczas referendum ogólnokrajowych, za utrzymanie porządku w lokalu wyborczym odpowiedzialny jest przewodniczący komisji w lokalu wyborczym. Czuwa on nad zasadą tajności głosowania, a także przestrzega, aby głosowanie odbyło się bez zakłóceń porządku publicznego. Jednocześnie pilnuje, by w lokalu wyborczym lub 50 m od wejścia do budynku lokalu wyborczego nie dochodziło do agitacji. Referendum odbywa się w głosowaniu tajnym i zgodnie z procedurą określoną przez CKW. Jeśli referendum odbywa się w więcej niż jednym zakresie, do każdej kwestii muszą być wydane odrębne karty.

W sytuacji gdy wyborca nie jest w stanie przyjść do lokalu wyborczego z powodów zdrowotnych, a na podstawie pisemnego wniosku złożonego przez wyborcę lub przez osobę upoważnioną przez niego i zarejestrowaną, komisja danego lokalu wyborczego powinna przeprowadzić referendum w głosowaniu tajnym, w miejscu, gdzie wyborca znajduje się. Wyborcy przebywający za granicą w czasie referendum ogólnokrajowego głosują w lokalach wyborczych ustalonych przez CKW w placówkach dyplomatycznych lub konsularnych Republiki Łotwy rekomendowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, albo głosują za pomocą poczty. Nieważne są te karty, które są podarte; nie są opatrzone pieczęcią odpowiedniego lokalu wyborczego; zawierają znaku „+” zarówno „za” i „przeciw”; nie zawierają znaku „+” ani „za” ani „przeciw”. Wszelkie różnice zdań w sprawie ważności kart podejmuje się większością głosów członków danej komisji. Jeśli jest remis głosowania, przewodniczący komisji ma głos decydujący. Podczas referendum ogólnokrajowego, utrzymanie porządku w lokalu wyborczym leży w gestii przewodniczącego komisji lokalu wyborczym.

Konstytucja RŁ przewiduje referendum ogólnokrajowe w siedmiu przypadkach. Rodzajem referendum obligatoryjnego o charakterze zatwierdzającym jest referendum określone w art. 77 Konstytucji RŁ. W myśl wyżej wymienionego przepisu dokonane przez Sejm zmiany w zakresie dotyczącym sześciu enumeratywnie wskazanych w treści analizowanego przepisu Konstytucji RŁ artykułów, to jest artykułu 1, 2, 3, 4, 6 i 77 Konstytucji RŁ²¹ wymagają dla nabrania mocy obowiązującej, zatwierdzenia ich w drodze referendum ogólnokrajowego. Zgodnie z art. 4 ustawy o referendum w sprawie zmiany tych przepisów jest przeprowadzane nie wcześniej niż jeden miesiąc przed i nie później niż po upływie dwóch miesięcy od daty uchwalenia ich przez Sejm. Zmiany zostają przyjęte, jeśli w referendum opowie się za nimi, co najmniej połowa uprawnionych do głosowania.

Referendum na podstawie tego przepisu miało miejsce w dniu 18 lutego 2012 r. i dotyczyło zmian treści art. 4, 18, 21, 101 i 104 Konstytucji RŁ, dzięki którym język rosyjski miał otrzymać obok języka łotewskiego status drugiego równorzędnego języka urzędowego na Łotwie. Udział w referendum wzięło 69,23% uprawnionych do głosowania, z czego 74,80% głosujących²² opowiedziało się przeciw wprowadzeniu proponowanych zmian do Konstytucji RŁ, a 24,88%²³ opowiedziało się za wprowadzeniem zmian do Konstytucji RŁ przewidujących nadanie językowi rosyjskiemu statusu języka urzędowego. Karty do głosowania zawierały pytanie „Czy popierasz przyjęcie poprawki do Konstytucji Republiki Łotewskiej, która zapewnia językowi rosyjskiemu status drugiego języka urzędowego”. W dniu przeprowadzenia referendum lokale były otwarte od 7.00 do 22:00. Nadto art. 79 Konstytucji RŁ przewiduje, że poprawki do konstytucji zostają przyjęte w drodze referendum jeśli co najmniej połowa uprawnionych do głosowania opowiedziała się za ich przyjęciem. Według danych Urzędu ds. Ewidencji Ludności Obywatel-

²¹ Art. 1 Konstytucji RŁ Artykuł 1 stanowiący, iż Łotwa jest niepodległą republiką demokratyczną. Art. 2 Konstytucji RŁ, określający, że władza zwierzchnia w państwie łotewskim należy do narodu łotewskiego. Art. 3 Konstytucji RŁ stanowiący o terytorium Łotwy, i określający, że w granicach ustalonych w umowach międzynarodowych, składa się ono z Liwlandii, Łatgalii, Kurlandii i Semigalii. Art. 4 Konstytucji RŁ określający język łotewski jako język państwowy w Republice Łotewskiej i flaga Łotwy jako czerwoną z białym pasem. Art. 6 Konstytucji RŁ określający zasady prawa wyborczego do Sejmu. Z których wynika, że Sejm wybierany jest w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego głosowania oraz art. 77 Konstytucji RŁ.

²² 821.722 wyborców.

²³ 273.347 wyborców.

stwa i Migracji uprawnionych do udziału w referendum było 1.545.004 obywateli. Wyniki referendum pokazują, że poprawki do konstytucji nie zostały przyjęte.

Innym rodzajem obligatoryjnego referendum ogólnokrajowego jest referendum przeprowadzane na podstawie art. 48 Konstytucji RŁ. Powyższy przepis daje Prezydentowi możliwość wystąpienia do Centralnej Komisji Wyborczej z wnioskiem o rozwiązanie Sejmu. Konsekwencją podjęcia przez głowę państwa takich działań jest przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego zatwierdzającego rozwiązanie Sejmu. Referendum jest przeprowadzane w terminie nie wcześniejszym niż miesiąc i nie późniejszym niż dwa miesiące od dnia złożenia wniosku²⁴. Jeśli w referendum ponad połowa osób uprawnionych go głosowania opowie się za rozwiązaniem Sejmu, uznaje się, że Sejm został rozwiązany. Wówczas zarządzane są nowe wybory, które powinny odbyć się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od momentu rozwiązania Sejmu, to jest dnia przeprowadzonego referendum. W sytuacji jednak, gdy podczas referendum ponad połowa osób biorących udział w głosowaniu opowie się przeciwko rozwiązaniu Sejmu wówczas uznaje się, że to Prezydent Państwa został odwołany z zajmowanego stanowiska. Sejm wybiera wtedy nowego Prezydenta Państwa na pozostały okres pełnomocnictw odwołanego Prezydenta (art. 50 Konstytucji RŁ)²⁵.

Po raz pierwszy referendum w sprawie rozwiązania Sejmu odbyło się w dniu 23 lipca 2011 r. Podczas głosowania frekwencja wyniosła 44,73%²⁶, co oznaczało, że pomimo tego, iż 94,30%²⁷ osób głosujących opowiedziało się za rozwiązaniem parlamentu, to z uwagi na niezachowanie wymaganej frekwencji wyniki referendum nie odegrały znaczącej roli w historii parlamentaryzmu łotewskiego. W dniu 30 maja 2011 r. CKW ogłosiła referendum w sprawie rozwiązania Sejmu 10. kadencji. Z wnioskiem o rozwiązanie Sejmu wystąpił ówczesny prezydent Valdis Zatlers. Pytanie referendalne brzmiało «Czy popierasz rozwiązanie Sejmu 10. Kadencji?». Karty do głosowania zawierały dwie możliwe odpowiedzi – «za» i «przeciw». Lokale wyborcze były otwarte od 7.00 do 22:00. Głosujący mogli oddać głos w dowolnym lokalu wyborczym na Łotwie i za granicą²⁸.

²⁴ Art. 5 ustawy o referendum.

²⁵ Na temat wyboru i odwołania Prezydenta Państwa w Republice Łotewskiej zob. art. 35, 36, 51, 52 Konstytucji RŁ.

²⁶ 689.988 uprawnionych obywateli uczestniczyło w referendum.

²⁷ 650.518 wyborców.

²⁸ 7554 wyborców oddało swój głos za granicą. 232 z tych wyborców, wykorzystał możliwość oddania głosu za pośrednictwem poczty.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o referendum wyborcy, którzy nie byli w stanie dotrzeć do lokali wyborczych z powodów zdrowotnych mogli wystąpić o przeprowadzenie głosowania w miejscu ich zamieszkania.

Kolejnym rodzajem referendum ogólnokrajowego jest to przeprowadzane na podstawie art. 72 Konstytucji RŁ. Zgodnie z postanowieniami tego przepisu Prezydent ma prawo odroczyć podpisanie ustawy, wcześniej przyjętej przez Sejm, na dwa miesiące²⁹. Powyższe czyni w sytuacji, gdy zażąda tego nie mniej niż jedna trzecia członków Sejmu. Uprawnienie to Prezydent lub jedna trzecia członków Sejmu mogą wykorzystać w ciągu 10 dni, licząc od dnia uchwalenia ustawy przez Sejm. W takim wypadku wyżej wymieniona ustawa zostaje poddana pod referendum ogólnokrajowe, jeżeli zażąda tego nie mniej niż jedna dziesiąta wyborców, poprzez złożenie do Prezydenta Państwa za pośrednictwem CKW stosownego wniosku, którego wymogi formalne i merytoryczne określa ustawa o referendum³⁰. Jeżeli, w ciągu dwóch miesięcy taki wniosek nie wpłynie do Prezydenta Państwa jest on zobowiązany do podpisania ustawy. Ustawę uchwaloną przez Sejm i odroczoną w trybie przewidzianym w art. 72 Konstytucji RŁ uznaje się za anulowaną, jeśli liczba osób, które wzięły udział w referendum stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do Sejmu i jeśli większość głosujących opowiedziała się za anulowaniem ustawy. Referendum nie przeprowadza się jednak, jeżeli Sejm ponownie podda ustawę pod głosowanie, a za jej uchwaleniem opowie się nie mniej niż trzy czwarte członków Sejmu.

Zgodnie z uregulowaniami art. 78 i 79 Konstytucji RŁ, nie mniej niż jedna dziesiąta część wyborców ma prawo złożyć Prezydentowi projekt zmiany Konstytucji RŁ (inicjatywa ludowa konstytucyjna) lub projekt ustawy (inicjatywa ludowa ustawodawcza), którą Prezydent przekazuje do Sejmu. Jeśli Sejm uchwala przekazany projekt z istotnymi jego zmianami, przeprowadza się referendum. Zmianę Konstytucji RŁ przekazaną do rozpatrzenia w referendum uznaje się za uchwaloną, jeżeli za zmianą głosowała co najmniej połowa wyborców uprawnionych do głosowania. Projekt ustawy przekazany do rozpatrzenia w referendum uznaje się zaś za przyjęty, jeżeli liczba głosujących stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do Sejmu, a większość głosowała za projektem ustawy.

²⁹ Prezydent Państwa podpisuje ustawy uchwalone przez Sejm nie wcześniej niż dziesiątego dnia i nie później niż dwudziestego pierwszego dnia po ich uchwaleniu. Ustawa wchodzi w życie czternaście dni po jej podpisaniu, jeśli w ustawie nie jest przewidziany inny termin – art. 69 Konstytucji RŁ.

³⁰ Zob. art. 6–10 ustawy o referendum.

W dniu 2 sierpnia 2008 r. miało miejsce referendum w przedmiocie projektu ustawy zmieniającej Konstytucję RŁ. W dniu referendum lokale wyborcze były otwarte od 7:00 do 22:00. W referendum wyborcy mieli odpowiedzieć na pytanie: „Czy popierasz projekt ustawy wprowadzający poprawki do Konstytucji Republiki Łotewskiej”? Możliwe odpowiedzi były „tak” i „nie”. CKW ogłosiła referendum, ponieważ Sejm odrzucił, w dniu 5 czerwca, projekt poprawki do konstytucji, który został poparty podpisami wyborców, Ustawa o referendum stanowi, że w takim przypadku referendum musi się odbyć nie wcześniej niż jeden miesiąc i nie później niż w dwa miesiące od odrzucenia projektu zmian do konstytucji przez Sejm. Wyniki referendum wskazują, że 608.847 wyborców czyli 97% wyborców opowiedziało się „za”. Zgodnie z wynikami referendum dotyczącego projektu ustawy wprowadzającego poprawki do Konstytucji RŁ nie została przyjęta. Aby projekt poprawki do konstytucji został przyjęty, co najmniej 757.468 wyborców, czyli ponad połowa elektoratu musiałaby głosować w tym referendum.

23 sierpnia 2008 r. odbyło się referendum, które dotyczyło akceptacji zmian w ustawie emerytalnej (zmiana sposobów naliczania świadczeń emerytalnych). Pomimo tego, że za zmianami w ustawie emerytalnej opowiedziało się 96,15% głosujących to z uwagi na niską frekwencję (38,16%) proponowane zmiany nie zostały zaakceptowane³¹. W dniu referendum, lokale wyborcze były otwarte od 7:00 do 22:00. Referendum musiało się odbyć, ponieważ w dniu 3 lipca 2008 r. Parlament odrzucił projekt zmian, które były zgłoszone przez wyborców i przedłożenia Parlamentowi. Ustawa o referendum stanowi, że w tym przypadku referendum musi się odbyć nie wcześniej niż jeden miesiąc i nie później niż w dwa miesiące od odrzucenia projektu ustawy przez parlament. Według danych dostarczonych przez Urząd ds. Obywatelstwa i Migracji uprawnionych do udziału w referendum było 1.516.097 Łotyszy. Uprawnieni do głosowania musieli odpowiedzieć na pytanie: „Czy popierasz projekt ustawy wprowadzającej zmiany do ustawy o emeryturach i rentach państwowych”. Głosujący musieli wybrać pomiędzy odpowiedzią „tak” „nie”. Przebywający za granicą uprawnieni do głosowania mogli głosować w obwodach utworzonych w innych państwach lub za pośrednictwem poczty.

Konstytucja RŁ przewiduje również tzw. referendum europejskie, które do Konstytucji RŁ zostało wprowadzone w dniu 8 maja 2003 r.

³¹ Szerzej zob. D. Auers, *An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia*, [in:] M. Setälä, T. Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting By Citizens*, London 2012, p. 58–66.

W myśl art. 68 Konstytucji RŁ wszystkie umowy międzynarodowe dotyczące kwestii, których uregulowanie przewidziane jest w formie ustawy wymagają ratyfikacji przez Sejm. Sejm ratyfikuje takie umowy międzynarodowe, większością co najmniej dwóch trzecich głosów obecnych podczas głosowania członków przy quorum wynoszącym co najmniej dwie trzecie członków Sejmu. Jednocześnie przyjmuje się, iż wyrażenie przez Sejm w formie ustawy zgody na przystąpienie Łotwy do Unii Europejskiej wcześniej musi być zaakceptowane w drodze referendum ogólnokrajowego, które ma charakter obligatoryjny. Niniejsze odnosi się także do istotnych zmian w zasadach dotyczących członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej, w tym związanych z przekazywaniem Unii Europejskiej w niektórych sprawach kompetencje organów władzy państwowej, jeżeli przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego zażąda co najmniej połowa członków Sejmu. Decyzję dotyczącą członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej lub istotnych zmian w zasadach odnoszących się do takiego członkostwa przedłożoną pod referendum ogólnokrajowe uważa się za przyjętą, gdy liczba głosujących stanowi co najmniej połowę liczby wyborców, którzy uczestniczyli w ostatnich wyborach do Sejmu i jeśli większość głosujących opowiedziała się za członkostwem Łotwy w Unii Europejskiej lub za istotnymi zmianami w warunkach dotyczących takiego członkostwa³².

20 września 2003 r. na Łotwie odbyło się referendum w sprawie członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej. Łotwa była ostatnim spośród dziesięciu wstępujących państw, które przeprowadziło referendum w tej sprawie. W trakcie głosowania ponad dwie trzecie głosujących – 67%³³ opowiedziało się za przystąpieniem Łotwy do Unii Europejskiej. Frekwencja wyniosła ponad 70%³⁴. Powyższe spowodowało, że Łotwa od dnia 1 maja 2004 r. wraz z grupą innych państw stała się członkiem Unii Europejskiej. Jeszcze 15 maja 2003 r. Parlament uchwalił poprawki do

³² Szerzej A. Albi, „Europe” Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries, „Common Market Law Review” 2005, No. 42, s. 399–423; A. Endziņš, *European Integration and Constitutional Law: the Situation in Latvia*, [in:] *European Integration and Constitutional Law*, Strasbourg 2001, s. 53–62.

³³ 676700 wyborców.,

³⁴ Zob. *Latvia: Saying, I Do’ to Europe*, [w:] <http://www.euractiv.com/enlargement/latvia-saying-europe/article-118228> (28.02.2013). W ostatnich wyborach do Sejmu, które miały miejsce 8 Sejm 995.085 ważnych kopert wyborczych wpłynęły ,referendum w sprawie członkostwa Łotwy w UE byłyby zrealizowane , jeśli co najmniej 497.543 wyborcy będą w nim uczestniczyć, <http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/base/sae8dev.aktiv03era.vis> (30.01.2014).

Konstytucji RŁ oraz ustawy o referendum, zapewniając w ten sposób podstawę prawną dla referendum w sprawie członkostwa Łotwy w Unii Europejskiej. W referendum głosujący mieli odpowiedzieć na pytanie: Czy popierasz członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej?

Ostatnie przewidziane w prawie łotewskim referendum ogólnokrajowe może się odbyć na podstawie wprowadzonych zmian do art. 14 Konstytucji RŁ oraz zmian w ustawie o referendum dokonanych w listopadzie 2012 r. Nowe regulacje dają, co najmniej jednej dziesiątej wyborców, prawo do wszczęcia ogólnokrajowego referendum w kwestii odwołania Sejmu. Jeśli większość głosujących stanowiących co najmniej dwie trzecie liczby wyborców, którzy wzięli udział w ostatnich wyborach do Sejmu opowie się w referendum za odwołaniem Sejmu to zostanie on rozwiązany. Prawo do wszczęcia referendum odnośnie odwołania Sejmu nie może być wykonywane po upływie roku od powołania Sejmu i na rok przed końcem jego kadencji oraz w ciągu ostatnich sześciu miesięcy kadencji Prezydenta, jak i wcześniej niż sześć miesięcy po nieudanym wcześniejszym referendum w sprawie odwołania Sejmu.

Podsumowując rozważania dotyczące ewolucji referendum ogólnokrajowego na Łotwie należy stwierdzić, iż Republika Łotewska za sprawą referendum ogólnokrajowego charakteryzuje się względnie rozwiniętą demokracją bezpośrednią. Referendum stanowi na Łotwie ważny instrument demokracji bezpośredniej, dzięki któremu Łotysze są zdolni decydować o istotnych zagadnieniach życia publicznego. Należy również nadmienić, iż w historii niepodległego państwa łotewskiego wielokrotnie było ono wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji o charakterze podstawowym dla państwa.

STRESZCZENIE

Demokracja bezpośrednia polega na podejmowaniu istotnych decyzji dla państwa bezpośrednio przez samego suwerena. Ta forma sprawowania władzy jest obecnie jedynie uzupełnieniem demokracji przedstawicielskiej. Istnieje wiele instytucji służących bezpośredniemu udziałowi narodu w podejmowaniu decyzji. Najbardziej rozpowszechnioną współcześnie formą demokracji bezpośredniej jest referendum, które polega na podejmowaniu decyzji w ważnych dla państwa sprawach, w drodze głosowania, przez krąg uprawnionych osób. Ewolucja instytucji referendum ogólnokrajowego w prawie łotewskim (konstytucyjne i ustawowe regulacje oraz praktyka jego stosowania) są przedmiotem tego artykułu.

Monika Giżyńska

EVOLUTION OF THE NATIONWIDE REFERENDUM IN THE REPUBLIC OF LATVIA

Direct democracy means that decisions crucial for the state are taken directly by the sovereign himself. This form of exercising power is currently only a supplement of representative democracy. There are many institutions meant to allow direct participation of the nation in taking decisions. Contemporary the most common form of direct democracy is a referendum which is based on taking decisions regarding important matters of state by voting of those entitled. The evolution of the institution of the nationwide referendum in Latvian law (constitutional and statutory provisions as well as the practice of application thereof) is the subject matter of this paper.

Key words: *referendum, direct democracy, Republic of Latvia, evolution of referendum, the Act on nationwide referendum*

Bibliografia

- A. Albi, "Europe" Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries, „Common Market Law Review” 2005, № 42.
- D. Auers, *An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia*, [in:] M. Setala, T. Schiller (eds.), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting By Citizens*, London 2012.
- A. Endziņš, *European Integration and Constitutional Law: the Situation in Latvia*, [in:] *European Integration and Constitutional Law*, Strasbourg 2001.
- M. Giżyńska, *Referendum w prawie łotewskim*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska-Europa-Ameryka Łacińska*, Kraków 2013.
- P. Kierończyk, *Państwo Łotewskie. Geneza i ustrój konstytucyjny*, Gdańsk 2008.
- D. Łukasz, *Rada Najwyższa Republiki Łotewskiej*, Warszawa 1993.
- J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004.
- J. Zieliński, *Referendum na Litwie, Łotwie i w Estonii*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996.

Авторы

Ирина Анатольевна Алебастрова, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия.

Оксана Войтюк, канд. полит. наук, кафедра международной политики, Институт истории и политических наук, Белостокский университет, Польша.

Яцек Залесны, доктор Института политических наук Варшавского университета. Занимается изучением конституционного права. Печатается в журналах, напр. «Сравнительное конституционное обозрение», «Проблемы в российском законодательстве», Польша.

Юрий Алексеевич Коваль, кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры политологии Донецкого национального университета, Украина.

Андрей Николаевич Медушевский, ординарный профессор НИУ-Высшая школа экономики, ведущий эксперт Института права и публичной политики (Москва), Россия.

Павел Молочко, кандидат политических наук, доцент кафедры политологии и государственного управления Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича, Украина.

Руслан Салихович Мухаметов, доцент кафедры теории и истории политической науки департамента политологии и социологии Института социальных и политических науки Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (г. Екатеринбург), кандидат политических наук, Россия.

Лидия Алексеевна Нудненко, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Российской академии правосудия, Россия.

Николай Васильевич Примуш, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедры политологии Донецкого национального университета, Украина.

Андрей Викторович Серегин, кандидат юридических наук, доцент; кафедра теории и истории государства и права Южный федеральный университет, Россия.

Ольга Владимировна Совгиря, доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, Украина.

Хусейн Абдулович Тхабисимов, доцент кафедры государственных и правовых дисциплин Северо-Кавказского института РАНХиГС при Президенте РФ, кандидат юридических наук, Россия.

Людмила Аслановна Тхабисимова, заместитель директора по научной работе Северо-Кавказского института РАНХиГС при Президенте РФ, профессор, доктор юридических наук, Россия.

Вениамин Евгеньевич Чиркин, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор. Заслуженный деятель науки РФ. Заслуженный юрист РФ, Россия.

Юрий Шведа, Львовский национальный университет имени Ивана Франко, доцент кафедры политологии, кандидат политических наук, Украина.

Нарцисс Шукуралиева, доктор политических наук, Куявско-Поморская высшая школа в Быдгощчи, Польша.

Маргарита Геннадьевна Шукюрова, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Кавказского института РАНХиГС при Президенте РФ, доцент, кандидат психологических наук, Россия.

Adam R. Bartnicki, doktor nauk politycznych, pracownik naukowy Katedry Politologii Uniwersytetu w Białymstoku, autor książki *Demokratycznie legitymizowany autorytaryzm w Rosji 1991–2004* (2007).

Tadeusz Bodio, profesor, kierownik Zakładu Badań Wschodnich Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, członek Komitetu Nauk Politycznych Polskiej Akademii Nauk.

Michał Brzeziński, politolog, prawnik, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Monika Giżyńska, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

Krzysztof Kozłowski, profesor w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

Grzegorz Kuca, doktor, Katedra Prawa Ustrojowego Porównawczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

Elżbieta Kuzelewska, doktor, adiunkt na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Kierownik Centre for Direct Democracy Studies.

Jarosław Szymanek, profesor w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Jacek Wojnicki, prof. UW dr hab., Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego.

Piotr Zuzankiewicz, absolwent Instytutu Nauk Politycznych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

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

Резюме: до 600 знаков на русском языке

Ключевые слова: 5 на русском языке

Текст статьи

Название статьи на английском языке

Резюме: до 600 знаков на английском языке

Ключевые слова: 5 на английском языке

Информация об авторе (наименование учреждения, в котором он работает, ученое звание, ученая степень, почтовый адрес).

Шрифт: Times New Roman «13»

Сноски: внизу страницы, непрерывная нумерация, шрифт «10», согласно образцу:

¹ И.В. Чубыкин, *Государственное управление стран ближнего зарубежья России*, Москва 2006, с. 99.

¹ Там же, с. 27.

¹ 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.

¹ А.С. Автономов, *Процесс становления парламентаризма в Казахстане*, „Представительная власть” 1995, № 2, с. 27.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Параметры страницы: стандартные.

Объем: 25–35 тыс. знаков с пробелами.

Библиография

С целью противодействия «*ghostwriting*» и «*guest authorship*» редакция «Studiów Politologicznych» ввела процедуры, связанные с преградой «*ghostwriting*».

«*Ghostwriting*» и «*guest authorship*» являются проявлением научной недобросовестности. Все обнаруженные случаи будут разоблачены, включая уведомление соответствующих субъектов (учреждений, в которых работают авторы, научные общества, сообщества научных редакторов и т.п.).

С «*ghostwriting*» имеем дело, когда кто-то внес весомый вклад в создание публикации, не сообщая о своем участии в роли соавтора либо без упоминания его роли в благодарностях, помещенных в публикации.

С «*guest authorship*» («*honorary authorship*») имеем дело, когда участие автора мизерно мало либо вообще отсутствует, и не смотря на это, он является автором/соавтором публикации.

Автор публикации обязан сообщить об источниках финансирования публикации, вкладе научно-исследовательских учреждений, обществ и других субъектов («*financial disclosure*»).

Редакция «Studiów Politologicznych» требует от авторов публикаций представления вклада всех конкретных авторов в создании публикации (с указанием аффилиации и данных, кто является автором концепции, основных тезисов, методов, протокола и т. п., использованных в подготовке публикации). Автор несет ответственность за заявленную публикацию.

Редакция «Studiów Politologicznych» документирует все проявления научной недобросовестности, в частности нарушения принципов этики, действующих в науке.

Тексты, направляемые для публикации в «Studiach Politologicznych», подлежат процессу рецензирования. В течение 2 месяцев с момента подачи текста автор уведомляется о том, что он допущен к процессу рецензирования либо не допущен в связи с формальными погрешностями. Далее каждая работа (после ее анонимизации) оценивается одним из редакторов «Studiów Politologicznych». После получения положительной оценки текст передается двум независимым рецензентам, не являющимся членами редакции. В случае отрицательной рецензии, данную информацию сообщают автору, а процесс публикации завершается с негативным результатом. В случае негативной рецензии автор получает рецензию на отправленный текст (после удаления имени рецензента) и информацию, что процесс публикации завершён с негативным для него результатом.

Редакция не возвращает не заказанных текстов и оставляет за собой право к их редактированию и сокращению.

STUDIA POLITOLOGICZNE
("POLITICAL SCIENCE STUDIES")

Instructions for Authors

Papers should be submitted by email in Word format (to the following address: 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

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 for correspondence)

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:

- ¹ F. Millard, *Elections, Parties and Representation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan 2004, p. 135.
- ¹ Ibidem, p. 27.
- ¹ 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.
- ¹ F. Millard, *Elections, Parties...*, p. 176.
- ¹ A. Grant, *The Politics of American Campaign Finance*, "Parliamentary Affairs" 1998, № 2, p. 227.
- ¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artkuły/45301.html>, 6.12.2004.

Page setup: standard

Length: 25,000 – 35,000 characters (spaces included)

Bibliography

To counteract "ghostwriting" and "guest authorship", the Editorial Board of "Studia Polito-logiczne" implemented procedures connected with blocking "ghostwriting".

„*Ghostwriting*” and “*guest authorship*” are signs of scientific unreliability. All detected cases will be disclosed, including notifying the proper entities (institutions employing the Authors, scientific societies, associations of scientific editors etc.).

We are dealing with “*ghostwriting*” when somebody who has made a significant contribution to the text does not disclose their participation as one of the Authors or when their role is not mentioned in the acknowledgements included in the publication.

We are dealing with “*guest authorship*” („*honorary authorship*”) when the Author’s participation is negligible or it is none despite the fact he/she is referred to as the Author/co-author of the publication.

The Author of a publication is obliged to provide information on the sources of financing the publication, the contribution of scientific and research institutions, associations and other entities („*financial disclosure*”).

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” requires that the Authors disclose the contribution of particular Authors to the publication (providing affiliations and information on the Author of the concept, assumptions, methods, protocol, etc. used while preparing the publication). The Author bears responsibility for the submitted text.

The Editorial Board of “*Studia Politologiczne*” documents all signs of scientific unreliability, especially of breaking and infringing the principles of ethics binding in science.

Texts submitted for publication in “*Studia Politologiczne*” are reviewed. Within 2 months after submission of the text, the Author is informed on the text being qualified for the reviewing procedure or rejected due to formal faults. Next, each paper (after being anonymized) undergoes the assessment procedure by one of the Editors of “*Studia Politologiczne*”. After receiving a positive opinion, the text is passed on to two external reviewers, i.e. from outside the Editorial Board. In case of a negative opinion, the information on this fact is given to the Author and the process of publishing is closed with a negative result. In case of a negative opinion the Author receives the review of the text (with personal data of the reviewer removed) and the information that the process of publishing has been closed with a negative result.

The Editorial Board does not return the texts which have not been requested and reserves the right to edit and abridge them.

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

Abstract: w języku polskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku polskim

Tekst artykułu

Tytułu analizy w języku angielskim

Abstract: w języku angielskim do 600 znaków

Kluczowe słowa: 5 w języku angielskim

Nota o Autorze (w tym: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy, adres e-mailowy).

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:

¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995, s. 206.

¹ Tamże, s. 27.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ S. Huntington, *Trzecia fala...*, s. 176.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, nr 1–2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuly/45301.html>, 6.12.2004.

Tekst podstawowy i przypisy: wyjustowane.

Ustawienia strony: standardowe.

Objętość: 25–35 tys. znaków (wraz ze spacjami).

Bibliografia: tak.

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.

