



The Warsaw East Law *Review*

Warszawski Przegląd
Prawa Wschodniego

ISSN 2956-8021

Publikacja finansowana w ramach programu
Ministerstwa Edukacji i Nauki
pod nazwą „Dialog” w latach 2019-2023”

The Warsaw
East Law
Review

Warszawski Przegląd
Prawa Wschodniego

Warszawa 2024

The Warsaw East Law Review
Warszawski Przegląd Prawa Wschodniego

Варшавский Обзор Восточного Права
Варшавський Альманах східного права

Numer 1(3), 2024 rok

Rada Naukowa:

William E. Butler, John Edward Fowler

Distinguished Professor of Law Dickinson School of Law Pennsylvania State University
Emeritus Professor of Comparative Law, University of London

Piotr Fiedorczyk, dr hab., profesor na Wydziale Prawa na Uniwersytecie w Białymstoku

Prof. Peeter Järvelaid, School of Governance, Law and Society, University of Tallinn, Estonia

Robert Jastrzębski, dr hab., profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Oleksiy Kresin Professor, Doctor of Legal Sciences (Dr. Hab.),
Head of Comparative Jurisprudence Centre at the Volodymyr Koretskyi Institute of State and Law, National
Academy of Sciences of Ukraine

Jane Henderson Senior Lecturer (retired) at The Dickson Poon School of Law, King's College London

Jānis Plešs, dr, Faculty of Law, The University of Latvia in Riga, Latvia

Recenzenci tomu:

Prof. dr Jurgita Paužaitė-Kubvinskienė, LL.M. (Frankfurt/Main), Vice-Dean for Science Law Faculty,
Vilnius University Head of Science Center of Administrative Law and Administrative Justice

Prof. Valeria Poedynok, Educational and Scientific Institute of Law of Taras Shevchenko,
Kyiv National University, Ukraine

Dr Ruslan Tsakanyan, Institute of Oriental Studies, National Academy of Sciences, Republic of Armenia

Dr Arthur Melikyan, Vanadzor State University, Republic of Armenia

Redaktor Naczelny:

Dr Jarostaw Turbukowski

Sekretarz Czasopisma:

Dr Michał Patryk Sadtowski

Zastępca Sekretarza Czasopisma:

dr Patryk Kalinowski

ISSN 2956-8021

Czasopismo naukowe wydawane przez Fundację Instytut Prawa Wschodniego im. Gabriela Szerszeniewicza przy współpracy z Centrum Badań na Prawem Europy Wschodniej i Azji Centralnej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz magazynem „Układ Sił”.

Publikacja finansowana w ramach programu Ministerstwa Edukacji i Nauki pod nazwą „Dialog” w latach 2019-2023”

 DIALOG



UKŁAD SIŁ

Artykuły:

Słowo Redaktora Naczelnego 5

Maciej Musiał, *THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE OFFICE OF SPARAPET IN THE SYSTEM OF THE LATE ANTIQUE KINGDOM OF ARMENIA* 7

Alexander Tevdoy-Burmuli, *История России в зеркале сценарного подхода: к вопросу о цикличном характере эволюции российской государственности (SCENARIOS APPROACH TO THE HISTORY OF RUSSIA: RE-CONSIDERING THE HYPOTHESIS OF THE CYCLIC CHARACTER OF RUSSIAN POLITY DYNAMICS)* 21

Natalia Shavshukova, *COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FEATURES OF THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND AND RUSSIA IN TERMS OF RESISTANCE TO RECENTRALIZATION* 41

Michał Piegzik, *A CONTROVERSY AROUND SINGLE PARENTAL AUTHORITY AFTER DIVORCE IN JAPANESE FAMILY LAW – A HAPPY ENDING FOR THE PARENTS AND CHILDREN?* 49

Agnieszka Piasecka, *CURRENT STATUS OF IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL FRAMEWORKS OF DISASTER PREVENTION INTO LEGAL AND GOVERNANCE PRACTICE IN UKRAINE* 67

Anna Dąbkowska, *SHARIAH GOVERNANCE AND FINANCE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF ISLAMIC COUNTRIES* 87

Dmitriy Savvin , <i>Сталинский социализм, технократия, неосоветизм: РФ как продукт естественной эволюции коммунистической системы (STALINIST SOCIALISM, TECHNOCRACY, NEO-SOVIETISM: THE RUSSIAN FEDERATION AS A PRODUCT OF THE NATURAL EVOLUTION OF THE COMMUNIST SYSTEM)</i>	115
--	-----

Recenzje, omówienia i polemiki:

Michał P. Sadłowski , <i>CZARNOSECINNA WIZJA PAŃSTWA ROSYJSKIEGO. RECENZJA BIOGRAFII NAUKOWEJ MIKOŁAJA JEWGIENIJEWICZA MARKOWA PT. „WÓDZ CZARNEJ REAKCJI” PIÓRA A.A. IWANOWA</i>	139
---	-----

Jarosław Turłukowski , <i>RECENZJA KSIĄŻKI PROFESORA I.A. IWANNIKOWA O LIKWIDACJI RADZIECKIEGO PAŃSTWOWEGO I SPOŁECZNEGO USTROJU</i>	149
---	-----

Słowo Redaktora Naczelnego

Szanowni Państwo,

Z radością oddaję do rąk naszych Czytelników pierwszy w tym roku, a zarazem trzeci w kolejności numer czasopisma prawniczego „Warszawski Przegląd Prawa Wschodniego”. Pozostając wiernymi wstępnym deklaracjom, publikujemy w tym tomie przede wszystkim kilka artykułów zawierających pogłębioną analizę wybranych aspektów historii prawnej, ustroju czy prawa obszaru postradzieckiego. Chodzi o opracowanie M. Musiała poświęcone historii Armenii czy artykuł A. Tevdoy-Burmuli dotyczący ewolucji państwowości rosyjskiej. Zamieszczamy artykuł o charakterze prawnoporównawczym z dziedziny samorządu w Polsce i Federacji Rosyjskiej. Ponadto został wydrukowany artykuł autorstwa A. Dąbkowskiej, który jest kontynuacją (ale dotyczy zupełnie innych zagadnień) szeroko rozumianej problematyki islamskich finansów i w ogóle prawa szariatu. Uwzględniając bardzo szerokie konotacje pojęcia „Wschód” w polskiej rzeczywistości, postanowiliśmy także opublikować artykuł M. Pięzika z dziedziny japońskiego prawa rodzinnego. Nie jest to zbyt często podejmowana w polskiej doktrynie prawniczej problematyka.

Razem z sekretarzem naukowym czasopisma dr. M.P. Sadłowskim podjęliśmy starania napisania i opublikowania dwóch recenzji opracowań rosyjskojęzycznych, prawie nieobecnych w polskim obiegu naukowym. Nie mają przy tym znaczenia zgłoszone uwagi krytyczne, gdyż nawet w warunkach globalnego konfliktu i otwartej wojny za naszymi granicami szczególnie ważne jest poznanie źródeł doktrynalnych (być może opartych na obcych nam wartościach), kształtujących jednak historię, a nawet światopogląd współczesnych nam ludzi z innych regionów świata. Nie chciałbym pisać w konwencji zimnowojennej, ale właśnie doświadczenia naukowe Zachodu z okresu zimnowojennego przemawiają za podjęciem głębszych badań ustroju i prawa krajów w określony sposób znajdujących się obecnie w konflikcie z naszym kręgiem cywilizacyjnym.

Zapraszam serdecznie do współpracy i wysyłania własnych oryginalnych opracowań.

Redaktor naczelny „Warszawskiego Przeglądu Prawa Wschodniego”
dr Jarosław Turłukowski

The role and importance of the office of sparapet in the system of the Late Antique Kingdom of Armenia

Niniejszy artykuł ukazuje pozycję urzędu sparapeta w ustroju późnoantycznego Królestwa Armenii w IV oraz V w. n.e. W tym okresie Ormianie stoczyli najwięcej wojen w swojej antycznej historii. Z tego względu autor wybrał te ramy czasowe, w celu wykazania czy w obliczu ciągłych działań wojennych, rola sparapeta wzrosła, zmalała lub nie zmieniła się. Niniejszy artykuł wyjaśnia genezę tego urzędu, jego kompetencje w ramach systemu administracyjnego oraz to, jaką rolę odgrywał w prezentowanym okresie. Analiza tego zagadnienia uwzględnia nie tylko źródła pochodzenia grecko-rzymskiego, ale również ormiańskiego oraz irańskiego. W ten sposób możliwe jest uzyskanie szerszej perspektywy, chcąc uniknąć eurocentrycznego punktu widzenia. Wynikiem niniejszego artykułu jest wykazanie, że rola sparapeta wzrosła w okresie IV oraz V w. n.e., na co wpływ miała słabnąca pozycja armeńskich królów. Urząd sparapeta był w stanie utrzymać swoje szerokie prerogatywy nawet po upadku Królestwa Armenii i obaleniu rodzimej monarchii w I poł. V w. n.e.

Słowa kluczowe: sparapet, Królestwo Armenii, Arsacydzi, Kaukaz

This article presents a consideration of the office of sparapet in the system of the Late Antique Kingdom of Armenia in the 4th and 5th centuries AD. During this period, the Armenians fought the most wars in their ancient history. For this reason, the author has chosen this timeframe to demonstrate whether, despite continued warfare, the role of the sparapet has increased, decreased, or remained unchanged. This article explains the origins of this office, its powers within the administrative system, and the role it played in the period presented. The analysis of this issue considers not only sources of Greco-Roman origin but also Armenian and Iranian sources. In this way, it is possible to gain a broader perspective and avoid a Eurocentric viewpoint. The outcome of this article is to show that the role of the sparapet increased during the 4th and 5th centuries AD, influenced by the weakening position of Armenian kings. The office of sparapet was able to maintain its broad prerogatives even after the fall of the Kingdom of Armenia and the overthrow of the native monarchy in the first half of the 5th century AD.

Keywords: sparapet, Kingdom of Armenia, Arsacids, Caucasus

Origins of the office of sparapet

The office of sparapet was one of the most important offices in the history of late antique Armenia. Despite this, it is difficult to state unequivocally when it was established. The first references to the office of sparapet appear in the fifth century AD. These are mainly chronicles by Armenian authors: the Life of Mashtoc¹ written by his disciple Koryun²; the History of Armenia by Agathangelos³; the History of Armenia by P'awstos Buzand⁴; the History of Armenians by Lazar P'arpets'i⁵. Unfortunately, each of these works mentions the office of sparapet in the context of events in the 4th and 5th centuries AD. I will refer to two theories in order to be able to try to settle the question of the dating of the origin of the office of sparapet, although it will still not be precise.

One theory suggests that the office of sparapet was established as early as the second century BC. Why exactly then? This was the time of the establishment of the independent Kingdom of Armenia, founded by the Artaxiad dynasty (189 BC - 1 AD). The first ruler of this dynasty was Artaxias I. Before he became king, however, he held the office of satrap of Armenia at the instigation of King Antiochus III, ruler of the Seleucid dynasty. The situation changed after the defeat of Antiochus III by the Roman army at Magnesia (190 BC). The Seleucid Empire began to weaken, and the process of its disintegration began. The moment was seized by the Artaxias I mentioned above. He raised a revolt against the Seleucids and crowned himself king of Armenia. The Armenian historian Suren Yeremian asserts that King Ataxias I established the office of sparapet during the period when the new state was laying its administrative foundations⁶. However, the sources do not support this theory. None of the narratives mentions a commander-in-chief in the Armenian army of this period. During the reign of the Artaxiad dynasty, it was the monarchs who headed their armies. This was the case with the most prominent representative of this dynasty, Tigranes the Great. During his reign, the Kingdom of Armenia extended to the shores of the Mediterranean.

A more convincing theory seems to be that of another Armenian historian, Simon Krkyasharyan⁷. According to him, the office of sparapet was created during the reign of the Arsacid dynasty (66-428 AD). What is the basis for this theory? Firstly, during the reign of this dynasty, hereditary offices were established, held by individual Armenian families⁸. The office of sparapet was hereditary in the hands of the Mamikonean family. Secondly, the first source attested sparapet was a certain Artawazd Mamikonean, holding this office during the reign of Tiridates III of the Arsacid dynasty (287-330 AD)⁹. However, this does not imply that the creation of the office occurred during this ruler's reign. It could have happened earlier. On the other hand, the etymology of the word sparapet strengthens this theory.

Sparapet is an Armenian term, derived from the Old Persian word spadapati. This, in turn, was formed by combining two words: spada meaning army, and pati, meaning commander. Consequently, the word sparapet will literally mean army commander. Persian terminology was quite common in the Kingdom of Armenia. This was due to the geographical and, above all, political and cultural proximity between Armenia and Iran. The Arsacid dynasty, which took control of the Armenian throne after winning the war against Emperor Nero (54-63 AD), reinforced it. The Arsacid dynasty originated in the north-eastern region of present-day Iran, called Parthia. Originally, they held power only over this area. Over time, they asserted their authority over all of present-day Iran, creating the Parthian Empire¹⁰. The Arsacids ruled in the Kingdom of Armenia for almost 400 years (63-428 AD). It is plausible that they may have been inspired by the systemic solutions of their Iranian relatives. We do know that the Arsacids ruled the Parthian Empire, an Iranian state, and established the office of the commander-in-chief of the army. It was mostly held by mighty men from one of the seven major Parthian families. We are talking about the Suren family. At that time, there might have already been an army commander-in-chief known as a spahbed. However, this does not mean that the rulers of the Parthian dynasty did not command armies. It happened that during a war campaign, one army was commanded by a Parthian king or a member of the royal family and the other by a spahbed.

On the one hand, the first mention of a spahbed dates from the 3rd century AD, i.e., when Iran was already ruled by the Sassanid dynasty (224-651 AD)¹¹. On the other hand, the Sassanids did not abandon the systemic solutions developed under their predecessors, the Arsacids. It is also worth noting that the word spahbed has an identical etymology to

1 Mesrop Mashtoc- Armenian clergyman living in the late 4th and early 5th century AD, creator of the Armenian alphabet.

2 Koryun ch. 12, p. 20; ch. 14, p. 21; ch. 16, p.24; ch. 16, p. 26; ch. 26, p. 39.

3 Ag, #11-12, #19; #129; #135; #149; #160.

4 PB, III.5-6; III.8-9; III.11; III.18-20; IV.23-24; IV.32; IV.54-55 IV.59; V.1-2; V.4; V.15-16; V.35-38; V.44.

5 Lazar P'arpets'i, I, 3-5; I, 15; II, 57. This author worked at the court of the Mamikonean dynasty, so his accounts should be treated with great caution.

6 S. Yeremyan, Ռայաստանը հելլենիստական դարաշրջանում [Armenia During the Hellenistic Era], „Soviet Armenian Encyclopedia” 1987, Vol. 13, pp. 97-110.

7 S. M. Krkyasharyan, S. M. (1994). Պետական ապարատի կազմավորումը և նրա հետագա զարգացման փուլը հին Ռայաստանում [The formation and further development of state machinery in ancient Armenia], "Patma-Banasirakan Handes 1-2", pp. 225-238.

8 Other more important titles were aspet (right hand of sparapet, commanded the royal cavalry and crowned rulers- Bagratid family), hazarapet (in charge of the fiscal and taxation system- Gnuni and Amatuni families), malhazut (commander of the king's bodyguard- Khorkhoruni family).

9 Ag, #160.

10 The Arsacid dynasty ruled Iran from 238 BC to 224 AD.

11 About the office of spahbed see: A. Tafazzoli, Sasanian Society: I. Warriors II. Scribes III. Deqhans, New York 2000, pp. 1-17.

the term sparapet.

It is also worth mentioning a source called Gahnamak (Throne List or Ranking List)¹². It is believed to have been written in the first half of the 5th century AD and was compiled by the catholic Sahak the Great. This source mainly provides us with information on the structure of the Armenian aristocracy. Among other things, it mentions the various families and the positions they occupied at the Armenian court. The specific position and role of families was to be determined by their economic and political standing. Since it mentions offices held in the Kingdom of Armenia, this source is useful for attributing the office of sparapet to a specific family. Gahnamak mentions to us that the office of sparapet was held by the Mamikonean dynasty. In contrast, individual offices were held by the families concerned according to custom, but not hereditarily. This was also the case with the office of appendage and the Manikonean dynasty. However, this family was able to terminate obedience to the Armenian king when this title was taken away. Such a case will be described later in the article.

Another similar office is found in ancient Georgia, namely in the Kingdom of Iberia. The military official there was called spaspespet. However, it differed radically from the sparapet. In addition to military powers, the spaspespet also held civilian authority¹³.

I find Simon Krkyasharyan's theory to be more credible. The etymology of the word sparapet and the strong ties between Armenia and Iran indicate that this office originated during the Arsacid dynasty. Unfortunately, we are unable to pinpoint an exact date, only a chronological range. Perhaps it was the 3rd or 4th century AD. A similar dating is indicated by Robert Bedrosian¹⁴.

Sparapet office within the administration of the Kingdom of Armenia

Sparapet was the highest military office, right after the King of Armenia. Sparapet accompanied the ruler on war campaigns and supported him in commanding the army. The office was held by the most powerful, mighty family in the Kingdom of Armenia - the Mamikonean family. The sparapet became the oldest representative of the family.

The Mamikoneans belonged to the nakharar group. They were representatives of the most prominent Armenian families. The nakharars held a number of offices and possessed the largest estates in the Kingdom of Armenia. It is likely that the Mamikonean

family had Armenian roots¹⁵. Their original seat was the province of Tayk¹⁶, located within the Kingdom of Armenia. By the mid-fifth century AD, Mamikoneans had expanded their possessions to include, among others, the region called Taron, and their domain extended almost to the shores of Lake Wan¹⁷.

What was sparapet's position in relation to other aristocrats and soldiers during the war effort? During the war, the nakharars were under the authority of the sparapet, which was subordinate to the King. They were required to intercede with their subordinates. The main core of their subdivisions were the azats. These were representatives of the middle nobility, fighting as horsemen. It was they who made up the royal cavalry troops. The lower social stratum, also obliged to stand up as soldiers, usually infantry, were the ramiks - the urban and rural population¹⁸. The mobilization system resembled that which we associate with the feudal system in medieval Europe. Parthian and Sasanian Iran convened their armies in a similar way.

The right hand of the sparapet was an official called aspet, which literally means lord of the horses¹⁹. It was on his shoulders that the command of the cavalry rested. He was the equivalent of the Parthian commander called aspatat. The existence of such an office is attested to in inscriptions dating from Nisa in the 1st century BC. Aspet is another military office, but it is held by the Bagratid family²⁰. Another important commander in the Armenian army structure was the gundapet, who commanded the infantry. Both of the aforementioned offices were subordinate to the zawrapet/zawravavar, commanding smaller units within the overall command structure. The numerous vocabularies corresponding to individual units or pieces of weaponry, which were identical for the Armenian army and the Parthian and later Sasanian armies, serve as evidence of this²¹. This correlation is a further argument for dating the creation of the office of sparapet to the reign of the Arsacids.

It is difficult to estimate how large an army the Armenian king and sparapet commanded during this period. Estimates by Armenian chroniclers are, in my opinion, worthless and give absurd numbers. The chroniclers consistently overestimate the numbers

15 C. Toumanoff, *Studies in Christian Caucasian History*, Washington 1963, pp. 209-211. Movses Khorenatsi and P'awstos Buzand derive the Mamikonian family from the present-day Chinese area, but this seems doubtful: PB V.4; Mos. Chor, II 81.

16 Today's north-eastern Turkey.

17 Today's south-eastern Turkey.

18 About Armenian society in the ancient Kingdom of Armenia, see: Б. Н. Аракелян, А. П. Йоаннисян, *История Армянского народа*, Т. I, Ереван 1951, pp. 64-72; S. Der Nersessian, *Armenia and the Byzantine Empire. A brief study of Armenian art and civilization*, Cambridge 1947, pp. 73-75; R. Kherumian, *Esquisse d'une féodalité oubliée, „Vostan” 1(1948-49)*, Vol. 1, pp. 7-56; K. Stopka, *Armenia Christiana. Unionistyczna polityka Konstantynopola i Rzymu a tożsamość chrześcijaństwa ormiańskiego (IV-XV w.)*, Kraków 2002, p. 16.

19 H. Hübschmann, *Armenische Grammatik. I. Theil. Armenische Etymologie. I. Abtheilung: Die persischen und arabischen Lehnwörter im Altarmenischen*, Leipzig 1895, p. 109.

20 A. Christensen, *L'Iran sous les Sassanides*, Osnabrück 1971, pp. 107-108.

21 R. Schmitt, *Iranisches Lehngut im Armenischen*, "Revue des études arméniennes", 1983, pp. 89-90

12 About the Gahnamak see: A. Hakobyan, *Գահնամակ ազատաց եւ տանտերանց Հայոց» եւ «Չաւրանամակ», [“The Gahnamak of Armenian abates and tanuters” and “Zoranamak”. Research and texts], “Bazmevop” 3-4, pp. 485-550.*

13 R. Bedrosian, *The Sparapetut'wn in Armenia in the Fourth and Fifth Centuries*, "Armenian Review", Vol. 36(2), p. 7.

14 Ibid., p. 20.

of enemy armies, while underestimating those of the Armenians²².

A more authoritative is census of the Armenian Arsacid army called Zoranamak (Military List or Military Register), probably written in the 6th or 7th century AD²³, seems more reliable. The census places the Armenian army at over 120,000 soldiers, with the nakharars believed to have mobilized two-thirds of them. While this figure appears to be an overestimate, the census directly suggests that the Armenian magnates had a larger armed capacity than the Armenian monarch and that the largest army among them may have been fielded by the sparapet. Zoranamak also mentions the important role of four peripheral military-administrative units, called bdeshkhutyun. According to this work, the Mamikonean family was responsible for defending the borders within the northern bdeshkhutyun.

Equal to kings – the rise of the sparapet position

From the beginning of the office, the sparapets were to play an important role in the history of the sovereign Kingdom of Armenia. In the first half of the fourth century, the sparapets were the most important commanders of the Armenian army, right after the king. They carried out the monarch's orders and guarded the peace of the kingdom, fighting both internal and external threats. The former could be the recalcitrant nakharars²⁴, while the latter, most often, are Iranian invaders.

In the second half of the 4th century AD, representatives of the Mamikonean family were able to achieve spectacular military successes, have an increasingly strong influence on foreign policy, and even, at one point, rule Armenia on behalf of the royal family. This certainly went beyond purely military competence. What led to this situation? The numerous wars that plagued the Kingdom of Armenia influenced it. The state had become the object of a superpower rivalry between the Roman Empire, later the Eastern Roman Empire, known as Byzantium, and Sassanid Iran. These difficult times called for the full involvement of the Armenian army and thus the sparapets.

Between 312 and 363 AD, the Roman Empire waged virtually uninterrupted wars with the Sasanian King of Kings, Shapur II²⁵. One of the theaters of warfare between these empires was today's South Caucasus. As a result of this battle, which lasted more than 50 years, the Iranians emerged victorious. The two sides concluded a peace treaty, but it did not finally settle the dispute. Already in 364 AD, Shapur II decided to enter the Kingdom of

Armenia, which he regarded as the heritage of his ancestors²⁶. The Armenians did not put up much resistance, which allowed the Iranians to subjugate almost all of Armenia fairly quickly. Shapur II intended to pact with the king of Armenia, Arshak II.

This one did not want to surrender to the Iranians. Shapur II decided to go on a foray. He invited the Armenian king to a feast for another round of negotiations. They captured and blinded Arshak II during the negotiations. He was then thrown into the fortress at Agaban. Eventually, the Armenian ruler was beheaded on the orders of Shapur II in 367 AD. The Iranian King of Kings thought this was the best solution against the assertive and pro-Roman Armenian king²⁷. Meanwhile, by Iranian appointment, Armenia began to be ruled by two mighty men designated by Shapur II: Cyclaces and Arrabannes. They were probably Armenian mighty men. However, they did not control the entire Kingdom of Armenia. They were resisted by the fortress of Artogerassa, which was defended by Arshak II's widow, Parandzem, and their son, Pap. The fortress also housed the royal treasury. Eventually, Artagers was captured by the Iranian army, but the young king managed to escape to the Roman Empire. There he received military support, which eventually led to another Roman-Iranian war.

After about two years of exile and subsequent battles, the young King Pap returned to the Kingdom of Armenia around 369 AD²⁸. On this occasion, the Armenian mighty convened a rally to show support for his rights to the crown. The most important figures taking part were catholicos Nerses I, head of the Armenian Church, and none other than Sparapet - Mushegh. The congregation affirmed King Papa's rights to the Armenian crown and decided to enter the war against the Iranian invaders.

The combined Armenian-Roman army fought the Iranian army until 371 AD. The decisive clash took place at the Dzirav field. The sparapet Mushegh led the Armenian army, while the come rei militaris Terentius led the Roman legions. Noteworthy is an Armenian account by F P'awstos Buzand²⁹, according to which King Pap was said to have expressed a desire to participate directly in the battle. Terentius, as previously mentioned, opposed this idea. The Romans were determined to ensure his survival until they achieved a final settlement in the Caucasus. In the end, the young king watched the battle in the company of catholicos Nerses. This one ended in victory for the combined Armenian-Roman forces. The last Iranian troops were expelled from the Kingdom of Armenia in 373 AD.

King Pap set about rebuilding his domains. He was assisted in this by catholicos

22 P'awstos Buzand indicated, for example, that the fortress of Artogerassa was besieged by five million Iranians and defended by 10,000 Armenians: PB IV.55.

23 L. Shahinian, Չորանամակ [Zoranamak], Soviet Armenia Encyclopedia 1977-1979, Vol. 3, p. 704.

24 The second of the historically attested sparapets, Vachen Mamikonean was ordered by King Khosrov III to end the war between the Manavazio and Ordunio families. To this end, he gathered an army and defeated their troops: R. Grousset, *História da Armênia das origens à 1071*, Paris 1947, p. 129.

25 Otherwise known as Shahanshah- the title carried by Iranian rulers prior to the Arab invasion in the 7th century AD.

26 Iranian rulers separated their hereditary lands by two terms- Ērān and Anērān. The former term meant Iran, while the latter meant other lands that were not Iran proper. Anērān included the Caucasus. Shapur II also believed that the provisions of the peace between him and the Roman Emperor Jovian of 363 gave him the full right to seize Armenia: AM XXVII, 12, 1.

27 AM XXVII, 12, 3. A different version of events is given by P'awstos Buzand. According to the Armenian chronicler, the imprisoned king committed suicide: PB V.7.

28 R. C. Blockey, *The Division of Armenia between the Romans and the Persians at the End of the Fourth Century A.D.*, "Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte", Bd. 36, H. 2, 1987, p. 225.

29 PB V.2.

Nerses and sparapet Mushegh. Catholicos began charitable activities throughout the kingdom, with the active participation of the Armenian clergy. The sparapet, on the other hand, was tasked with pacifying those territories of Armenia that refused to recognize the new ruler, restoring the tax system throughout the kingdom, and destroying the fire temples erected by the Iranian occupiers³⁰. These places of worship were undoubtedly the Zoroastrian temples³¹. Churches began to be rebuilt in their place.

The position of Sparapet Mushegh seemed unassailable. He had helped the rightful ruler of the Arsacid dynasty settle on the throne, defeated the Iranian army and stabilised the situation throughout the kingdom. However, the successes of sparapet and catholicos worried King Pap. He felt that their growing position threatened his power. All the more so because they had elevated him to the Armenian throne. On top of this, the young ruler was said to have a difficult character, which caused concern among the nakharars. All this was to lead to another crisis in the kingdom.

King Pap hatched a conspiracy against the Catholicos Nerses. He invited him to a feast at which he poisoned him with wine. In order to remove suspicion from himself, he held a notable funeral for him. The king then elected new catholicos, but his decision broke the law established in the kingdom. He entrusted the office of catholicos to a certain Husik, which outraged the Armenian clergy. They believed that they were the ones to appoint and ordain the next catholicos³². The ruler then began to confiscate church properties. Tiridates III, the first Christian ruler of Armenia, had even granted the Armenian Church those properties³³. This was apparently due to the deplorable state of the royal treasury. Many years of wars had badly damaged it, and we do not know whether the Armenian crown recovered the royal treasury looted by the Iranians from Artagers.

Sparapet Mushegh tried to reason with the king. He urged him to stop confiscating property and maintain his alliance with the Romans. Pap had a different opinion on the matter and sought support from the Iranians. These rumors reached the imperial court. Emperor Valens plotted an intrigue. Pap was invited to a feast by Roman officers, during which none of his bodyguards accompanied him. It was then that stealthy assassins murdered the King of Armenia. Interestingly, we have no information on how the sparapet Mushegh reacted to the death of the ruler. We only have a brief mention, according to which the Armenian mighty had come to terms with the king's death and wanted to maintain positive

relations with the Romans.

This seems to have been influenced by the growing Roman and Iranian influence among the Armenian aristocracy. Powerful enough to guarantee the patronage of those families who had terminated their obedience to the Armenian rulers. As long as they guaranteed the influence of one of the neighbouring powers. Consequently, it is difficult to say whether the overthrow of the monarch was actually related to his despotic style of rule.

In 374 AD, Varazdat became the next ruler. He was probably the cousin of the previous ruler. He gained recognition from the Armenian magnates and the Roman emperor. Sparapet continued to be Mushegh, who still had a strong position in the kingdom. Other families began to fear his growing influence. One of them, the Saharuni, began to accuse sparapet of plotting against the Arsacid dynasty. King Varazdat believed him and ordered the assassination of sparapet Mushegh. He was secretly murdered during a feast.

No representative of the Mamikonean family assumed the office of sparapet after Mushegh's death. King Varazdat wanted to deprive the Mamikonean family of their hereditary rights to this office³⁴. Saharuni became the sparapet. This decision was not accepted by the Mamikonean representatives. Upon hearing that the Armenian ruler had broken the law, two members of the family returned to their homeland. One of them was called Manuel³⁵. He appointed himself sparapet and informed King Varazdat of this fact. In a letter sent to the monarch, he lamented the injustices that had befallen his family. He also questioned Varazdat's rights to the crown of Armenia. The ruler did not intend to negotiate with Manuel. He only communicated to him that he could retain his rights to the family estates but did not recognise him as a sparapet. Eventually, there was an armed confrontation between King Varazdat and Manuel Mamikonean. Their armies clashed at the village of Karin³⁶. The winner was Manuel, who spared Varazdat. He did not want to become a regicide. The deposed ruler fled to the Roman Empire, but received no support from Emperor Valens. He did not return to Armenia.

In 377 AD, Manuel Mamikonean became the most powerful man in the kingdom. However, he did not reach for the royal crown. He appointed himself regent of King Papa's minor sons, Arshak III and Vagharsh III. Formally, both were minor rulers, jointly holding the Armenian crown, but in practice, everything was decided by sparapet Manuel. He directed both domestic and foreign policy. In order to secure his position and prevent nakharars conspiracies, he decided to seek help from the Iranian ruler³⁷. This originally had the intended effect, but in time, the Iranians wanted to subjugate the Kingdom of

30 PB V.21.

31 Zoroastrianism is an Iranian religion, established between 1500 BC and 500 BC. Its founder was the prophet Zarathushtra. The peak of its influence was during the reigns of the Iranian dynasties- the Achaemenids (550-330 BC), the Arsacids (238 BC- 224 AD) and the Sassanids (224-651 AD). This state of affairs persisted until the Arab invasion of Iran in the mid-seventh century AD. On the Zarathushtran religion, see: M. Boyce, *The History of Zoroastrianism*, Vol 1-3, Leiden: Brill 1996-1997.

32 N. Adontz, *Armenia in the period of Justinian: the political conditions based on the Naxarar system*, Calouste Gulbenkian Foundation, Lisbon 1970, p. 275; A. S. Atiya, *Historia kościołów wschodnich*, Warszawa 1978, p. 275.

33 It is customary to recognize that the Kingdom of Armenia was baptized in 301 AD, thus becoming the world's first Christian state.

34 Heredity is denied by the aforementioned Gahnamak.

35 PB V.37. It is likely that both representatives of the Mamikonean family were held hostage by the Iranian ruler. The practice of sending descendants as hostages is nothing new in the Middle East. They usually participated in local education and served in the army.

36 Today's eastern border of Turkey near Erzurum.

37 The Roman Empire did not intervene in the situation, as it was struggling with Gothic tribes at the time. In 378 AD, there was a battle at Adrianople, which resulted in the Roman army being smashed and Emperor Valens killed.

Armenia. Manuel prevented this and, in several battles, smashed successive armies of the King of Kings. In 378 AD, peace was established in Armenia. It was to last for another seven years. This allowed Sparapet to stabilize the state but also to secure his family's position. Manuel married his two daughters to young rulers. Before his death, sparapet made a will. He appointed his son Artashir as future sparapet. He did so by passing the monarchical prerogative, according to which it was the King of Armenia who customarily nominated the oldest member of the Mamikonean family to the office of sparapet. In addition, he drafted a letter to the then - Roman Emperor, Theodosius I. He asked the Roman ruler to take care of the Kingdom of Armenia so that it would not fall into the hands of the Iranians.

In 385 AD, after the deaths of Manuel and Vagharsh III, full power passed to King Arshak III. This situation did not suit some of the nakharars. It is likely that these were families in opposition to the sparapet Manuel and with a pro-Iranian attitude. They decided to elect another member of the Arsacid dynasty, Khosrov, as king. In addition, they asked for help from the Sassanids to elevate their candidate to the throne. In the ensuing situation, Arshak III began to seek the support of the Romans. This time, there was not another bloody conflict between Iran and Rome. The parties decided to negotiate and came to the conclusion that the best solution would be the division of the Kingdom of Armenia. The smaller, western borderlands came under the rule of Arshak III. The larger, central part of Armenia and its eastern borderlands came under the rule of Khosrov IV³⁸. Rome and Iran divided their influence in Armenia. Both rulers became completely dependent on the imperial capitals: Roman Constantinople and Iranian Ctesiphon.

In 390 AD, Arshak III died. He left no descendant behind. The Romans decided not to elect a new monarch from among the Arsacids. They concluded that it would be better to annex those territories ruled by Arshak III and bring them under the direct control of the administration of the Roman Empire. The situation was different in that part of Armenia, which was subordinate to Iran. The Arsacid dynasty ruled there until 415 AD. After the death of King Vramshapuh, King of Kings Yezdegerd I (399-420 AD) installed his eldest son, Shapur IV (415-420 AD), on the throne of Armenia. He became famous for his policies against Armenian Christians, which met with resistance from the nakharars³⁹. They again began to seek support from the Romans.

In 420 AD, the Iranian nobility assassinated Yezdegerd I and decided to elevate another member of the Sassanid family, a certain Khosrov, to the throne. In the ensuing

situation, Shapur IV immediately set off for Iran, intending to crown himself as the new King of Kings and to defend his claim to the crown. The Armenians seized the opportunity and raised a rebellion against Iranian rule. It was led by the sparapet Narses. Again, the important role of this office comes to the fore. Eventually, the Iranian throne was taken by Bahram V (420-439 AD), the younger of the sons of Yezdegerd I. He succeeded in suppressing the uprising, but not until 424 AD. In the meantime, another Roman-Iranian war broke out, which lasted from 421-422 AD⁴⁰.

Bahram V originally changed his father's policy and decided to crown Artashes of the Arsacid dynasty as king of Armenia. His reign did not last very long, and in 428 AD, the nakharars asked the Iranian ruler to deprive their king of the crown. Bahram V listened to the requests, dethroned Artashes, and finally incorporated the Kingdom of Armenia into his state. Henceforth, the area would be one of the many provinces of the Sassanid Empire, henceforth called Persarmenia (a more precise name is Persian part of Armenia). The Armenian king was not interceded for by the sparapet Vardan Mamikonean. As it was later to turn out, it was the most famous of all sparapets in Armenian history.

After the fall of the Kingdom of Armenia, the office of sparapet was not abolished. It was still held by representatives of the Mamikonian family, but these were subordinate to the administrators of Persarmenia - the marzbans. The sparapets, during the period of Persarmenia (428-646 AD), became defenders of the rights of the Armenians and thus of the Armenian Church. They launched rebellions against Iranian rule if it wanted to impose the Zoroastrian religion on them. This was the case with the rebellion (449-451 AD) that the aforementioned, sparapet Vardan Mamikonean (428/429-451 AD), launched in defense of the faith. King of Kings Yezdegerd II suppressed this rebellion, but temporarily retreated from his anti-Christian policy. Another rebellion took place in 481-484 AD, but the result was to win privileges for the local nakharars and to guarantee freedom of religion for Armenians. Moreover, the sparapet Vahan Mamikonean became the marzban of Persarmenia. Until the end of Persarmenia, other representatives of the Mamikonian family also became sparapets and marzbans, although the latter office was held quite rarely. This situation persisted until the Arab invasion of the Sasanian Empire in the mid-7th century AD. The role of the Mamikonean dynasty began to decline, and their rivals from the Bagratid dynasty took over their influence and the office of sparapet.

Conclusions

The office of sparapet was one of the most important offices in the history of the ancient Kingdom of Armenia. Its origins can be traced to the Arsacid dynasty, which ruled Armenia in the 1st to 5th centuries AD. This office was inspired by solutions developed

38 This division is known thanks to the information contained in the work *On Buildings* by Procopius of Caesarea: Procopius, *Aedificis*, III.1.8-15.

39 Mos. Chor, III 55; Lazar P'arpets'i 12, 33-34. This religious policy was the responsibility of the highest Sasanian official, Mehr-Narses holding the office of wuzurg framadar - an office comparable to the later grand vizier in the courts of Islamic rulers. He held this position during the reigns of Yezdegerd I (399-420 AD), Bahram V (420-439 AD), Yezdegerd II (439-457 AD) and Peroz I (457-484 AD). His zoroastrian proselytizing against Christian Armenians in the mid-fifth century AD led to a rebellion with an uprising led by the sparapet Vardan Mamikonean (449-451 AD). About Mihr-Narses, see: P. Pourshariati, *Decline and Fall of the Sasanian Empire: The Sasanian-Parthian Confederacy and the Arab Conquest of Iran*, London & New York 2008, pp. 61-64.

40 The main cause of the war was not the Armenian uprising, but a trade dispute on the Roman-Iranian border.

in neighboring Iran, which is not surprising given that the ruling dynasty came from that region.

In the Kingdom of Armenia, the army was mainly commanded by the king, but he was supported in this duty by the sparapet. This was a purely military office, to which a number of minor military offices were subordinate, but was himself subject to royal authority. In the second half of the 4th century AD, the king's role in commanding the army began to diminish, and the sparapet began to assume this competence. It began to fall on the shoulders of the sparapets to mobilize armies, conduct war campaigns and fight battles.

The office has been strengthening its position in the Kingdom of Armenia since its inception. The numerous wars fought by Rome and Iran on Armenian territory, as well as the weakening position of the monarchs vis-à-vis the local magnates, influenced this. Strong sparapets were able to prevent the Kingdom of Armenia from disintegrating and even strengthen its position in the region for a while. Some of them were able to reach for the highest power, as was the case with the sparapet, Manuel. This shows how important a position the sparapets held in the Kingdom of Armenia and how much power they wielded. So much so that they were able to challenge not only the Armenian kings but also the Iranian rulers.

Ultimately, the Kingdom of Armenia failed to maintain its independence. Torn by internal and external conflicts, it was unable to maintain its territorial integrity. This was not helped by the neighborhood of two major powers of the ancient world: Rome and Iran. The sparapet office survived the fall of the Kingdom of Armenia and maintained its leading position in the region. So did the Mamikonean family, which continued to hold this office in its hands. The sparapets were strong enough to launch anti-Armenian rebellions to protect the rights of Armenians. Some of these were successful, and the sparapets' tough stance sometimes allowed them to reach for the governorship of Iranian Armenia - Persarmenia.

Bibliography

Textual sources:

1. Agathangelos, *History of the Armenians*, translation and commentary by R. W. Thomson, State University of New York Press, Albany, 1976.
2. Ammianus Marcellinus, *The Surviving Books of the History*, edited and translated by J.C. Rolfe, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1937–1939.
3. Buzandaran Patmut'iwnk', *The Epic Histories Attributed to P'awstos Buzand*, translation and commentary by N. G. Garsoian, Cambridge, 1989.
4. Lazar P'arpets'i, *The History of Lazar P'arpets'i*, translation and commentary by R. W. Thomson, Occasional Papers and Proceedings. Columbia University, Program in

Armenian Studies, Georgia, 1991.

5. Moses Choresne, *History of the Armenians*, translation and commentary by R. W. Thompson, Cambridge, 1978.
6. Procopius, *On Buildings. General Index*, translation and commentary by H. B. Dewing, Glanville Downey. Loeb Classical Library 343. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1940.
7. *The Life of Mashtots' by His Disciple Koriwen*, translation and commentary by A. Terian, Oxford University Press, 2023.

Secondary sources:

1. Adontz N., *Armenia in The period of Justinian: the political conditions based on the Naxarar system*, Lisbon, 1970.
2. Аракелян Б. Н., Иоаннисян А. Р., *История армянского народа: часть первая*, Ереван, 1951.
3. Atiya A. S., *Historia kościołów wschodnich*, Warszawa, 1978.
4. Bedrosian R., *The Sparapetut'iwon in Armenia in the Fourth and Fifth Centuries*, Armenian Review Vol.36 #2, 1983, pp. 6-46.
5. Blockey R. C., *The division of Armenia between the Romans and Persians at the end of the fourth century ad*, *Historia: Zeitschrift für Alte Geschichte* 36, 1987, pp. 222-234.
6. Boyce M., *The History of Zoroastrianism*, Vol 1-3, Leiden: Brill 1996-1997. Christensen A., *L' Iran sous les Sassanides*, Copenhagen, 1944.
7. Grousset R., *História da Armênia das origens à 1071*, Paris, 1947.
8. Hakobyan A., *Գահնամակ ազատաց եւ տանկտերանց Յայրոց» եւ «Չարանամակ»*, [“The Gahnamak of Armenian abates and tanuters” and “Zoranamak”. Research and texts], “Bazmevrep” 3-4, pp. 485-550.
9. Hübschmann H., *Armenische Grammatik. I. Theil. Armenische Etymologie. I. Abtheilung: Die persischen und arabischen Lehnwörter im Altarmenischen*, Leipzig, 1895
10. Kherumian R., *Esquisse d'une féodalité oubliée*, *Vostan* 1, 1948-49, pp. 7-56.
11. Krkyasharyan, S. M., *Պետական ապարատի կազմավորումը և նրա հետագա զարգացման փուլը հին Հայաստանում* [The formation and further development of state machinery in ancient Armenia], Patma-Banasirakan Handes 1–2, 1994, pp. 225–238.
12. Nersessian S. D., *Armenia and the Byzantine Empire. A brief study of Armenian art and civilization*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945.
13. Pourshariati P., *Decline and Fall of the Sasanian Empire: The Sasanian-Parthian Confederacy and the Arab Conquest of Iran*, London & New York, 2008.
14. Schmitt R., *Iranisches Lehngut im Armenischen*, *Revue des Études Arméniennes* 17, 1983, pp. 73–112.
15. Shahinian L., *Չորանամակ [Zoranamak]*, Soviet Armenia Encyclopedia, Vol. 3,

Yerevan, 1977.

16. Stopka K., *Armenia Christiana. Unionistyczna polityka Konstantynopola I Rzymu a tożsamość chrześcijaństwa ormiańskiego (IV-XIV w.)*, Kraków, 2000.
17. Tafazzoli A., *Sasanian Society: I. Warriors II. Scribes III. Dehqans*, New York, 2000.
18. Toumanoff C., *Studies in Christian Caucasian History*, Washington, 1963.
19. Yeremyan, S., Հայաստանը հելլենիստական դարաշրջանում [Armenia During the Hellenistic Era], In Hambardzumyan, Viktor (ed.). Soviet Armenian Encyclopedia, Vol. 13, Yerevan, 1987.

Alexander Tevdoy-Burmuli,

ORCID: 0000-0002-2312-4482

Scenarios approach to the history of Russia: Re-considering the hypothesis of the cyclic character of Russian polity dynamics

История России в зеркале сценарного подхода: к вопросу о цикличном характере эволюции российской государственности

The logic of Russia's political history since the consolidation of the Moscow state in 16th century can be described as a sustainable sequence of four basic formats/scenarios. The modality of these formats is determined by four basic variables: the degree of democracy/openness of the polity, the inherent potential for modernization, the nature of relations between the center and the regions, the modality of Russia's participation in the current IR system. The author conceptualizes these scenarios as the phases of the Russian polity evolution and makes an attempt to reveal the sustainable transfer patterns between the phases.

Key words: Russian history cycles; historical dynamic; modernization cycles; political regime scenario; phase transfer

Идея цикличности социальных и, в частности, исторических процессов к настоящему времени переросла неоперационализируемую историософскую фазу своего существования, в коей пребывала в домодерной реальности. Достаточно упомянуть мир-системный подход И.Валлерстайна, теории экономических циклов Н.Кондратьева и внутривнутриполитических циклов А.Шлесинджера-младшего в качестве лишь нескольких из многих элементов, создавших благоприятную методологическую среду для осмысления цикличности как одной из моделей развития.

Последние десятилетия породили и целую волну интерпретаций собственно российской истории в категориях цикличности. Стоит упомянуть в этом контексте

работы Н.Розова¹, А.Ахизера², И.Глебовой³, А.Дворниченко⁴а также Б.Миронова, критически обобщившего имеющиеся в российской историографии подходы к проблематике цикличности⁵.

Конкретный дизайн циклов российской истории зависит от избранной автором оптики исследования. Так, например, Н.Розов основывает свою интерпретацию цикличности на анализе баланса взаимоотношений элиты и государственной власти в контексте меняющихся условий извлечения/распределения имеющегося в распоряжении власти ресурса/ренты⁶, А.Ахизер строит свою периодизацию на тезисе об эволюции социокультурных парадигм российского общества, а И.Глебова - на особенностях российской политической культуры и вытекающей из нее фатальной оппозиции традиционалистской реакции модернизационному импульсу⁷.

Общим для всех приведенных моделей является переменные, по которым авторы определяют цикличность российского исторического процесса. К их числу обычно относится уровень открытости политики (т.е. уровень контроля государства над обществом), а также увязанный с ним параметр модернизационного потенциала соответствующей фазы российской истории.

Вне фокуса анализа оказывается параметр внешнеполитической системности российской политики⁸ и, в значительной степени, параметр баланса отношений Центра и регионов, обычно встроенный в параметр уровня открытости политики. Между тем, добавление этих двух параметров к уже имеющимся переменным позволило бы сделать исследование российской цикличности более объемным и многомерным.

Отчасти именно добавление осей «модальности внешнеполитической системности» и «степени территориальной централизации» к уже имеющимся осям

1 Н.С. Розов, Цикличность российской политической истории как болезнь: возможно ли выздоровление? //Полис, №3, 2006, сс.8-28: Rozov, Nikolai. (2018). Cycles of Russian History: The Inner Driver and Actual Political Dynamics. Open Journal for Studies in Philosophy. 2. 19-34.

2 А.С. Ахизер, Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России), Москва: Новый хронограф, 2008.- 934 с.

3 И.И. Глебова, Ранний постсоветизм в политико-историческом контексте, Москва, 2006

4 А.Ю. Дворниченко, Смута как фактор российской истории, "Вестник Санкт-Петербургского университета. История" 2018. Т. 63, вып. 3, С. 677–701

5 Б.Н. Миронов, Циклические концепции истории России в современной Историографии, Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2023. Т. 68. Вып. 1. С. 130–158. <https://doi.org/10.21638/spbu02.2023.108>

6 Rozov, N.. op.cit., p.26-27

7 Глебова И., ук.соч., с.267. – Mode of access: https://www.academia.edu/37401476/%D0%93%D0%9B%D0%95%D0%91%D0%9E%D0%92%D0%90_%D0%98_%D0%98_%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%98%D0%99_%D0%9F%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%A1%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%A2%D0%98%D0%97%D0%9C_%D0%92_%D0%9F%D0%9E%D0%9B%D0%98%D0%A2%D0%98%D0%9A%D0%9E_%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%9E%D0%A0%D0%98%D0%A7%D0%95%D0%A1%D0%9A%D0%9E%D0%9C_%D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%A2%D0%95%D0%9A%D0%A1%D0%A2%D0%95. – Date of access: 5.04.2024

8 Под внешнеполитической системностью мы понимаем уровень и модальность встроенности России в региональную и – позже – глобальную системы МО

(«контроль государства» и «модернизационный потенциал») обуславливает новизну предлагаемого подхода.

Предлагаемый в рамках данной статьи анализ базируется на двух основных допущениях.

Первое допущение предполагает, что российская государственность с момента ее вхождения в относительно зрелую системную фазу (а именно - в фазу Московского государства XVI в.) существует в нескольких устойчивых форматах. Модальность данных форматов определяют четыре базовые переменные - степень демократичности/открытости политики, присущий данному формату потенциал модернизации, характер взаимоотношений по линии «центр-регионы», модальность внешнеполитической активности России. Исходное авторство данной схемы принадлежит группе российских авторов (И.Бусыгина, А.Мельвиль, М.Миронюк, И.Тимофеев⁹), разработавших сценарные модели развития России на среднесрочную перспективу и выделивших четыре устойчивых сценарных комплекса:

1. «Крепость Россия» (далее – КР). Абсолютное доминирование государства над обществом и личностью, державный дискурс и синдром «осажденной крепости» как его внешнеполитическая функция – с одной стороны.
2. «Новая либеральная мечта» (далее – НЛМ). Развитое автономное от государства гражданское общество, отказ государства от претензии на уникальность ценностного кода и его модернизация в духе приоритета прав личности, открытость региональным и глобальным политическим проектам.
3. «Кремлевский гамбит» (далее – КР). Промежуточный тип умеренно-авторитарной политики, встроенной в региональный и глобальный баланс сил.
4. «Российская мозаика» (далее – РМ). Крайне ослабленная либо отсутствующая власть Центра, гетерогенность политического и социально-экономического пространства России.

Стоит заметить, что хотя предложенная авторами сценарная сетка была разработана дедуктивно – «сверху вниз» - для целей прогнозирования, а не ретроспективного исследования, она практически полностью исчерпывает перечень сюжетных ходов, так или иначе нашедших отражение в реальной истории России – с момента ее возникновения под именем Московской Руси и до сегодняшнего дня. И эта констатация позволяет сформулировать второе допущение, положенное в основу нашего анализа.

9 Бусыгина И. Если придется меняться // НГ-сценарии, 4.11.2009.- https://nvo.ng.ru/scenario/2009-11-24/10_alternative.html

Если рассматривать предложенные сценарии как идеальные типы существовавших в русской истории феноменов государственности, неизбежно возникает вопрос о последовательности их воплощения в реальном российском историческом процессе. Принимая же во внимание ограниченное количество выделенных типов, надо вести речь и об их повторяемости. Таким образом, можно поставить вопрос о фазах развития русской политики, о вероятной цикличности их проявления, а также о возможном наличии устойчивых последовательностей транзита от одной фазы к другой.

В нашу задачу, входит, в первую очередь, проверка выдвинутой базовой гипотезы о возможности трактовки предложенных сценариев как устойчивых и повторяемых фаз внутривнутриполитической динамики России.

Если эта гипотеза окажется верной, уместно будет поставить вопрос о вероятной цикличности этих фаз. В этом контексте особый интерес представляет задача выявления устойчивых фазовых переходов – поскольку, в случае обнаружения последних, стала бы допустимой возможность прогнозировать развитие российской государственности – при *ceteris paribus* – на известную перспективу.

Стоит сразу оговориться, что задача выявления устойчивых циклов не равна задаче выяснения причин их существования: интерпретация выявленного феномена является отдельной исследовательской задачей, заслуживающей отдельного исследования.

Российская политика в ракурсе сценарного подхода (XVI – XXI вв.)

Хронологические рамки поиска заданы самой историей эволюции российской государственности. Мы исходим из классической версии генезиса российской политики, согласно которой государственность России Нового и Новейшего времени складывается на территориальной и парадигмальной основе Московской Руси – т.е., берет начало в XV-XVI вв. В этом аспекте нам сложно согласиться с мнением А. Ахиезера, рассматривающего в качестве непрерывного первого цикла развития России период с возникновения русской государственности в IX в. до краха Империи в 1917 в. – что, впрочем, вполне согласовывалось с его преимущественным вниманием не столько к политической, сколько к социокультурной динамике развития страны. Мы склонны полагать все же, что тренд внутривнутриполитического развития русских земель более раннего периода диверсифицируется и распадается на несколько доминант в период феодальной раздробленности XII-XIII вв.; затем эта дивергенция окончательно фиксируется в период татаро-монгольского ига XII-XV вв. Центр кристаллизации русского социума в его современном виде смещается от Поднепровья на Восток – в пределы Владимиро-Суздальской земли, особенностью политики которой был безусловный примат княжеской власти над

всеми иными акторами – боярством, городским патрициатом и пр. Это соотношение было усугублено эпохой ига; когда же Московская Русь при Иване III ликвидирует независимость Новгородской республики с ее традициями городской демократии, тем самым была ликвидирована и последняя внутренняя альтернатива «владимиросуздальскому» сценарию развития вновь возникающей русской государственности. Последующее развитие русской политики – при всем разнообразии исторической фактуры – может рассматриваться как некий континуум, поскольку характер взаимосвязи государства и общества в целом остается неизменным.

Таким образом, наш анализ охватывает период с момента становления московской государственности как общерусского феномена (т.е. с конца XV-начала XVI вв.) по настоящее время.

Даже беглое рассмотрение рисунка русского исторического процесса последних пяти столетий позволяет вычлнить основные формы динамики русской государственности. Выше мы уже говорили, что разброс этих форм колеблется в амплитуде от максимального подавления государства обществом и его внешнеполитической изоляции до системных крахов государственности.

Попытаемся проследить эволюцию русской политики с точки зрения ее возможного соответствия предложенным сценариям.

Начальный этап нашего анализа – становление Московского царства, пришедшее на периоды правлений Ивана III, Василия III и Ивана IV (1462 – 1584). К основным характеристикам этого периода можно отнести:

1. постепенное снижение значимости родовитого боярства и удельных князей и, наоборот, повышение политического веса служилого дворянства, лояльность которого принадлежит исключительно сюзерену – московскому государю;
2. Оформление государственного аппарата (приказной системы);
3. Оформление комплекса державной символики – от титулования князя Великим государем до обряда венчания на царство Ивана IV (1547);
4. Подавление рудиментов региональной автономии удельной эпохи. За время княжения Ивана III и Василия III своей самостоятельности лишаются Новгород, Тверь, Рязань, Псков, Смоленск и другие прежде независимые земли. По духовной грамоте (завещанию) Ивана III старший сын князя получает в исключительное владение столичный город (Москву) и исключительное право чеканки монеты;
5. Зарождение первой версии русского универсалистского проекта: в правление Василия III получает распространение концепция III Рима, в последующие 4 века ставшая стержневым элементом русской национальной идеи;
6. Становление Московского царства как полноценного международного

актора – и резкое усиление его соперничества с другими акторами за лидерство в регионе. Относительно успешные войны с Литвой времен Ивана и Василия Третьих и разгром Казанского и Астраханского ханств Иваном IV соседствуют с его же неудачной Ливонской войной.

Беспорным – и парадоксальным – пиком этой фазы институционального и идеологического усиления государства стало царствование Ивана IV Грозного, задавшего некий стандарт абсолютной власти государства – и лично монарха – над обществом. Парадоксальность этого пика проявилась в двух обстоятельствах. С одной стороны, именно в тяготеющее к тоталитарности правление Ивана IV созывается в 1550 г. первый Земский собор, что кладет начало недолгому периоду сословно-представительной монархии в России. С другой стороны, абсолютная власть государства, персонифицированного в личности Ивана IV, сочетается с очевидной к концу его правления институциональной слабостью.

Таким образом, в рамках данного этапа Россия предстает государством, стремящимся к внутренней монолитности, индоктринированным мессианской идеей Третьего Рима и ведущим активную, направленную на изменение status quo внешнюю политику. В рамках предлагаемой сценарной матрицы есть все основания классифицировать этот этап истории русской политики как «Крепость Россию» (КР).

Рассматривая состояние параметра модернизации в данной фазе КР, следует прежде всего определить, какой смысл мы вкладываем в само понятие модернизации. Под модернизацией может подразумеваться три связанных, но отнюдь не одинаковых феномена.

1. Модернизация может быть осмыслена как процесс адаптации системы к изменившимся условиям ее существования. Лапкин и Пантин¹⁰ в своей статье, посвященной этому феномену, определяют модернизацию как «переход от традиционного общества к современному..., совокупность важнейших процессов качественного преобразования социальной и политической системы, в результате которого эта система повышает свои адаптационные возможности и переходит на новый режим развития». Важную роль играет и контекст процесса: понятие модернизации предполагает, как правило, преодоление относительной отсталости системы¹¹.
2. Модернизация может интерпретироваться суженно – как политический процесс, синонимичный демократизации. Данная интерпретация

восходит к попперовской логике понимания современного общества как общества открытого. Именно к этой интерпретации апеллирует В.Пантин, увязывая фазы российской политической модернизации с мировыми демократизационными волнами¹².

3. Модернизацию можно понять как политику, инициирующую ту или иную разновидность модернизационного процесса.

В рамках настоящего анализа, модернизация должна пониматься, скорее, в третьем смысле – как определенный тип государственной политики. Следовательно, именно в этом ракурсе следует оценивать модернизационный потенциал вычленяемых нами фаз-сценариев.

Кажется достаточно очевидным значительный прогресс в состоянии государственности, достигнутый за время правления последних Рюриковичей. Бесспорно и то, что развитие государственности было напрямую связано с целенаправленной деятельностью власти. Становление приказной системы в правления Василия III и Ивана IV, модернизация вооруженных сил (появление стрелецкого войска в 1550 г. и Уложение о службе 1556 г.), издание Судебников 1497 и 1550 гг., отмена кормлений и централизация сбора налогов в руках государства, появление Земских соборов – все это можно расценивать как комплекс модернизационных мероприятий, итогом которых стало переход русской политики на новую, более высокую ступень развития.

С другой стороны, стоит обратить внимание на характер этой модернизации и ее среднесрочный итог.

По своему типу модернизация эпохи последних Рюриковичей носила отчетливо мобилизационный характер. Повышение управляемости государства достигалось, в первую очередь, путем мобилизации все более значительных людских ресурсов. Рост числа служилых людей «по прибору»; превращение прежде автономного боярства в служилых людей «по отечеству»; наконец, усиление закрепощения крестьянства, начавшееся с фиксации Юрьева дня в Судебнике 1497 г. и фактически представлявшее собой плату государства нарождавшемуся служилому классу в условиях неразвитости экономики. Именно в этой эпохе берет свое начало и политика массовых насильственных перемещений внутри страны, хорошо известная по недавнему советскому прошлому. Так, после присоединения Новгородской земли в 1478 г. из Новгорода была выведена, с целью искоренения возможных сепаратистских настроений, значительная часть земельной аристократии и городского населения. Взамен в Новгородскую землю переселялись в массовом порядке выходцы из Низовых земель – т.е., из пределов собственно Москвы и ранее присоединенных территорий.

¹⁰ Лапкин В.В., Пантин В.И. Варианты политической модернизации и альтернативные политики мирового развития // Лобза Е., Костюк К. (ред.) Состояние старых и новых политик мирового развития. М.: Московское представительство Фонда им. Конрада Аденауэра, НП «Редакция журнала «Полис», 2003.

¹¹ Ср. определение модернизации М.Рацем как «догоняющего развития» (М.Рац Политика развития и глобальная политика. – Электронный ресурс; режим доступа: <http://www.politstudies.ru/politinfo/interconf/1.htm>), access: 04.04.2024

¹² В.Пантин Возможности циклически-волнового подхода к анализу политического развития // Полис, №4, 2002, сс.19-26

Благодаря достигнутому в итоге этого мобилизационного рывка модернизационному эффекту Московское государство сумело добиться важнейшей стратегической победы на восточном направлении: победа над Казанью и Астраханью ликвидировала присутствовавшую 300 лет угрозу с Востока и открыла путь к покорению Сибири. К середине 1550-х гг. русские войска вошли в пределы Крымского ханства – последнего осколка Орды – однако волею Ивана IV острие московской внешнеполитической активности внезапно переориентируется на Северо-Запад, и Московское государство вступает в роковую для себя Ливонскую войну.

Логика отношений центра и регионов при последних Рюриковичах в значительной степени определялась доминирующим трендом объединения русских земель вокруг Москвы и, соответственно, относительным снижением уровня автономности окраин от центра. Духовная грамота (завещание) Ивана III запрещает удельным князьям чеканку местной монеты. Сами удельные князья медленно, но верно превращаются в «княжат», а затем и в простых бояр. Наконец, в 1555 г. поставляемые на местное кормление бояр сменяют назначаемые воеводы, получающие жалованье из столицы.

С другой стороны, именно в эту эпоху происходит институализация местного самоуправления: знаменитая губная реформа Елены Глинской (1530-е гг.) конституирует деление страны на губы – самоуправляющиеся единицы, во главе которых стоят избираемые населением губные старосты. Таким образом, ликвидация региональной автономии идет параллельно с известным усилением институтов самоуправления на субрегиональном – губном – уровне. Отметим, что на уровне местном – общинном – традиции и институты самоуправления существуют с доордынских времен до начала XX в.

Таким образом, можно констатировать очевидный модернизационный рывок Московского государства в период правления последних Рюриковичей – рывок, достигнутый, впрочем, высокочрезвычайным мобилизационным путем. Уровень же автономности земельных единиц в рассматриваемую эпоху неуклонно снижается. Иными словами, модальность модернизации и «децентрализации» в данной фазе развития Московского государства находится в рамках сценария КР, что так же подтверждает выдвинутую нами фазовую гипотезу.

Последующие десятилетия ознаменовались существенным ослаблением государства вследствие династического кризиса и катастрофических последствий опричнины и Ливонской войны. Великая Смута начала XVII в. по своим базовым характеристикам (возрастание роли внешних акторов во внутренней политике, усиление центробежных тенденций в российских регионах, приватизация власти группами интересов) вполне соответствует сценарию-катастрофе «Российская Мозаика» (РМ). О какой-либо модернизации в условиях данной фазы говорить абсурдно.

Выход из Смуты и воцарение династии Романовых знаменует переход системы в более устойчивое состояние – что подтверждается по меньшей мере длительностью пребывания этой династии у власти (1613 – 1917). На этом достаточно протяженном отрезке параметры существования русской политики безусловно, не достигают таких пиковых значений как в эпоху последних Рюриковичей и в Смуту. Даже те представители династии, у которых тоталитарное видение русской политики было выражено наиболее очевидно ((Петр I, Павел I, Николай I), в своей практической деятельности не доходили до его реального воплощения. Причины этого, видимо, нужно искать в качественном росте уровня взаимозависимости и взаимосвязей между Россией и внешним миром с середины XVII в. Россия открывается миру – в частности, в целях внутренней модернизации – что делает невозможным реализацию сценария КР в его экстремальном варианте.

Эпоха Романовых, в целом укладывающаяся в алгоритм сценария КР, по-новому ставит проблему модернизационного потенциала власти. Не будет большим преувеличением сказать, что модернизация, за некоторыми исключениями, стала одним из главных, «фоновых» направлений политики романовской династии. Логика этой модернизации носила двоякий характер. С одной стороны, ее стилевой доминантой была европеизация. С другой – мотивация этого модернизационного феномена носила, скорее, антиевропейский характер. Достаточно вспомнить, что модернизационная политика автора курса на европеизацию России – Петра I – была логическим следствием общего императива повышения обороноспособности страны в условиях Северной войны.

В рамках имперского периода русской истории можно выделить два основных формата модернизационной политики: мобилизационная модернизация, связанная с именем Петра I, и либерально-бюрократическая модернизация Екатерины II, Александров I и II.

Выше уже было сказано, что петровская эпоха по своим параметрам в значительной степени приближалась к формату КР эпохи Ивана III – Ивана IV, отличаясь от последней лишь высокой степенью открытости вовне. Ее неоспоримым итогом стало качественное преобразование страны: всего за 30 лет в России были созданы практически с нуля институциональные предпосылки для развития национальной науки и образования, а реформы государственных институтов (администрации и армии) и ускоренное развитие промышленности – придали России статус участника европейского концерта.

Известно, что успех этого модернизационного рывка был оплачен дорогой ценой – именно в силу мобилизационного характера действий государства. Расширение промышленного базиса достигалось за счет прикрепления крестьян к заводам; переустройство на европейский манер административного аппарата, создание боеспособной армии потребовали тотального призыва дворянского

сословия на пожизненную службу и введения рекрутского набора; произведенный Петром культурный переворот расколол общество, породив феномен двух культур в рамках одной нации.

Модальность отношений центра и регионов в рамках данного экстремума тяготеет к абсолютной централизации. В 1708 г. Петр I начинает губернскую реформу. Логика вновь учреждаемого административно-территориального деления подчинена военно-полицейской целесообразности: новые территориальные единицы – губернии, провинции и уезды – были предназначены для содержания воинских частей определенного состава. Никакой автономии для них не предусматривалось.

Нельзя сказать, что после кончины Петра I модернизационный импульс иссяк. Так, при непосредственных преемниках Петра продолжается становление русской науки и системы образования: оформляется и комплектуется кадрами Академия Наук, возникает Московский университет и т.д. Однако в целом интенсивность модернизационных мероприятий резко ослабевает и носит, скорее, инерционный характер.

В новую фазу модернизационный тренд романовской эпохи входит во второй половины XVIII в. Либерально-бюрократическая модернизация, связанная с именами Екатерины II, Александров I и II, по своему суммарному эффекту оказалась соизмеримой драматическим реформам Петра I. Создание сети массовых образовательных учреждений, (Екатерина II, Александр I), институализация местного самоуправления (Екатерина II, Александр II), министерская реформа Александра I, Великие реформы Александра II – данная модернизационная волна, пришедшая на период либерализационного экстремума фазы КГ, не носила характер мобилизационного рывка. Это, однако, не помешало добиться к концу XIX – началу XX вв. существенного сближения уровней развития России и западноевропейских стран. Таким образом, одна из главных задач многовековой российской модернизации – достижение военно-политического и экономического паритета с крупнейшими участниками европейского концерта – оказалась относительно близка к реализации.

Модальность параметра «центр-регионы» в рассматриваемый период выглядит довольно противоречиво.

С одной стороны, децентрализация как четко артикулированный тренд перераспределения полномочий никогда формально не вписывалась в парадигму российской политики имперского периода. За два столетия мы можем насчитать лишь два исключения из этого правила: эпоха Екатерины II, передавшей на губернский уровень значительную часть полномочий, ранее принадлежавших коллегиям, и земская реформа Александра II (1860-70 гг.). Оба эти эпизода приходятся на время либеральных экстремумов фазы КГ. Впрочем, даже эти микротренды не являлись достаточно цельными: на правление Екатерины II приходится как упомянутая

губернская децентрализация, так и упразднение автономии (гетманского управления) в Малороссии (1775 г.).

С другой стороны, сама логика имперского управления способствовала структурированию российской политики как конгломерата территорий с дифференцированным уровнем автономии. Так, политика имперской экспансии XIX в. привела к оформлению в составе империи ряда административно-территориальных единиц с более или менее автономным статусом: Великое княжество Финляндское, Царство Польское, среднеазиатские окраины империи.

Наличие вновь присоединенных территорий с автономным режимом управления с самого момента их присоединения стало стимулом для появления проекта дальнейшей федерализации страны. Достаточно в этом контексте указать на проект М.Сперанского (1810-11 гг.), проект конституции Н.Новосильцева («Уставная Грамота Российской империи», 1818-20 гг.) и на программу Северного общества – «Конституцию» Н.Муравьева. Характерно, однако, что даже наличие структурных предпосылок, а также концепций федерализации страны, не привело к развитию этого тренда. Вплоть до конца империи Романовых Россия остается государством, тяготеющим к безусловной централизации.

Суммируя вышесказанное, отметим, что весь период правления Романовых может трактоваться как колебательное продвижение в достаточно узком коридоре с амплитудой от сильного (Петр I, Павел I, Николай I) до умеренного (Екатерина II, Александры I и II) авторитаризма.

Такой же относительно узкой амплитудой колебаний характеризуется внешнеполитическая модальность режима Романовых. Первая активная фаза внешней политики России этого трехвекового периода (середина XVII – первая четверть XVIII вв.) приводит к устранению конкурентов на звание регионального лидера (Речь Посполитая, Швеция) и включению России в европейский концерт на правах неперемного участника. Последующие два столетия модальность внешнеполитической деятельности Империи колеблется от роли коалиционного партнера (весь XVIIв., начало XIX в. и период Антанты рубежа XIX-XX вв.) до роли гегемона европейской политики (от Венского конгресса 1815 г. до Крымской войны 1853-56 гг.). Заметим, что гегемония России в Европе явилась следствием успешного лидерства в победоносной антифранцузской коалиции эпохи наполеоновских войн – и не была напрямую увязана с динамикой внутривнутриполитического развития страны. В контексте последующего обострения отношений России с европейским концертом Россия Николая I оказалась стороной, выступающей за сохранение достигнутого в период гегемонии status quo – что принципиально отличает данную фазу обострения отношений с Западом от эпох Ивана IV и первых Романовых. Общая логика внешнеполитической активности России в Европе в этот (а равно и в последующий)

период достаточно убедительно, на наш взгляд, истолкована В.Цымбурским¹³. В целом уровень интеграции России в региональную систему МО в этот период оказался достаточно высоким – и даже поражение в Крымской войне не привело к крушению сложившегося европейского концерта. Стоит обратить внимание, что это вполне согласуется с характеристикой внешнеполитической модальности сценария «Кремлевский Гамбит» (КГ): стабильный авторитаризм внутривнутриполитического курса дополняется стабильным взаимовыгодным участием России в международных делах.

Длительный период романовского «Кремлевского Гамбита» завершается кратким периодом реализации «Новой либеральной мечты» (октябрьский Манифест 1905 – Февральская революция 1917 гг.), завершившимся системным крахом Февраля-Октября 1917 г. Последовавший период гражданской войны и интервенции по некоторым своим параметрам (прежде всего – степень раздробления политики и степень ее зависимости от внешних акторов) весьма похож на сценарий «Российская Мозаика». Он, однако, оказывается скоротечным – и на следующем этапе на обломках Российской империи возникает новая государственность, характеризующаяся следующими базовыми параметрами:

1. Сочетание формально демократических институтов с конституированными институтами классово-диктаторской диктатуры (дискриминационное избирательное законодательство 1918 и 1924 гг.)
2. Становление коммунистической идеи как новой версии русского универсалистского проекта
3. Идеократический характер политики: реальная власть находится под контролем единственной правящей партии
4. Доминирование модернизационной парадигмы развития, носящей отчетливо мобилизационный характер
5. Сочетание формальных признаков федеративной системы с абсолютной фактической ее централизованностью
6. Стоит обратить внимание на отчетливо двухтактный ритм этого этапа.

Такт №1 (1920-е гг.): принудительная диверсификация политического статуса граждан; усиление начал социально детерминированной плебисцитарной демократии; внешняя политика, нацеленная на изменение международного status quo.

Такт №2 (1930-50 гг.): принудительная гомогенизация политической среды; оформление тоталитарного режима. Рост изоляционистских и автаркических тенденций обуславливает поворот внешнеполитического курса в сторону большего консерватизма: сталинский СССР встраивается в существующую систему МО, и лишь итоги Второй мировой войны превращают СССР в доминирующую силу

¹³ Ср. В.Цымбурский Циклы похищения Европы // Остров Россия. Геополитические и хронополитические работы. – М., 2007. – СС.44-64

Старого света (аналогия с эпохой Венской системы 1815 г. очевидна).

Сочетание тоталитарных и изоляционистских начал подобной интенсивности позволяет рассматривать данный двухтактный этап как второй в русской истории эпизод реализации сценария «Крепость Россия».

Строго говоря, и первый эпизод КР (становление Московского царства при Василии III – Иване IV также носит бинарный характер: абсолютная власть государства над обществом и индивидуумом (такт №2) обусловлена ростом харизмы правителя и появлением дворянства, сознательно выбирающего князя в качестве единственного объекта своей лояльности (такт №1).

Десятилетия, последовавшие за смертью Сталина, ознаменовались общим и постепенным снижением интенсивности всех характерных для сценария КР признаков: относительно ослабевают давление государства на индивидуума, все более проницаемым делается «железный занавес». Относительно слабеет и мобилизационная парадигма советского модернизационного проекта. Правящая элита реструктурируется по клановому принципу, что обуславливает транзит от тоталитаризма к авторитаризму. Внешняя политика СССР 1950-80 гг. носит отчетливо системный и консервативный характер и нацелена в первую очередь на сохранение достигнутого уровня глобального и регионального влияния. В целом это типичный Кремлевский Гамбит в его жесткой – наиболее авторитарной версии.

Его финалом становится вторая, после начала XX в., попытка реализации Новой либеральной мечты (1985 – 1991). Мечта остается мечтой и на этот раз – ибо инициированный администрацией М.Горбачева транзит срывается в явную фазу Российской Мозаики, которая знаменует крах советского проекта национальной идеи.

Рассмотрение современной – постсоветской – истории российской политики через призму предложенного нами подхода наталкивается на существенное препятствие. Характерный для того или иного сценария/фазы рисунок политики виден лишь с «птичьего полета» – т.е., ретроспективно, с большой исторической дистанции. С этой точки зрения, крайне опрометчиво было бы пытаться окончательно типологизировать нынешний виток динамики российской политики, находясь «внутри» этого этапа.

Тем не менее, с момента распада СССР прошла уже треть века и ничто не мешает нам оценить на доступном сегодня «микроуровне» сформированные за последние 30 лет тенденции внутривнутриполитического развития России.

Неудавшаяся горбачевская перестройка находит неожиданное продолжение на ином структурном уровне: «Новая либеральная мечта» становится доминирующим концептом вновь создаваемой государственности Российской Федерации и вплоть до конца 1990-х гг. российская политика развивается в русле именно этой парадигмы. Масштабный импорт либерального ценностного тезауруса, соответствующая

перестройка политической системы и идеологии власти, беспрецедентная открытость внешнему миру – все это бесспорные симптомы реализации НЛМ.

Смена руководства страны на рубеже веков ознаменовала, как оказалось, и смену политического курса. Оставляя в стороне вопрос о степени предопределенности случившихся изменений, констатируем лишь, что сценарий первых лет путинского режима изначально был наиболее близок по своим параметрам модели «Кремлевский гамбит». В 2010-х годах – и, в особенности, после событий 2022 года – внутривластная динамика России однозначно приобрела характер консолидации тоталитарного режима, что соответствует модели «Крепость Россия».

Фазы и циклы эволюции русской политики: закономерности и перспективы

Суммируя сказанное выше, мы можем, во-первых, констатировать очевидное подтверждение выдвинутой гипотезы о наличии четырех устойчивых форматов бытования российской государственности.

Подтверждается ли гипотеза об их устойчивой последовательности?

Как мы видели выше, общий рисунок последовательной смены сценариев/фаз эволюции русской политики выглядит следующим образом.

Первичная фаза КР (XVI в.) обрывается Смутой начала XVII в. (фаза РМ). Затем государство входит в длительную, растянувшуюся на три столетия фазу КГ. Нередко, впрочем (Петр I, Павел I, Николай I), параметры взаимоотношений общества и государства приближались к характеристикам КР. С другой стороны, Великие реформы Александра II могут расцениваться и как вхождение общества в длительную фазу реализации НЛМ – однако рецессии эпохи Александра III (контрреформы) и Николая II (третьеиюньская монархия) мешают подобной однозначной оценке.

Можно предположить, что именно эти эпизоды рецессии приводят систему в разбалансированное состояние и, с появлением внешнего дестабилизирующего фактора (последствия участия России в Мировой войне), государственность рушится.

Последним эпизодом существования прежней государственности становится период с февраля по октябрь 1917 г., связанный с предшествующей фазой формальной легитимностью Временного правительства. Он обладает всеми признаками фазы НЛМ; его развитие обрывается с приходом к власти большевиков и становлением советской государственности.

Следует обратить внимание на то, что вместе с царской/имперской государственностью гибнет и стержневая идеология «Третьего Рима», на протяжении четырех веков интегрировавшая русскую политику и придававшая русской государственной идее универсалистский, мессианский характер.

Дальнейшее развитие российской государственности сопровождается преодолением фазы РМ (1917-1920) и возникновением новой идеологии, так же

обладающей мощным интегративным потенциалом и успешно претендующей на универсальность. И, как и четыре столетия назад, становление новой идейной парадигмы сопровождается на уровне политической феноменологии вступлением политики в фазу КР (1920-е – 1950-е гг.).

Вторичное появление подобной увязки в нашей схеме позволяет выдвинуть гипотезу о вероятном цикличном характере динамики русской политики. Базовой детерминантой цикла в этом случае можно было считать конкретную версию стержневой идейной парадигмы. Таким образом, крах государственности и государствообразующей национальной идеи знаменует финал цикла и, соответственно, начало цикла нового. Это, в целом, совпадает с гипотезой А.Дворниченко, полагавшего фазу Смуты начальной фазой любого очередного цикла российской истории¹⁴, хотя и не обратившего внимание на фактор государствообразующей национальной идеи.

Верна ли эта гипотеза?

Сталинская фаза КР перерастает в позднесоветский КГ, на смену которому приходит краткий период перестройки НЛМ. В свою очередь, период НЛМ кончается фазой РМ – разрушением государственности и крахом советского универсалистского проекта. Предположительно, это конец второго – «советского» – цикла развития российской политики.

Если же мы исходим из того, с 1991 года российская политика входит в третий – постсоветский – цикл своего развития, то в его рамках мы отчетливо видим последовательность перехода от горбачевско-ельцинского либерального проекта НЛМ к позднепутинскому тоталитарному КР через краткий период мягкоавторитарного раннепутинского режима КГ.

Сравним три гипотетических цикла.

Цикл 1 (1500-е – 1917): КР – РМ – КГ – НЛМ – РМ

Цикл 2 (1917 – 1991): КР – КГ – НЛМ – РМ

Цикл 3 (1991-2024): НЛМ-КГ-КР

Прежде всего, бросается в глаза явно сходство циклов 1 и 2. Выбивается из этого сходства второй эпизод Цикла 1 (РМ – Смутное время). Рискнем предположить, что эта флуктуация не носит принципиального характера, поскольку обусловлена специфическими последствиями правления Ивана IV Грозного – пресечением династии и порухой времен опричнины и Ливонской войны. Выход же из Смуты и возникновение идеологии русского гражданства в период Второго ополчения можно рассматривать как некую парадигмальную перезагрузку, мягкую подстройку национального проекта, изначально апробированного последними Рюриковичами.

¹⁴ Дворниченко, ук.соч., с.695

В то же время, очевидно отличается от последовательности в Циклах 1 и 2 последовательность в Цикле 3. Первой фазой в нем будет либеральная фаза НЛМ, а не максимально жесткая фаза КР. Мы попробовали бы интерпретировать это различие следующим образом. Во-первых, фазу НЛМ 1990-х годов можно рассматривать как растянувшийся за пределы советской эры реликт перестроечной фазы РМ – ведь для основной массы российского общества эта эпоха запомнилась не столько дееспособными институтами либеральной демократии, сколько социально-экономическим и политическим хаосом. Во-вторых, краткость последующего перехода от раннепутинского КГ к позднепутинскому КР напоминает двухтактное строительство тоталитарного СССР в 1920-30 гг. и с этой точки зрения раннепутинский КГ может рассматриваться как первый такт строительства тоталитарной КР в 2010-2020-х гг. С учетом этих допущений постсоветский Цикл 3 будет выглядеть: фаза РМ (1990-е) – двухтактная фаза КР (2000-2020-е) – что полностью совпадает с последовательностью фаз в предшествующих циклах.

С учетом вышесказанного, последовательности в гипотетических Циклах 1, 2 и 3 можно считать идентичными – и, таким образом, у нас есть основание предполагать в предложенной нами гипотезе цикличности некоторую эвристическую ценность.

Отметим сразу, что принятие данной гипотезы означает, что российский социум рассматривается как устойчивая и закрытая система с некоторыми неизменяемыми базовыми характеристиками и, следовательно, возобновляемым алгоритмом саморегуляции. Формат статьи не дает возможности рассмотреть эту систему по существу; бытующие устойчивые социальные практики, их генезис и механизм их политического оформления остаются за рамками нашего анализа.

Устойчивость данной системы проявляется, в частности, в устойчивой последовательности фаз внутрисистемной эволюции. Так, налицо два постоянных блока транзита:

1. Крепость Россия ---- Кремлевский Гамбит;
2. Новая Либеральная Мечта ---- Российская Мозаика; до сегодняшнего дня НЛМ не была реализована ни разу, но всегда обрывалась в катастрофический сценарий краха государственности

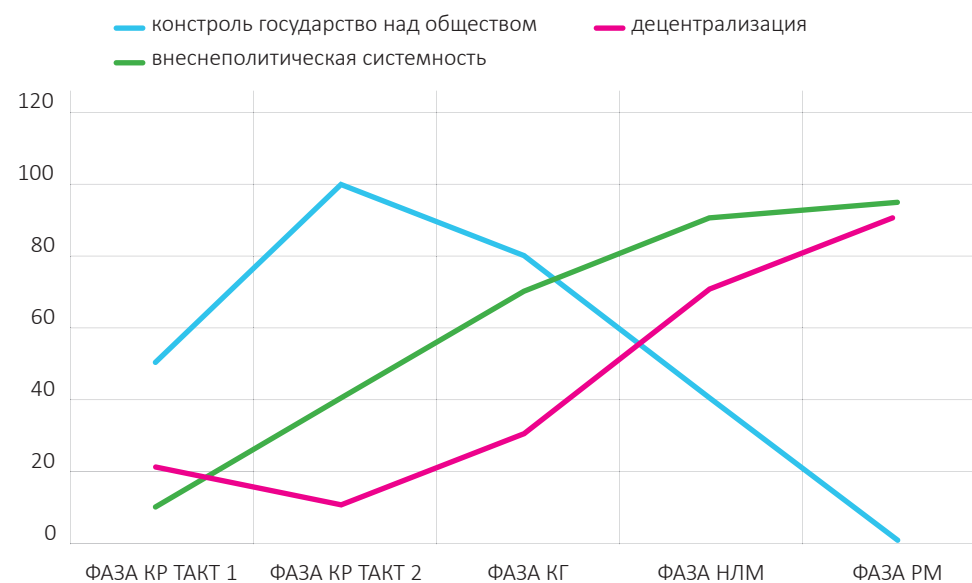
Заслуживает внимания, что из Кремлевского Гамбита нет прямого выхода на Российскую Мозаику; из Крепости Россия такой выход зафиксирован однократно (период Смуты). Нынешняя российская динамика пока в равной мере тяготеет как к переходу путинской Крепости Россия рано или поздно в Кремлевский Гамбит (при условии внутрисистемной смены элиты), так и к обрушению в новую Смуту (если возрастающее напряжение в системе приведет ее к катастрофическому обрушению).

Стоит отметить двухтактный характер фазы КР: характерная для первого такта массовая активность плебисцитарного типа обуславливает оформление тяготеющей к тоталитаризму политики в такт №2.

Таким образом, максимальный уровень подавления общества государством и закрытости последнего достигается во втором такте фазы №1. После этого интенсивность этого параметра снижается, доходя до минимума в период, предшествующий распаду государственности (фаза НЛМ-РМ).

Примерная пофазовая динамика трех параметров сравнения - уровня контроля государства над обществом, степени централизации и уровня внешнеполитической системности достаточно условно представлена на Табл.1, выполненной с использованием экспертного шкалирования:

**ДИНАМИКА БАЗОВЫХ ПАРАМЕТРОВ ЭВОЛЮЦИИ
РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИИ (ПО ФАЗАМ)**



Четвертый параметр сравнения – модернизационный импульс – вынесен за пределы таблицы в силу своей внутренней бинарности и, следовательно, сложности графического отображения. Модернизационные волны отмечены как в фазе КР, так и в фазе КГ. Стоит обратить внимание, однако, что модернизационные импульсы фазы КР - а равно и близких к ним по интенсивности периодов фазы КГ (петровские реформы, советский постсталинский период) – имеют два существенных отличия от модернизационных волн умеренной ипостаси фазы КГ. Во-первых – как правило, они короче; во-вторых – их мобилизационный характер обуславливает высокий уровень системных издержек (демографических, социальных, культурных).

Нетрудно заметить, что среди четырех отмеченных сценариев/фаз до сегодняшнего дня только два обеспечивали реальное и продолжительное

функционирование российской государственности – это фазы КР и КГ. Собственно, в коридоре между КР и КГ российское государство и существует последние 500 лет.

Перспективы динамики российской политики в контексте фазового подхода

В рамках предложенной интерпретации распад СССР очевидно знаменует конец Цикла 2 и, следовательно, транзит к первой фазе Цикла 3. Таковой же, как мы установили, традиционно является фаза КР.

Очевидно, что видимая нами сегодняшняя реальность политического процесса полностью подтверждает данное предположение. Более того – как мы видели, на фазе КР происходит становление идеологической доминанты новой версии российской государственности. Это в полной мере подтверждается и сегодня: идет ускоренная легитимация имперского проекта «русского мира», а традиционализм предлагается российскому обществу в качестве единственно допустимой версии ценностного кода.

Таким образом, предложенный сценарный комплекс являет собой достаточно релевантную матрицу для определения циклов эволюции русской политики на всем протяжении ее существования: с момента ее становления в формате Московской Руси и до сегодняшнего дня. Ключевым в данном случае является тезис об инвариантности механизмов функционирования русского социума, вплоть до сегодняшнего дня (судя по динамике развития России в начале XXI в.) представляющего собой замкнутую гомеостатическую систему. Это, в свою очередь, позволяет оценивать в категориях вероятности динамику чередования сценариев/фаз развития русской политики на среднесрочную перспективу.

Стоит еще раз заметить, что данный подход лишь очерчивает возможную рамку видения логики развития русской политики – и, безусловно, не является объяснением этой логики. Именно в контексте углубления намеченных в данном эскизе линий можно ожидать подтверждения выдвинутой гипотезы – либо же отказа от нее как от ошибочной.

References

1. Rozov, Nikolai. (2018). *Cycles of Russian History: The Inner Driver and Actual Political Dynamics*. Open Journal for Studies in Philosophy. 2. 19-34.
2. Ахиезер А.С. *Россия: критика исторического опыта (социокультурная динамика России)*. - Москва: Новый хронограф, 2008. - 934 с. [Ahiezer A.S. *Rossiya: kritika istoricheskogo opyta (sotsiokul'turnaya dinamika Rossii)*. М.: Novyj hronograf, 2008. - 934 p.]
3. Бусыгина И. *Если придется меняться // НГ-сценарии*, 4.11.2009. [Busygina I. *Esli pridetsya menyat'sya*, NG-scenarii, 4.11.2009] - <https://nvo.ng.ru/>

- scenario/2009-11-24/10_alternative.html. Date of access: 3.04.2024
4. Глебова И.И. *Ранний постсоветизм в политико-историческом контексте*. М.: URSS, 2006. 260 с. [Glebova I.I. *Rannij postsovetizm v politiko-istoricheskom kontekste*. М. URSS, 2006. 260 p.]
 5. Дворниченко А.Ю. *Смута как фактор российской истории*, *Вестник Санкт-Петербургского университета*. История. 2018. Т. 63, вып. 3, С. 677–701 [Dvornichenko A.YU. *Smuta kak faktor rossijskoj istorii*, *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. Istorija. 2018. T. 63, Vol. 3. P.677-701]
 6. Лапкин В.В., Пантин В.И. *Варианты политической модернизации и альтернативные политики мирового развития // Лобза Е., Костюк К. (ред.) Состязание старых и новых политик мирового развития*. М.: Московское представительство Фонда им. Конрада Аденауэра, НП «Редакция журнала «Полис», 2003. С.7-32 [Lapkin V.V., Pantin V.I. *Varianty politicheskoj modernizacii i al'ternativnye politiki mirovogo razvitiya*, in: Lobza E., Kostyuk K. (red.) *Sostyazanie staryh i novyh politik mirovogo razvitiya*. М.: Moskovskoe predstavitel'stvo Fonda im. Konrada Adenauera, NP «Redakciya zhurnala «Polis», 2003. P.7-32]
 7. Миронов Б.Н. *Циклические концепции истории России в современной историографии*, *Вестник Санкт-Петербургского университета*. История. 2023. Т. 68. Вып. 1. С. 130–158. <https://doi.org/10.21638/spbu02.2023.108> [Mironov B.N. *Ciklicheskie koncepcii istorii Rossii v sovremennoj istoriografii*, *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. Istorija. 2023. T. 68. Vol. 1. P. 130–158]
 8. В.Пантин *Возможности циклически-волнового подхода к анализу политического развития*, *Полис*, №4, 2002, сс.19-26 [V.Pantin *Vozmozhnosti ciklicheski-volnovogo podhoda k analizu politicheskogo razvitiya*, *Polis*, №4, 2002, P.19-26]
 9. Рац М. *Политика развития и глобальная политика*. [Rac M. *Politika razvitiya i global'naya politika*] <http://www.politstudies.ru/politinfo/interconf/1.htm>). Date of access: 9.01.2008
 10. Розов Н.С. *Цикличность российской политической истории как болезнь: возможно ли выздоровление?*, *Полис*, №3, 2006, сс.8-28 [Rozov N.S. *Ciklichnost' rossijskoj politicheskoj istorii kak bolezni: vozmozhno li vyzdorovlenie?*, *Polis*, №3, 2006, P.8-28]
 11. В.Цымбурский *Циклы похищения Европы // Остров Россия*. Геополитические и хронополитические работы. – М., 2007. – С.44-64 [V.Cymburskij *Cikly pohishcheniya Evropy // Ostrov Rossiya*. Geopoliticheskie i hronopoliticheskie raboty. – М., 2007. – P.44-64]

Current status of implementation of international frameworks of disaster prevention into legal and governance practice in Ukraine

The aggression of the Russian Federation against Ukraine intensifies the losses suffered by society and the economy. The urgency of appropriate preparedness for emergency events is growing, not only in the context of rescue equipment resources, but also in the context of appropriate procedures and policies for preventing the effects of such events. In the Ukrainian reality, reducing the effects of disasters is evolving from an approach from the point of view of an object to an approach from the point of view of the territory with all its human infrastructure and natural environment. The newly adopted methodologies based on ISO 31000 are confronted with a crisis of competences in the field of application and the current legal legacy, which still has traces of the USSR era. The article summarizes the place of contemporary risk management and disaster risk reduction policies in Ukrainian law and also tries to answer the question of what still remains to be done. The article summarizes the development of legislation and the place of contemporary risk management and disaster reduction policies in Ukrainian law. The article also tries to answer the question of what remains to be done.

Key words: Ukraine, disaster risk reduction, emergency management, Ukraine Sendai Framework, civil protection

Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę intensyfikuje straty ponoszone przez społeczeństwo i gospodarkę Ukrainy. Rośnie pilność odpowiedniego przygotowania do zdarzeń, nie tylko w kontekście zasobów sprzętu ratowniczego, ale również w kontekście odpowiednich procedur i polityki zapobiegania skutkom zdarzeń kryzysowych. W ukraińskiej rzeczywistości ograniczanie skutków katastrof przechodzi ewolucję od podejścia z punktu widzenia obiektu do podejścia z punktu widzenia terytorium wraz z całą jego infrastrukturą ludzką i środowiskiem przyrodniczym. Świeżo przyjęte metodyki oparte na ISO 31000 zderzają się z kryzysem kompetencji w zakresie zastosowania i dotychczasową spuścizną prawną, w której do tej pory są dostrzegalne naleciałości z czasów ZSRR. Artykuł podsumowuje rozwój legislacji i miejsce współczesnych polityk zarządzania ryzykiem i ograniczania skutków katastrof w ukraińskim prawie. Artykuł także próbuje dać odpowiedź na pytanie co jeszcze pozostało do zrobienia.

Słowa kluczowe: Ukraina, redukcja ryzyka katastrof, zarządzanie kryzysowe, Ukraine Sendai Framework, ochrona ludności

Western and Soviet crisis management and civil defense systems developed separately. Despite the threat of nuclear war, since the 1970s in NATO and EEC countries, the fear of the outbreak of a full-scale war with the USSR has decreased, and conceptual attention in civil protection has slowly begun to shift towards ecological threats and natural disasters. The structures responsible for crisis management and civil protection in the West derive from fire brigades. Meanwhile, the structures responsible for civil defense in the USSR had a militarized organization subjected to central management¹. All Soviet documents regarding the organization of this system, including the fire brigades, were a state secret until 1991². Central financial planning and the systemic problem of transmitting erroneous information in the Soviet Union resulted in shortages of appropriate equipment and led to numerous casualties during the liquidation of the effects of the Chernobyl disaster. After the collapse of the USSR, an independent Ukraine began its path towards reforms with Soviet legal acts, a militarized civil defense structure and a non-existent rescue infrastructure as a starting point. Meanwhile, Western approach to civil protection and crisis management has evolved since the 1970s towards demilitarization, bottom-up responsibility for responding and information sharing, cooperation and prevention³. Growing losses, both material and social, as a result of various disasters of natural and anthropogenic origin have led to popularization of the concept of the crisis management cycle, which assumes four main phases: prevention, preparedness, response and reconstruction⁴. At the same time, the international community recognized the need for greater unification in the field of international cooperation and governance. For this purpose, the UN has developed risk prevention policies at the level of conventions and framework programs which Ukraine has also joined, both directly and through a declaration of will to join the EU.

Development of policy for disaster risk reduction

The number of victims and the amount of costs associated with eliminating the consequences of numerous disasters that happened in 1970's and 1980's led in 1992 to the

adoption of the UN Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents⁵. In 1994, the UN Conference in Yokohama led to the adoption of the first guidelines on preventing the effects of natural disasters⁶. In 1996 and 2012, subsequent editions of the Seveso Directive entered into force - the Seveso II and Seveso III Directives. Further discussions on limiting the effects of disasters and preventing the risk of their occurrence led to the adoption of the Hyogo Declaration and then the Sendai Framework Action Program for 2015-2030 for Disaster Risk Reduction⁷. United Nations Office for Disaster Risk Reduction recommended ISO 31000 standard family as a tool of policy implementation⁸. The obligations arising from the Framework Program, unlike EU directives, are of a soft law nature and are not mandatory. As a result of signing the Association Agreement with the European Union, Ukraine committed to implementing the Seveso III Directive as well as joined the Sendai Framework Program.

Risk assessment and crisis prevention in Ukrainian law

The risk management concept adopted in 2014 lists the degrees of risk of crisis situations but does not define the concept of risk itself⁹. Additionally, no imperative norms derive from it. Although risk assessment was introduced methodologically into Ukrainian law in 2023 the term risk is still not defined in Civil Protection Code of Ukraine. The Code uses a term of prevention of emergency situations and defines it as a complex of legal, socio-economic, political, organizational-technical, sanitary-hygienic and other measures aimed at regulating man-made and natural safety, conducting an assessment of risk levels, early response to the threat of an emergency situation based on monitoring data, expertise, research and forecasts regarding the possible course of events with the aim of preventing them from developing into an emergency situation or mitigating its possible consequences¹⁰.

The concept of risk is defined in the Law on high-risk facilities¹¹ as “risk - the probability of a dangerous event occurring at a specific time or in specific circumstances.” This Law also

1 L. Goure, Soviet Civil Defense, RAND Corporation, 1 <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P1887.pdf>, accessed 19.04.2024
 2 Based on the State Military Archive of the Russian Federation <http://rgvarchive.ru/85-go.shtml>, accessed 19.04.2024
 3 D. Alexander, From civil defense to civil protection – and back again, Disaster Prevention and Management Vol 11 Issue 3 2002, p. 210
 4 C. Coetzee, D. Van Niekerk, 2012, Tracking the evolution of the disaster management cycle: A general system theory approach, Jambá: Journal of Disaster Risk Studies 4(1), Art. #54, 9 pages <http://dx.doi.org/10.4102/jamba.v4i1.54>, accessed 20.04.2024

5 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, certified true copy United Nations, Treaty Series, vol. 2105, p. 457 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-6&chapter=27&clang=_en, accessed 20.04.2024
 6 Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan of Action <https://www.preventionweb.net/publication/yokohama-strategy-and-plan-action-safer-world-guidelines-natural-disaster-prevention>, accessed 20.04.2024
 7 UN Sendai Framework for Disaster Risk Reduction https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf, accessed 20.04.2024
 8 National Disaster Risk Assessment Words into Action Guidelines Governance System, Methodologies, and Use of Results UNISDR 2017 p.32 https://www.unisdr.org/files/52828_nationaldisasterriskassessmentpart1.pdf, accessed 28.04.2024
 9 On the approval of the Concept of risk management of emergency situations of man-made and natural nature <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-p#Text>, accessed 20.04.2024
 10 Civil Protection Code of Ukraine October 2, 2012 Art. 2 point 11, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/ed20240419#Text>, accessed 20.04.2024
 11 Law on high-risk facilities <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14/ed20240101#Text>, accessed 20.04.2024

defines the concepts of “risk management” and “risk acceptance” as a decision to accept the possibility of an event if certain conditions are met. Other normative documents define the concept of risk slightly differently each time¹².

The Sendai Framework Program of Action includes 4 priorities:

Priority 1: Understanding disaster risk

Priority 2: Reforming disaster risk governance and civil protection systems according to international standards on disaster risk reduction

Priority 3: Investing in disaster risk reduction for resilience

Priority 4: Enhancing disaster preparedness

The Action Program emphasizes an inclusion of risk assessment as a tool for forecasting events, developing prevention and preparedness programs, and in spatial planning and urban documentation. It also mentions the inclusion of as many stakeholders as possible in the process of developing prevention policy.

In 2014 Ukraine adopted Concept of risk management of man-made and natural nature emergency situations, and in 2015, just after the Sendai Conference, an action program for implementing the concept of risk management of man-made and natural nature emergency situations was published in Ukraine¹³. However, by 2022, none of the steps outlined in the plan had been implemented.

The Regulation of the Minister of the Interior on monitoring and forecasting crisis situations focuses mainly on ongoing monitoring and forecasting of the situation in several areas, ignoring the need for drawing conclusions and any deeper analysis¹⁴.

In order to implement the Seveso Directive, the Law on high-risk facilities and the methodology for determining threats and their permissible levels for determining the safety of the above-mentioned facilities were adopted. The Law was amended to adapt it to the new requirements of Seveso III¹⁵. According to the authors of the amendment, the changes were intended to strengthen the responsibility of local authorities for responding to incidents at high-risk facilities and to ensure that the company’s policy also includes liability for events that have consequences outside the facility. Article 11 imposes an obligation to include response to incidents at high-risk facilities in the local emergency response plan. The methodology for

determining threats and their permissible levels for determining the safety of facilities with increased risk includes step-by-step instructions for monitoring threats in the zone of potential hazardous impact on the environment and mentions a risk reduction plan (point 28), but at the same time it states that increase in expenses for these activities is not a priority¹⁶.

Beyond its object-based approach risk assessment was virtually non-existent in public planning documents or civil protection standards until 2022. Until 2023, the so-called risk passport adopted in 2007 by the temporary procedure for certification of territories for man-made threats and natural disasters was the only document concerning risks at the local level¹⁷. This document summarized all the characteristics of the territory in physical-geographical, social terms and in terms of forces and resources. However, it did not contain any part regarding conclusions or specific points to be included in the risk reduction policy. At the local authorities’ level, there was no link between risk assessment and the development of prevention and mitigation programs. The risk passport did not result in any implementation proposals¹⁸ and the plans for action in the field of civil protection contained mainly orders from above regarding exercises for staff or the inventory and modernization of shelters in public facilities and were not logically connected with the risk passport in terms of cause-effect reasoning¹⁹. The emergency response plan did not contain an imperative requirement to draw conclusions from the events and create countermeasure policies. This was confirmed by in-depth interviews carried out as part of the “Firefighters. Improving civil protection in Ukraine on a local level” Project by FSM²⁰. The lack of a mandatory obligation to prepare a risk assessment and implement conclusions into public planning at local level led to the belief that local authorities were not obliged to take such actions. To the contrary, standardized form of passport with no methodological assistance led to copy-paste approach among communities.

In 2020, based on an audit of the state of civil protection in the country, the National Security and Defense Council adopted the National Security Strategy²¹. Based on the Strategy, the assumptions of the National Resilience System were created, which

12 More about the problems regarding these differences in M. Stepanyan, A. Shevchenko: Coordination of risk and threats management, The UN program for reconstruction and peace-building under financial support of the government of the Kingdom of the Netherlands https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Risk-and-Threats-Management-Coordination-Assessment_UA.pdf, accessed 20.04.2024

13 Concept of risk management of man-made and natural nature emergency situations <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-p#Text> accessed 20.04.2024; Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 419 On the approval of the plan of measures for implementation of Concepts of risk management of man-made and natural nature emergency situations for 2015-2020 <https://www.kmu.gov.ua/npa/s/248135163>, accessed 20.04.2024

14 Regulation of interaction of subjects of monitoring, surveillance, laboratory control and emergency forecasting https://www.dsns.gov.ua/files/2018/2/24/reglament_monatoring.odt, accessed 20.04.2024

15 Draft of the Law on changes to legal acts of Ukraine on high risk facilities, clarification note http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70488, accessed 26.04.2024

16 Order of the Ministry of Labor and Social Policy dated 4.12.2002 No. 637 On Approval of the Methodology for Determining Risks and Their Acceptable Levels for Declaring the Safety of High-Danger Objects <https://ips.ligazakon.net/document/fin5355?an=751&ed=&dtm=&le=>, accessed 20.04.2024

17 The temporary procedure for the passporting of territories with regard to the risks of man-made and natural emergencies, approved by the order of the Ministry of Emergency Situations and Protection of the Population from the Consequences of the Chernobyl Disaster of September 24, 2007 No. 659. Example: Novoutvorivska Municipality 2023: <https://nyva.otg.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zatverdzhennia-pasporta-ryzyku-vynyknennia-nadzvychnykh-sytuatsii-na-terytorii-nyvotrudivskoi-silskoi-rady-na-2023-rik>, accessed 20.04.2024

18 Risk passport of Slobozhanska Community of Dnipropetrovsk District, Dnipropetrovsk Region <http://yubil.softmash.info/Publication/ViewPub?uid=34bd5dac-8115-4ba9-ad0e-4cce50dbff72>, accessed 28.04.2024

19 Yearly plan of action of civil protection of Slobozhanska Community of Dnipropetrovsk District, Dnipropetrovsk Region <http://yubil.softmash.info/Publication/ViewPub?uid=cc7f406d-59ec-4cd6-920f-c3b5ebb12df9>, accessed 28.04.2024

20 <https://solidarityfund.org.ua/en/development-cooperation/civil-protection/>

21 Strategy of National Security of Ukraine <https://order.advice.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>, accessed 20.04.2024

provide for the implementation of risk assessment in key areas of governance and public life²². This document also introduces the concept of a crisis situation and crisis management, suggesting a semantic exchange with the concept of managing the liquidation of emergency situations, which is rooted in the Civil Protection Code. At the same time Ministry of Regional Development, Territories and Infrastructure pushed to adopt the National Strategy of Regional Development that also mentioned National Resilience System and protection of critical infrastructure²³. However regional and local strategies that have been promoted by the Ministry and developed for many local communities by facilitators of DOBRE or ULEAD Programs have had methodological limitations because they rely on municipality self-assessment with usage of SWOT tool. Therefore, either disaster prevention or ecological safety is as much present in these documents as local authorities consider it important and often emphasis is put on response instead of prevention²⁴.

Risk assessment in Ukrainian regulations after February 24, 2022

The Russian attack on Ukraine accelerated legislative changes in many areas. One of them is risk assessment. In 2022, the State Risk Management Standard ДСТУ EN IEC 31010:2022 has been developed, that defined risk assessment methods based on ISO standards²⁵. In 2023, risk assessment has been introduced methodologically into the area of civil protection: the defining Art. 42²⁶ of the Civil Protection Code and the Regulation of the Ministry of Internal Affairs on the procedure for managing the risk of man-made emergencies and fires²⁷ and the methodology supplementing to the order²⁸. The procedure and methodology introduced the concept of an entity-managed risk, but did not impose a direct obligation on the local government to implement activities for creating any policy regarding the prevention of crisis situations. Additionally point 10 of the methodology defines total local risk as the summarized calculated risks of objects on a given territory.

22 On implementation of the National Resilience System <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#n11>, accessed 20.04.2024

23 Decree of Ministry of Regional Development On adoption of the state regional development strategy 2021-2027 p.40 <https://mtu.gov.ua/files/Державна%20стратегія%20регіонального%20розвитку%20на%202021-2027%20роки.pdf>, accessed 27.04.2024

24 See for example action plan to priority 2.6 of the Strategy of development of Slobozhanska Community of Dnipropetrovsk District, Dnipropetrovsk Region 2021-2027 p. 62, 96-99 <http://slobozhanska-gromada.gov.ua/upload/content/320/Стратегія%20розвитку%20громади%20Слобожанської%20ТГ%20на%202023-2027%20роки.pdf>, accessed 28.04.2024

25 ДСТУ EN IEC 31010:2022 Risk management- methods of risk assessment https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=100889, accessed 20.04.2024

26 Civil Protection Code of Ukraine <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#n643>, accessed 20.04.2024

27 Decree of Ministry of Interior of Ukraine On the approval of the Procedure for managing the risks of man-made emergencies and fires, 31/07/2023 No. 627 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1397-23#Text>, accessed 20.04.2024

28 Decree of Ministry of Interior of Ukraine On the approval of the Methodology for assessing the risks of man-made emergencies and fires No. 836 13/10/2023 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1905-23#Text>, accessed 20.04.2024

Objects are understood as production high risk facilities. However methodology mentions qualitative methods as a tool for general risk assessment²⁹.

Imperative requirements were implemented in the latest amendments to the Civil Protection Code, which entered into force on April 19, 2024. The results of risk assessment of possible disasters and threats are to be considered when preparing urban planning, design and spatial planning documentation.

Conclusions

1. Old legislation is only updated which leads to legacy of outdated and unfitting blocks that challenge new requirements. Prevention of extraordinary situations defined in Civil Protection Code means something different and is older than risk assessment introduced by new decrees.
2. Local authorities have problems with cause-effect reasoning because it was never required from them to derive conclusions from description of potential risks and form mitigation plans that would address them directly.
3. Majority of civil protection action plans follow typical methodological framework and have very similar contents regardless of differences in territory or social factors.
4. Differing approaches of State Emergency Service and Ministry of Regional Development led to omission of fire safety and disaster risk in strategic planning documents at local level.
5. Local communities have tendency to copy paste typical documents with little individual effort.
6. Without proper methodological support local authorities will not be able to prioritize disaster risk reduction policies and form their individual responsibility.
7. Crisis management cycle does not currently exist in legislation logic and requires further refinement to place order between prevention, preparedness, response and reconstruction.

Limitations to this study:

Standards developed by ISO/TC 268 of 37100 family are omitted due to their novelty and lack of possibility to analyse implementation. Due to war time confidentiality topic of critical infrastructure is left aside in this research.

29 Ibidem, point 5.

Comparative analysis of the features of the system of local self-government in Poland and Russia in terms of resistance to recentralization

The article compares the legislation of Poland and Russia from the point of view of countering recentralization trends. The article analyzes issues related to differences in the development trajectories of local self-government since 1990, in particular regarding limiting interference from higher levels, legislative regulation of the processes of consolidation of municipal units, the role of exceptions from the general system of local government, as well as international regulation.

Key words: Decentralization, recentralization, post-communist countries, local self-government

W artykule porównano ustawodawstwo Polski i Rosji pod kątem przeciwdziałania tendencjom recentralizacyjnym. W artykule podjęto analizę zagadnień związanych z różnicami w trajektoriach rozwoju samorządu terytorialnego od 1990 roku, w szczególności w zakresie ograniczenia ingerencji ze strony wyższych szczebli, legislacyjnej regulacji procesów konsolidacji jednostek gminnych, roli wyjątków od ogólnego ustroju samorządu terytorialnego, a także regulacje międzynarodowe.

Słowa kluczowe: decentralizacja, redcentralizacja, kraje postkomunistyczne, samorząd lokalny

Introduction

Until recent times, decentralization was the main trend in the development of territorial administration in the post-communist countries. To date, in some countries, the opposite trend is observed - central governments are grabbing greater control over local affairs, curtailing the powers of local authorities on the ground of improving the quality of public administration, preventing corruption and reducing costs. The tools of recentralization are the enlargement of territories, the strengthening of fiscal centralization through tax legislation and through the distribution of subsidies, the strengthening of the powers of central regulatory bodies in relation to local authorities, the reduction of the

particular territories from the national local government legislation.

Forced centralization is justified by national governments by the economies of scale and overcoming corruption. Recentralization does not always lead to the declared result, often decisions on recentralization are carried out voluntaristically, without proper justification and calculations.

Below, we consider and compare the legislation of Russia and Poland. Poland is not accidentally chosen as a model for comparison. Despite a certain retreat from the principles of decentralization, there is still strong local self-government, which is able to maintain independence and serve as a guarantor of grassroots democracy.

Generally speaking, Poland and Russia have important basic differences regarding the system of local self-government.

The first difference concerns the general system of the state. Poland is a unitary country, where the voivodeship tier is formally an upper tier other levels of government to optimize governance, with all tiers being part of a united public administration system. Russia is formally a federation, and the regional level initially dominates over local self-government. The Constitution of Russia contains conflicting definitions of the status of local self-government. According to the norms enshrined in the first part of the Constitution, local self-government is independent of the state, but the 2020 amendments introduce it into a united public administration system, without canceling the previous definition.

The second difference is that the Polish reforms were initially aimed at decentralizing the system of territorial administration and creating an institutional framework for democracy. This was also reflected in the Constitution, where the word “subsidiarity” was placed in the preamble, and “decentralization” - in the main part. The Russian reformers, on the other hand, aimed primarily at transforming the economy, seeing in it a Marxist basis for a further democratic superstructure. At the same time, the institutional foundations of democracy were neglected for sake of keeping the supporters of market reforms in power. In the 1990s, the authorities saw the threat of communist revenge in independent local self-government and strong regions.

The third difference is the extreme inconsistency and inconsistency of Russian legislation in the field of local self-government. In Poland, the law on commune self-government has been in force since 1990, and the reform has been carried out consistently, although not without difficulties and setbacks, over a period of 10 years. In Russia, the super-liberal law on local self-government, adopted in 1990, was canceled already in 1993, in 1995 another law was written, which was supplemented by the same laws of the constituent entities of the Russian Federation, by the beginning of the 2000s it became necessary to streamline the legislation in this area, and a law was passed in 2003, which is still in force, but numerous exceptions, the adoption of other laws and changes to the Constitution make the current law on local self-government a mere formality.

As a result, formally local self-government in Russia has an extensive scope of

powers, which by and large boil down to advisory functions and “participation” in activities at the local level, but not its organization¹.

In accordance with the above features, resistance to recentralization manifests itself differently in Poland and Russia.

Below we will take a closer look at the features of the national legislation on local self-government in both countries in five aspects:

1. The Constitution;
2. The procedure for changing boundaries of territorial units;
3. Opportunities for higher tier of public administration to take away of powers exercised by a lower territorial unit;
4. Legislative consolidation of the financial autonomy of territorial units;
5. Special order for local self-government in some territories .

As an object of analysis in the case of Russia, we consider:

1. The Constitution of the Russian Federation;
2. Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” FZ-131 of 06.10.2003;
3. Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 “On the General Principles of Organizing Public Power in the constituent entities of the Russian Federation”.

In the case of Poland, we refer to:

The Constitution of the Republic of Poland;
Act of 8 March 1990 on the Gmina’s Self-Government;
Act of June 5, 1998 on Poviats’ Self-Government;
Act of June 5, 1998 on the Vojevodstvo’s Self-Government.

In terms of international obligations, we refer to the European Charter of Local Self-Government and the monitoring of its implementation by the Council of Europe. We also refer to some other legal acts that are relevant to the issue under consideration.

1. Recentralization and Constitution

At first glance, the Polish and Russian systems of government look similar. Formally, both Poland and Russia have three levels of government - national, regional and local. *Gmina’s*, *powiat’s* and *woivodship’s* tiers corresponds to Russian rural or urban settlements (*gorodskije I selskije poselenja*), districts (*rayons*) and regions. Russian «*gorogskoye poselenie*” can be

¹ Komitet po mestnomu samoepravlenyu Gosudarstvennoy Dumi: Polnomochiya mestnogo samoupravleniya <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Polnomochiya-mestnogo-samoupravleniya>, access: 20.04.2024.

correlated with Polish «*miaasto na prawach powiatu*». However, further we see serious differences.

First. In both Poland and Russia, local self-government is guaranteed by the Constitution. However, in Russia this is of a declarative nature, while Polish self-government is armed with a number of serious tools to protect the independence of self-government.

Article 12 of the Russian Constitution² declares «*Local self-government is recognized and guaranteed in the Russian Federation. Local self-government is independent within the limits of its powers. Local government bodies are not part of the system of government bodies*». This is the only passage devoted to local self-government in the first, irremovable part of the Constitution³.

In the Polish Constitution, local government is given a more significant role.

a) The Constitution of Poland enshrines the principle of subsidiarity directly in the preamble.

b) Art. 15⁴ talks about decentralization as the basic principle of territorial structure and ensure the ability of territorial units to perform public tasks, is defined by law.

c) The Constitution directly instructs inhabitants of the units of basic territorial division to form a self-governing community, and local government, in turn, is required to participate in the exercise of public power.

d) The Polish Constitution establishes a gmina as a basic territorial unit. Thus, in Poland, without changing the Constitution, permanent territorial transformations, which the Russian authorities are fond of, would be impossible.

e) The Polish Constitution enshrines the financial rights of local self-government and the principles of sufficient funding of powers:

Units of local government shall be assured public funds adequate for the performance of the duties assigned to them.

Second. The Russian Constitution contains a deep conflict between the regional and local levels. In Russia, the national (federal) and regional are assigned to the level of state power, in Poland there is a nationwide power, and everything below is the level of local self-government, including the level of regions (województwa). State authorities at the regional level in Poland perform only control functions.

The assignment of the regional and local levels to different types of power with obviously overlapping functions has led to multiple conflicts and the need to change federal legislation in the event of a contradiction. The struggle between the regional and local levels ended in the defeat of both - the federal government made them completely dependent and controllable from the central power.

2 The Constitution of the Russian Federation, <http://kremlin.ru/acts/constitution>, access: 20.04.2024.

3 Changes in Article 12 require amendments to Part 1 of the Constitution, which is a complicated procedure. Besides the law on the procedure for introducing such amendments- the Federal law on Constitution Assembly- has not yet been adopted.

4 The Constitution of the Republic of Poland, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, access: 19.04.2024 r.

According to the text of the Constitution local governance is not a state governance, so in the Russian case it's interpreted by authorities that local level is not a real governance and appear as a secondary level⁵.

The existence of formally independent local self-government does not find understanding among the current Russian elites, who are closer to the Soviet principle of unity of state power.

At a meeting of the Council for Local Self-Government under the President of the Russian Federation on January 30, 2020, V. Putin justified the amendments to the Constitution as follows:

“Local government bodies are not part of the state power system, you and I all know this well. But they are, naturally, here, and not somewhere out there, in outer space, on the Moon. They are part of our society, country and government system. And their independence within the limits of their powers does not mean the fragmentation, separation of the single political, economic, cultural, and transport space of Russia. ...

That is why it is so important to ensure the unity of all levels of public authority. I...proposed to directly enshrine this principled position in the Basic Law of our country, in the Constitution»⁶.

So the new version of Chapter 8 of the Russian Constitution says: «*Local self-government bodies and public authorities are part of the unified system of public authority in the Russian Federation and interact to most effectively solve problems in the interests of the population living in the corresponding territory*» (article 132 part 3 of the Constitution) This amendment was adopted by the State Duma in March of 2020 and additionally approved by so called all-Russian voting on Constitution in July of 2020. The order of implementation is settled by special federal law (article 131 part 3) which was adopted in the end of 2021⁷

The new version of the Russian Constitution destroys the very concept of independent local self-government, allowing state bodies to interfere in its activities. State authorities may participate in the formation of local self-government bodies, the appointment and dismissal of local self-government officials according to special federal law.

2. The procedure for changing the boundaries of territorial units

The change in the borders of gminas and powiats in Poland is reflected in Article 4 Act of 8 March 1990 on the Gmina's Government and Article 3 Act of June 5, 1998 on Powiat's self-government. Since the norms in these laws duplicate each other, we will

5 Russia i Polsha: Opyt Reform mestnogo samoupravlenia (Russia and Poland: the experience of local self-government reforms)/ V.A. Glebov, A.V. Makukhin, S.I. Popov: monografia, Moskva, 2019

6 Zasedanie Soveta po razvitiyu mestnogo samoupravlenija, 30 janvarja 2020 goda, <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701>, access: 18.04.2024

7 The Federal Law on General Principles of the Public authority organization in the constituent entities of the Russian Federation, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/, access: 20.04. 2024. Federal'nyj zakon "Ob obshhh principah organizacii publichnoj vlasti v sub"ektah Rossijskoj Federacii" ot 21.12.2021 N 414-FZ (poslednjaja redakcija).

consider in detail the gmina tier. Other transformations are carried out by analogy.

Changing the boundaries of territorial units is subject to mandatory approval by the Council of Ministers of Poland.

Art. 4. 1. The Council of Ministers, by way of ordinance:

- 1) creates, connects, divides and abolishes gminas and determines their boundaries;
 - 2) gives a gmina or settlement the status of a town and determines its boundaries;
 - 3) establishes and changes the names of gminas and the name of their authorities.
2. The regulation referred to in par. 1 may also be issued upon application the concerned municipal council.
3. Establishing and changing the borders of gminas shall be made in a manner ensuring the gmina's territory as homogeneous as possible with regard to the settlement and spatial arrangement, taking into account social, economic and cultural ties and ensuring the ability to perform public tasks.
4. Giving a gmina or settlement the status of a town, determining its boundaries and changing them are made in a way that takes into account the social and technical infrastructure as well as the urban layout and the character of buildings⁸.

The Polish legislation also provides for consultations on territorial issues not only with the councils of deputies and residents, but also with the auxiliary gmina unit and their residents.

Consultations with residents regarding changes in the boundaries of country gmina or city boundaries consisting in excluding the area or part of the area of an auxiliary gmina unit and its inclusion in an adjacent auxiliary unit of this gmina or in a neighboring gmina may be limited to:

residents of an auxiliary gmina unit affected by the change - by relevant municipal councils;

residents of municipalities affected by the change that violates the boundaries of the counties or voivodships - by the relevant poviats councils or voivodship assemblies⁹.

The change in the boundaries of Russian municipality is reflected in Chapter 2 of the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". Article 12 describes the change in the boundaries of the municipality, article 13 - the transformation of municipalities.

The law says:

"Changing the boundaries of a municipality is carried out by the law of a constituent entity of the Russian Federation on the initiative of the population, local authorities, state authorities of a constituent entity of the Russian Federation, federal state authorities in accordance with this Federal Law. The initiative of the population to change the boundaries of the municipality is implemented in the manner prescribed by federal law and adopted in accordance with the law of the constituent entity of the Russian Federation to put forward the initiative to hold a local referendum. The initiative of local self-government bodies, state authorities to change the boundaries of the municipality is formalized by decisions of the relevant local self-

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>, access: 18.04.2024

⁹ Ibidem.

government bodies, state authorities¹⁰».

The decision to join a territorial unit is made taking into account the opinion of the population, "expressed by the representative bodies of the relevant" municipalities.

In addition, a decision in settlements can be made at citizens' meetings, but again taking into account the opinion of the representative bodies of the respective settlements, which in fact means that the decision is made by the deputies of the local council. The same rules applied when transforming a municipality.

Formally, we observe a similar structure of decision-making on the reorganization of territorial units in Poland and Russia. Both there and there, the key decision is made by the Council of Deputies (Rada), and approved by its state body. The opinion of residents in both cases is advisory. In both countries there is formally a referendum procedure.

The difference between Poland and Russia is that the Polish law marks a specific official or structure responsible for approving or agreeing on a decision on the transformation of a territorial unit - the relevant minister or the Rada of Ministers. In Russia, the decision is simply approved by "public bodies".

In Poland, the opinion of the voivode regarding the transformation of gminas is advisory in nature and is regulated by a national law; in Russia, the transformation procedure is prescribed in the laws of the constituent entities and can greatly depend on the position of the regional authorities.

The Polish legislation speaks of economic and demographic restrictions regarding the possibility of holding a referendum:

The referendum ...shall not be carried out if the analysis carried out before the referendum shows that as a result of the division or the establishment of new boundaries of the gmina:

- 1) tax income per inhabitant of the gmina in the changed borders or gmina established, would be lower than the lowest tax revenues per capita determined for individual gminas in accordance with the Act of November 13, 2003 on the income of local government units;
- 2) a gmina within the changed borders or a gmina created would be smaller than the lowest in terms of the number of inhabitants of a gmina in Poland as of 31 December of the year preceding the announcement of the regulation referred to in Art. 4¹¹.

In Russia, there are no such restrictions, but there is a separate law on the referendum, which introduces political restrictions, prohibiting the holding of referendums at certain periods, for example, during elections to government bodies.

The decision on the transformation of gminas is made by the Rada of Ministers,

¹⁰ Federalny Zakon «Ob obschih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federacii) (Federal Law On the general principles local self-government organization in the Russian Federation) Ф3-131 от 6.10.2003 https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, access: 04.04.2024

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>, access: 19.04.2024

guided by clear criteria, according to which such a decision may be refused.

The Polish law on gminas also stipulates the obligation of the authorities to form the administrative apparatus of a new territorial unit in the event of its appearance and actions during the transition period. There are no such provisions in Russia.

In Polish law, there is a possibility to prolong acts on spatial planning when changing the boundaries of the gmina.

Art. 4eb. ...

2. *Acts of local law in the field of spatial planning and development, established by the gmina authority before the change of borders:*

1) *in the part relating to the area that was excluded from this gmina, they become acts local law of the gmina to which this area has been incorporated and are in force until the entry into force of new acts of local law established by the body of this gmina, but not longer than for a period of 3 years from the date of changing the gmina boundaries*¹²;

In Russia, such issues are not reflected in the federal law. When changing the boundaries of territories, new General plans of territorial development are adopted, and the former ones are considered immediately invalid. Such an order unties the hands of developers who use the change in the boundaries of territories to revise urban plans in their favor.

In Poland, territorial conflicts related to the forcible annexation or merger of territorial units are an extraordinary event, and isolated cases not only become the subject of close public attention within the country, but also get into international reports. For example, an attempt by the city of Opole to forcibly annex neighboring gminas was reflected in the Monitoring of the European Charter of Local Self-Government, along with the liquidation of the municipality of Ostrovice¹³.

Russian cases of violent changes in the boundaries of territories, ignoring the opinion of the population and the liquidation of settlements without proper justification are so common that it is too hard to report individual cases in international reports.

In some cases, the municipalities themselves came out with the initiative of amalgamation. In 2007, in the Irkutsk region, at a referendum, residents of the Shelekhovskiy rayon (district) voted for the abolishment its rural settlements and merging into an urban district, but the Legislative Assembly of the Irkutsk region refused to approve this initiative¹⁴. Perhaps this was due to the fact that the idea of consolidation of municipalities was not yet popular among the Russian elites. Later the situation changed.

Since 2014, another territorial reform has been launched in Russia, aimed at the enlargement of municipalities. Entire regions decided to abolish dozens of settlements and create *gorodskie okruga* (urban districts) in their place. They decided to compensate consequences of an ill-conceived reform of the previous period by enlarging municipalities. Thorough study and assessment of the feasibility of reform was not carried out in this case either.

In some regions, the reform to enlarge the municipalities went smoothly, in others it met with resistance like in the Kaliningradskaya oblast. But the flagship of the resistance to recentralization became the Moscow region (Moskowskaya oblast). In this region, consolidation was accompanied by scandals, the process dragged on for several years, and various political forces united against the reform. The region was one of the Russia's leaders of GDP per capita and the most attractive region for internal migration. Every year the population of the Moscow region increases by several hundreds thousand people. Against this background, the expediency of territorial consolidation raised reasonable questions.

The government of the Moscow Region openly recognized its "work" to transform former *rayons* into *gorodskie okuga* (urban districts), and the fact that the initiative for merger came not from the settlements, but from the of the region authorities.

The Governor of the Moscow Region, Andrey Vorobyov, said: "*gorodskie okuga (urban districts) of the Moscow region are being united not for the sake of merger, but for the concentration of resources, which will make the life of residents more comfortable*"¹⁵ This was the only explanation for necessity of the reform from its initiators.

The creation of urban districts in the Moscow region was justified muzzily. For example, the administration of the city of Balashikha placed in it's web-page the text with a promising title "*On the expediency of combining the urban districts of Balashikha and Zheleznodorozhny*". The text consists of lists the legal acts and the achievements of the administration in recent years¹⁶. In the Solnechnogorsky rayon, the mergers was explained, in particular, by the strengthening of the country's defense capability.

In some cases, the voting of local deputies for the creation of urban districts was carried out with the use of violence. Deputies from Tomilino were locked up overnight in the local administration building until they agreed to vote for the abolition of the settlement and merger into an urban district¹⁷. Violence and blackmail against deputies who defended the preservation of the settlements were also recorded in other areas.

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>, access: 21.04.2024

¹³ Monitoring of The European Charter of Local Self-Government, <https://www.congress-monitoring.eu/en/analyse/?pays=25%2C39%2C&articles=>, access: 17.04.2024

¹⁴ Shishkin S.I., Lavrik M.A. Preobrazovanie Munitcipalnyh Obrazovaniy (na primere Shelekhovskogo rayona Irkutskoy oblasti), "Sibirski Yuridicheskiy vestnik Transformation of municipalities (on the example of the Shelekhovskiy district of the Irkutsk region). Sibirskiy legal bulletin" 2007, №4 (39), access: 18.04.2024

¹⁵ "Make people's lives more comfortable." Andrey Vorobyov called the reason for the merger of urban districts Anastasia Abroskina, Nina Petlinova, <https://360tv.ru/news/mosobl/sdelat-zhizn-ljudej-komfortnee-andrej-vorobev-nazval-prichinu-obedineniya-gorodskih-okrugov/> (rus), access: 08.04.2024

¹⁶ "On the expediency of combining the urban districts of Balashikha and Zheleznodorozhny" <http://balashiha.ru/article/o-tselesoobraznosti-ob-edineniya-gorodskih-okrugov-balashiha-i-zheleznodorozhnyj-171471>, access: 26.04.2024

¹⁷ Why are urban districts being created in the Moscow region Why are local self-government being reformed in the Moscow region? Irina Rybnikova, Зачем в Подмоскowie создают городские округа, <https://rg.ru/2017/02/07/reg-cfo/zachem-v-podmoskove-sozdaiut-gorodskie-okruga.html>, access: 25.04.2024

We can identify the following reasons for the unsuccessful opposition to recentralization in the Moscow region.

First, the weakness of expertise in decision-making. There is no practice of preparing and discussing reforms in the country and the region. The role of experts, at best, is reduced to substantiating the decisions of the authorities, and for the most part, no substantiation of decisions is made at all.

Secondly, the imperfection of the legislation in terms of taking into account the opinion of the population makes it possible to manipulate this concept. According to the regulation on public hearings in most municipalities of the Moscow Region, their result is advisory, not mandatory.

Thirdly, in the absence of legal protection and the ineffectiveness of law enforcement agencies, deputies and participants in public hearings are under direct pressure, including physical threats and not only threats. In Tomilino, residents dissatisfied with the merger into the city district were dispersed by the Russian Guard; in many districts of the Moscow Region, there were attempts to prevent residents opposed to the merger from attending public hearings.

In other words, we are talking not only about local government legislation but rather about the lack of democracy, the absence of the rule of law, and the absence of a true separation of powers.

3. Capabilities for higher tier of public administration to take powers away exercised by a lower territorial unit

The central government possess capabilities to influence lower tiers in both Poland and Russia, but while in Poland we observe the transfer of particular functions, accompanied by battles in parliament as well in the expert community, in Russia we are talking about restructuring of the entire system with complete indifference and impotence of the society.

The region level in Russia is the state level, while in Poland the voivodeship level is local and additional to gminas and poviats.

The law on voivodeships states:

Art. 4. 1. The scope of activities of the voivodeship self-government does not affect the independence of the poviat and the gmina.

2. The voivodeship self-government bodies do not act as supervisory or control bodies towards the poviat and the gmina and are not higher-level bodies in administrative proceedings¹⁸.

This rule, however, does not apply to the central government. In the process of reforming certain functions of the state, the interests of gminas and occasions are inevitably affected. Thus, in the course of the education reform in 2015, the powers of gminas were

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/U/D19980576Lj.pdf>, access: 10.04.2024

significantly curtailed, and schools received curators from the central government. In 2016, the general education system was reorganized, which caused misunderstanding and outrage on the ground.

In 2017, the powers of the voivodeships in the field of environmental protection were curtailed. In the same year, a rule was introduced according to which tariffs for water supply and sewerage are approved centrally.

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, in its monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government, points to a number of areas where recentralization is taking place in Poland. Among the previously local and regional competences that have gradually been re-allocated to the State, they especially mentioned:

- *Centralization of the agricultural advisory centers (dealing with farmers' support);*
- *Centralization of the environmental protection funds (distributing EU funds);*
- *Centralization of water management, including the authorities against flood;*
- *Centralization of sport installation financed by the Lotto;*
- *Centralization of competences on veterans;*
- *Centralization of competences on management of schools;*
- *Centralization of competences in the field of family benefits, parental benefits and a one-off childbirth benefit¹⁹.*

Let's compare with Russia. In the new Russian law "On the General Principles of Organization of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation"²⁰, Article 6 "Participation of the Bodies Included in the Unified System of Public Authority in the Constituent entities of the Russian Federation in Solving the Problems of Local Self-Government" effectively nullifies local self-government in Russia. According to this law higher tier is able to:

- 4) carry out legal regulation of the rights, duties and responsibilities of local self-government bodies and officials of local self-government in the cases and in the manner established by federal laws;
- 5) participate in the formation of local self-government bodies, the appointment and dismissal of officials of local self-government in the manner and cases established by federal law establishing the general principles of organizing local self-government;
- 6) carry out, in accordance with this Federal Law and the Federal Law that establishes the general principles of the organization of local self-government, the vesting of

¹⁹ Monitoring of The European Charter of Local Self-Government, <https://www.congress-monitoring.eu/en/analyse/?pays=25%2C39%2C&articles=>, access: 05.04.2024

²⁰ Federalny Zakon ob obschih principah organizacii publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federacii (The federal Law on General Principles of the Public authority organization in the constituent entities of the Russian Federation) 21 декабря 2021 года N 414-ФЗ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (rus), access: 05.04.2024

local self-government bodies with certain state powers, constituent entity transfers the local self-government bodies material and financial resources necessary for exercise of such powers, and ensures control over exercise of the delegated power.

Constituent entity (region) has the right to redistribute powers between the level of local government and the level of the region: *“The laws of the constituent entity of the Russian Federation may redistribute powers between local governments and state authorities of the constituent entity of the Russian Federation».*

The Polish Law on gminas reflects the principle of subsidiarity regarding the powers of local authorities. *Art 6.1. The gmina’s scope of activity includes all public matters of local importance, not reserved by statute for other entities²¹.*

In Russia, there is also the concept of *“issues of local importance”*, but the list of these issues is very limited compared to the Polish one. In particular, local self-government does not deal with education and health issues, and in cities of federal significance, local government does not even deal with issues of improvement.

The Russian law 131-FZ²² separately spells out issues of local importance for urban and rural settlements, municipal districts, municipal urban district and intracity district. At the same time, there are issues that are not directly related to the competences of the corresponding level, but to which the territorial units *“have the right”*, for example, to *“create conditions for the development of tourism”* or *“promotion of the development of physical culture and sports for people with disabilities”*.

The Polish law says that the assumption of additional powers by a gmina must necessarily lead to a corresponding increase in the budget. In Russian legislation, such a right is not so clearly spelled out. There is a rule on assessing the effectiveness of the activities of the municipality in Russian legislation. This marvelous legislative norm of manual control is worth quoting in full:

Article 18.1. Evaluation of the effectiveness of the activities of local governments

- 1. The list of indicators for evaluating the effectiveness of local governments activities is approved in the manner determined by the President of the Russian Federation.*
- 2. Regulatory legal acts of the highest official of a constituent entity of the Russian Federation (head of the highest state power’s executive body of a constituent entity of the Russian Federation) may provide for the allocation of grants to municipalities at the expense of the budget of a constituent entity of the Russian Federation in order to facilitate the achievement and (or) encourage the achievement of the best values of indicators.*
- 3. Regulatory legal acts of the Government of the Russian Federation may provide for the provision*

21 USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>, access: 07.04.2024

22 Federalny Zakon «Ob obschih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federacii) (Federal Law On the general principles local self-government organization in the Russian Federation) Ф3-131 от 6.10.2003, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, access: 08.04.2024

of interbudgetary transfers from the federal budget to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation in order to encourage the best practice of local self-government bodies in organizing municipal government and resolving issues of local importance of municipalities.

4. Legislative guarantees of the financial autonomy of territorial units

The lack of financial autonomy of territorial units is a common problem of local self-government in post-Soviet countries. Central government still distrust the local level in such countries. Moreover, it is believed that if the regions and municipalities have sufficient financial autonomy to ensure their functions, the country is threatened with disintegration.

Limitation financial autonomy is carried out through:

5. predetermined shortfall in revenues of local units and the need to raise funds from the central government to meet current obligations;
6. expanding the powers of inspection bodies to influence territorial units where violations in the financial sector have been identified;
7. uneven distribution of central government funds allocated under special development programs;
8. other methods;

According to the legislation of both Poland and Russia, the income of territorial units in most cases is clearly not enough to cover all expenses, especially for development.

Proponents of decentralization in Poland criticize the Act of 1999, which created insufficient financial autonomy for gminas. Against the background of the old EU countries, Poland loses in this regard, but the country looks good against the background of its eastern neighbors.

An important difference between Poland and Russia is that in 38% of PIT in Poland remains at the gmina level, while in Russia it is a federal tax, which in the proportion of 85% goes to the regional budget - that is, the state level, and only 15% rests on the local level.

At the same time, due to Soviet inertia, PIT in Russia is paid at the location of the employer not at the place of residence of the taxpayer. Thus, a significant disproportion arises between the budgets of Moscow and St. Petersburg, on the one hand, and the regions adjacent to them, from where there is a pendulum migration to the capitals, on the other.

In Russia, a much smaller percentage of income tax remains in the local budget, or rather, it is negligible; in Poland, taxes from various types of business activities, including sales tax, go to the commune level. Thus, Russian local territorial units have no economical interest in territory development.

Environmental payments in Poland go to the local budget, unlike in Russia. In Russia, a municipality, in whose territory minerals are mined or hazardous production is located, remains poor.

Polish self-government suffers from the obligations imposed by the central government for implementation of social programs - various benefits, for example, rental premises, provided by the “good government” hit the budget of the territories²³.

In Poland, unlike Russia, there is a special Act regulating the sources of funding for local government. In Russia, such a law has been adopted in 1997 but later expired. Now such issues are regulated by the Tax Code, the Budget Code and the corresponding regional laws.

It is worth noting that the tax system in Poland was formed with an eye on the reform of self-government, while in Russia a new, considered progressive version of the Tax Code was adopted six years before the municipal reform - in 1998 and significantly redesigned in 2001-2002. Russian Budget Code contains a norm according to which, at a critical level of debt in a territorial unit, external financial management is introduced, but the Russian government already has enough tools to influence disgruntled municipalities.

The financial blackmail of municipalities and distribution of resources depending on political loyalty in Poland is considered as deviation, causing criticism and resistance. The Polski Ład program adopted by the Polish government, which implies additional financing by the central government of strategic development programs on the ground, causes fears among experts - the program risks becoming more of a tool for exercising political influence rather than a tool for development.

In Poland, recentralization has been attempted by giving the Courts of Accounts the power to remove heads of territorial units and even dissolve councils on the basis of findings of financial irregularities. The attempt was blocked after massive public outrage²⁴.

Any central government tries to keep the territorial units on a short leash and put them in the position of petitioners, but the Russian state has been especially successful in this matter.

In order to maintain municipalities in the position of petitioners in Russia, not only such common methods as the distribution of transfers and participation in investment programs are used. Municipal formations are obliged to report according to the criteria established by the federal government, and the financing of municipalities depends on the fulfillment of these criteria.

These criteria include, among other things, things that the municipality cannot directly influence, for example, the number of companies and individual entrepreneurs or the number of square meters of housing commissioned per year²⁵.

Political criteria are added to the economic criteria at the regional level. There are 20 criteria for assessment performance of governors. Grants and transfers provided to regions depending of the number of indicators. The first point of the assessment is the level of trust to the governors indicated by polls. It's indicated mainly by the results ruling party in the elections. Presidential administration is officially responsible for the indicators and measurement of this point. The government is responsible for the rest 19²⁶.

The main criterion for evaluating the performance of the governor is trust in the authorities:

“1. Trust in the authorities (trust in the President of the Russian Federation, senior officials (heads of the highest executive bodies of state power) of the constituent entities of the Russian Federation, the level of which is determined, among other things, by assessing public opinion regarding the achievement of the national development goals of the Russian Federation in the constituent entities of the Russian Federation)”²⁷.

In practice, this is expressed in the need for falsification of election results by governors. Such falsification is possible only with the involvement of local authorities, which are responsible for the formation of election commissions.

The most important financial instrument in current Russia are National Projects. The biggest part of them distributed on local level²⁸. A significant part of European funds is also spent at the local level, however, with a big stretch, one can consider the system of national projects as an analogue of European development funds. National projects in Russia provide for the most part not development, but the performance of the current functions of municipalities on a competitive basis. Officials from Moscow select projects for implementation in the regions through a competition. So, for example, such “development projects” are being implemented as road repairs, kindergarten roof repairs, etc.

National projects are not just a manifestation of distrust of local authorities and an attempt to streamline the distribution of funds. The main benefactor in the state should be the central government, and it should be obvious that thanks to wise central power, and not the local self-government, citizens have new roads and a working water supply system. The most dangerous for the authorities is when local self-government is led by opposition politicians, who can gain political dividends from positive changes in the city or region or even when authorities faced with people who know their rights.

In the Tver region in 2018, the head of the district solemnly opened a lantern. During the ceremony, he entered into a skirmish with the residents, as a result of which he cursed them and called them oppositionists who want to arrange a Maidan following the

23 J. Wojnicki, Tendencje Centralizacyjne w Polsce po 1990 roku- ciągłość i zmiana, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 2(18), s. 29-33.

24 D. Sześciło, Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku, Fundacja im. Stefana Batorego Warszawa, styczeń 2018

25 Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008 N 607 (as amended on June 11, 2021) “On assessing the effectiveness of the activities of local governments of municipal, urban districts and municipal districts», https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/b95a455bbc0cc30b942dbb28cfe974567952042f/#dst100025 (rus), access: 04.04.2024

26 Decree of the President of the Russian Federation of February 4, 2021 N 68 “On assessing the effectiveness of the activities of senior officials (heads of the highest executive bodies of state power) of the constituent entities of the Russian Federation and the activities of executive authorities, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375984/ec86f9abca088b6b234ea56f23c6272ee3ca55c8/, access: 02.03.2024

27 Ibidem.

28 Russian National Projects official web-page: <https://национальныепроекты.рф/projects>, access: 01.04.2024

example of Ukraine. An excellent illustration of the principle “Resources in exchange for loyalty” is the statement of the head of the district Oleg Dubov in social networks following the skirmish:

*Of course, we turned on the lighting, but the further participation of the village of Kholmets in ... rayon's programs will now be a big question. Territories where protests are allowed (whether from residents or visitors) cannot count on any understanding or support from the area*²⁹.

The President of Russia annually arranges many hours of “live lines”, where he gives live instructions to local authorities to resolve that other issue. In recent years, “live lines” take place in December and look like a New Year’s gift to the Russians. This format allows you to maintain the image of a wise central government, which scolds negligent local officials.

5. The special order of the organization of local self-government in Russia

In Russia, unlike Poland, exists the concept of «special order of the local self-government» on particular areas.³⁰

These areas include:

9. cities of federal significance (three, including Moscow and St. Petersburg - since 2004)
10. closed administrative-territorial formations (ZATO) - settlements and cities, associated with the development of secret military technologies (since 2006)
11. science cities - the same as ZATO, with a slightly smaller share of the military-industrial component (since 2004)
12. border territories (since 2004)
13. regions of the Far North (since 2007)
14. Skolkovo Innovation Center (since 2010)
15. territories of priority socio-economic development - territories that are created in industrial single-industry towns (since 2014)
16. innovative science and technology centers (since 2017)
17. free port of Vladivostok (since 2018)
18. Arctic zones (since 2020)
19. Federal territories (introduced by amendments of November 2021, the content of the term is not disclosed)

²⁹ In the Tver region, the head of the district solemnly opened a lantern, but the residents did not like it. Then he swore at them and called what was happening a “mini-Maidan”, <https://meduza.io/shapito/2018/08/05/v-tverskoy-oblasti-glava-rayona-torzhestvenno-otkryl-fonar-no-zhitelyam-neponravilos-togda-on-ih-obmateril-i-nazval-proishodyashee-mini-maydanom> (rus), access: 03.04.2024

³⁰ Federalny Zakon «Ob obschih principah ogranizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federacii» (Federal Law On the general principles local self-government organization in the Russian Federation) Ф3-131 от 6.10.2003 https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, access: 03.04.2024

It is easy to guess that local self-government in Russia is being liquidated in territories that are more or less successful economically and demonstrate development potential.

By “special order” is meant the restriction of the autonomy of municipalities up to the reduction of their activity to decorative functions. The main part of the law does not apply to territories where a special procedure for self-government has been adopted.

In particular, it is said about federal cities:

*The powers of local self-government bodies stipulated by federal laws to resolve issues of local importance are exercised by local self-government bodies of intra-city municipal formations of cities of federal significance in the event that the relevant issues are defined as issues of local importance by the laws of the constituent entities of the Russian Federation - cities of federal significance*³¹.

Guided by the principles of “unity of urban economy”, the federal law gives the city of federal significance the right to determine the rules arranged in it. At the mercy of the authorities of the federal cities given the right to determine:

20. establishing and changing the boundaries of intra-city municipalities, their transformation
21. a list of issues of local importance, sources of income for local budgets of intracity municipalities;
22. composition of municipal property.

In the federal cities of Moscow and St. Petersburg, there are two types of local government - state, appointed by the regional authority, and local, elected by residents. Appointed government officials have both finances and powers, while local self-government has limited functions and a budget that is only enough to maintain the apparatus. In Moscow, the powers of local self-government do not even include landscaping - what plants and in what quantity will grow in a particular yard, the mayor’s office of the multi-million metropolis decides.

* * *

There is a common opinion that the population of Russia is not ready for the adoption of local self-government and it uses the available opportunities due to its own inertia. However, one should not underestimate the limitations that exist in national legislation.

Features of the legislation on local self-government play an important role in maintaining the independence of territorial units and in ensuring the principle of subsidiarity. A clearly defined procedure for changing the boundaries of territorial units and clear criteria for the possibility or impossibility of their transformation help to prevent

³¹ Federalny Zakon «Ob obschih principah ogranizacii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federacii» (Federal Law On the general principles local self-government organization in the Russian Federation) Ф3-131 от 6.10.2003 https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/, access: 03.04.2024

attempts by regional and central authorities to strengthen control over lower levels.

Any government strives to work on the principle of “resources in exchange for loyalty,” but if the Constitution lays down the norm on the need for sufficient funding of territorial units, and equalizing budgets through subsidies is not a right, but an obligation of the central government, it becomes more difficult to blackmail politically disloyal territories.

Budgetary and tax legislation designed in accordance with the principles of subsidiarity and fiscal decentralization also helps to resist recentralization. If the central government, having destroyed the financial independence of municipalities, is still not sure of its sovereignty, it is possible to directly enshrine the principle of loyalty in exchange for resources through by-laws or to remove a significant part of the territories from the scope of national legislation on local self-government.

Michał A. Piegzik

Edinburgh Napier University

ORCID: 0000-0002-1266-2015

A CONTROVERSY AROUND SINGLE PARENTAL AUTHORITY AFTER DIVORCE IN JAPANESE FAMILY LAW – A HAPPY ENDING FOR THE PARENTS AND CHILDREN?

Japan is one example of a democratic state governed by the rule of law, which ratified international conventions on children’s rights, yet it has been struggling with their full implementation. A vivid example of such a problem is the system of single parental authority after divorce, known in Japanese as Rikongo no Tandoku Shinken (離婚後単の単独親権). Under the pretext of protecting the children’s best interests against conflicted parents, a long time ago, the Japanese legislator established a system in which one of the parents automatically loses parental authority and has no legal guarantee of maintaining contact with the child. The article will outline this issue by indicating its legal and historical sources, presenting statistical data and societal views of Japanese citizens, describing practical aspects related to the impact of the system on contact with the child, examining the most famous court rulings, and finally, shedding light on the upcoming reform. There is no doubt that the single parental authority system is inconsistent with the UNCRC standards, and its revision has been recommended for years. However, international pressure forced the Japanese government to initiate the discussion on the reform. After all, on 30 January 2024, the Family Law Subcommittee adopted outlines of the amendment of the Civil Code to introduce joint parental authority after divorce. Since the government supported the reform of the parental authority system, the Diet will possibly pass the bill soon without additional controversies. The introduction of the amendments to the Civil Code will profoundly change the definition of parental authority, the duty of the parents, the attribution and exercise of joint parental authority, provision on the residence, maintaining contact, and child support. Thus, the current legislative action will fundamentally change the Japanese family law system.

Key words: Japanese family law, parental authority in Japan, Civil Code reform in Japan, children’s rights law

Japonia jest jednym z demokratycznych państw prawa, które ratyfikowały międzynarodowe konwencje dotyczące praw dziecka, lecz mimo wszystko zmagają się z ich pełnym wdrożeniem. Namacalnym przykładem takiego problemu jest system pojedynczej

władzy rodzicielskiej po rozwodzie, znany po japońsku jako Rikongo no Tandoku Shinken (離婚後単の単独親権). Pod pretekstem ochrony najlepszego interesu dziecka w obliczu konfliktu pomiędzy rodzicami, wiele lat temu japoński prawodawca wprowadził system, w którym jeden z rodziców automatycznie traci władzę rodzicielską i nie posiada prawnego interesu utrzymania kontaktu z dzieckiem. Niniejszy artykuł pokrótce zarysuje ten problem poprzez wskazanie jego źródeł prawnych i historycznoprawnych, przedstawiając dane statystyczne i opinie japońskiego społeczeństwa oraz wskazując na praktyczne aspekty związane z wpływem systemu na kontakty z dzieckiem. W dalszej części tekstu przybliżone zostaną najważniejsze wyroki sądowe w tej materii oraz omówiona zostanie bieżąca reforma prawa rodzinnego w Japonii. Nie ulega wątpliwości, że system pojedynczej władzy rodzicielskiej jest sprzeczny z pryncypiami ustanowionymi przez Konwencję Praw Dziecka, zaś jego rewizja jest postulowana od wielu lat. Jednak to dopiero presja międzynarodowa zmusiła japoński rząd do zainicjowania debaty nad reformą. Ostatecznie, 30 stycznia 2024, Podkomisja ds. Prawa Rodzinnego przyjęła zarys poprawek do Kodeksu Cywilnego w celu wprowadzenia systemu wspólnej władzy rodzicielskiej po rozwodzie. Z racji na to, że rząd popiera postulowane zmiany, Parlament prawdopodobnie przegłosuje projekt ustawy bez dodatkowych obiekcji. Wprowadzenie poprawek do Kodeksu Cywilnego gruntownie zmieni definicję i zakres władzy rodzicielskiej, obowiązków rodziców, wykonywanie wspólnej lub pojedynczej władzy rodzicielskiej, jak również przepisy dotyczące opieki na dzieckiem, kontaktów i obowiązków alimentacyjnych. Procesowana obecnie zmiana legislacyjna fundamentalnie zmieni oblicze japońskiego prawa rodzinnego.

Słowa kluczowe: Japońskie prawo rodzinne, władza rodzicielska w Japonii, reforma Kodeksu Cywilnego w Japonii, prawa dziecka w Japonii

Background

The parental authority (shinken) in the Japanese family law system is regulated by the Book on Relatives Law (Shinzoku Hō) of the Civil Code (Mimpō) in chapter four, consisting of Articles 818 to 837. All norms related to this matter are divided into three paragraphs: general rules (sōsoku), effects (kōka), and removal (sōshitsu) of parental authority. Some supplementary provisions are also covered by other legislation, i.e., the Domestic Relations Case Procedure Act (Kaji Jiken Tetsuzuki Hō).

The Mimpō does not provide a comprehensive definition of parental authority or its precise scope in one article.¹ Therefore, the term “parental authority” must be reconstructed from existing Mimpō norms, supplemented by judicial decisions. Article 820 of the Mimpō

states that a person exercising parental authority (shinken o okonau mono) has rights and responsibilities to safeguard and raise a child considering their interests (ko no rieki). The reference to the child’s interest can be perceived as a direct adoption of Article 3.1 of the UNCRC, ratified by Japan in 1994.² The other important element of Article 820 is the established principle that parental authority should be understood as holding rights and bearing responsibilities (kenri-gimu) simultaneously. As A. Kubota argues, the interwoven and inseparable set of rights and responsibilities is uncommon in Japanese private law.³

Under Article 818, a child (including an adoptive child) that has not attained the age of majority (seinen ni tatsu shinai ko) is abided by the parental authority of ‘both mother and father’ (fubo no shiken ni fuku suru).⁴ Due to the partial reform of the Mimpō of 13 June 2018, the age of majority in Japan has been decreased from 20 to 18, effective from 1 April 2022.⁵ Notably, contrary to the tradition established by the Meiji government in 1876 and upheld by successive legislation,⁶ also after the war, the new law is consistent with the definition of a child from Article 1 of the UNCRC.

According to Japanese legal scholars, the Mimpō distinguishes two distinctive sets of rights and responsibilities within the general term of parental authority. The first one, covered by Articles 820-823, is described as the right and responsibility to safeguard and raise a child (ko no kango oyobi kyōiku), also called ‘physical protection’ (shinjō kangoken).⁷ On the contrary, the second category, regulated by Article 824, provides for the right and responsibility to control the child’s property (ko no zaisan o kanri shi) and act as their agent in performing legal acts related to managing their property (sono zaisan ni kansuru hōritsu kōi ni tsuite sono ko o daihyō suru).

The parental authority in Japanese family law comprises the right and responsibility to safeguard and raise a child (Article 820), decide about the residence of a child (Article 822), express consent for the child’s employment (Article 823) and act as an agent to manage the child’s property (Article 824). Article 821 also introduced the general principle that a person who exercises parental authority shall respect the child’s personality (ko no jinkaku o sonchō suru) and consider their age and level of development (nenrei oyobi hattasu no taido ni hairyo). Using corporal punishment (taibatsu) or any other behaviour, including oral disciplining (gendō), adversely affecting the child’s physical and mental development is forbidden. Providing special protection for the child and their harmonious development is

² F. Tsuneoka, *Kazoku Hō*, Tokyo 2021, p. 193.

³ A. Kubota, *Kazoku Hō: Mimpō o Manabu*, Tokyo 2021, p. 287.

⁴ Pursuing the Supreme Court ruling of 11 May 1940, the relationship between a child and mother and father should not only be reflected in the family registry (koseki) but also consistent with the factual situation. Therefore, the parental authority established through a false indication of a parent in a birth notification (shusseki todoke) is void. Matsuoka, Tanaka, *op. cit.*, p. 166.

⁵ Heisei 30.06.13, *Mimpō no Ichibu o Kaisei suru Hōritsu*

⁶ H. Asako, T. Itō, N. Ueda, F. Jimbo, *Nihon Hōseishi*, Tokyo 2010, pp. 300–301.

⁷ Matsuoka, Tanaka, *op. cit.*, p. 163. The 2011 Mimpō reform clarified the child’s interest principle expressed in Article 820.

¹ Some Japanese researchers also noticed the international criticism towards using the term “parental authority” and argued it was already replaced by less paternalistic and hierarchical wordings, such as “paternal responsibilities” (England) or “parental safeguarding” (Germany). H. Matsuoka, K. Tanaka, *Shin Komentāru Mimpō (Kazoku Hō)*, Tokyo 2021, p. 162.

consistent with Article 19.1 of the UNCRC and its preamble recognising the need to respect the child's personality. Notably, the current shape of Article 821 was introduced recently by the partial reform of the Mimpō on 16 December 2022. It removed the former Article 822, which gave a person exercising parental authority the right to discipline the child to the required degree (*hitsuyō no han'i de so ko o chōkai suru koto ga dekiru*), considering their best interest when safeguarding and upbringing. The old Article 821 regulating the right to determine the child's residence became Article 822.⁸ The December 2022 reform has ended the decades-long discussion in Japan about protecting children from vague forms of disciplining established in the 19th century. As Y. Morita argues in his article, the COVID-19 restrictions and a lockdown policy also influenced the change, as the state reported the growing number of domestic violence cases affecting children.⁹

Article 818.3 of the Mimpō established the general principle of the joint parental authority (*shiken no kyōdō shikō*) during the marriage. The Japanese family law applies this principle strictly only to married couples, which means that a single parental authority (*tandoku shinken*) dominates in any other forms of informal relationships. Even if the father recognises a child born outside the marriage (*kongaishi*), he can only safeguard and raise his child under the single parental authority system in agreement with a mother, who exercises the parental authority. Holding parental rights and responsibilities by a mother does not preclude the possibility of the father applying to the family proceedings court (in or without an agreement with the mother) for the order transferring the paternal authority from one parent to another (Article 819.4-5). Additionally, the parents whose child was born outside wedlock can be granted joint parental authority after concluding the marriage.¹⁰

Parents, described as mother and father, have equal rights and responsibilities concerning their children. This principle is guaranteed by Article 24 of the Constitution of Japan, which states, among others, that marriage shall be maintained through mutual cooperation with the equal rights of husband and wife as a basis. However, when one of the parents cannot exercise parental authority, it can be solely exercised by the other (Article 818.3). Among the reasons for the inability to exercise parental rights and responsibilities, the Japanese scholars mention several circumstances, which include the missing person (*yukue fumei*), serious illness (*jūbyō*), mental disorder (*shinshin sōshitsu*), serving a sentence (*jukei*), the removal of parental rights and responsibilities from a parent (*shiken no sōshitsu*), the renunciation of parental authority (*shinken no jinin*) due to unavoidable reasons not being a suspension (*shinken no teishi*) from Article 834, the court order to establish the foster care (*koken no kaishi*).¹¹

Contrary to the principle of joint parental authority during the marriage, Article 819 of the Mimpō sets the ground for single parental authority after the divorce. Where parents decide to divorce by consent (*kyōgi rikon*), they shall collaborate to determine one parent who will exercise the parental authority. Consequently, in the case of divorce by litigation (*saibanjō no rikon*), the court decides to grant parental authority to one parent (Article 819.2). Where parents divorce before the child's birth, as a matter of principle, the mother exercises paternal authority. Yet, after the child's birth, parents can agree on granting the father parental rights and responsibilities (Article 819.3). If parents are unable or feasible to reach an agreement on selecting the person responsible for holding the parental authority, they can apply to the family proceeding court to decide on this matter. In this case, the court's decision replaces the agreement between parents and becomes a ground for the settlement (Article 819.5). However, based on the principle of protecting the child's best interest, upon the application of the child's family member, the family proceeding court can also transfer the parental authority from one parent to another (Article 819.6). This action is called in legal scholarship a 'handling over a child' (*ko no hikiwatashi*). Japanese scholars have widely discussed its compulsory execution from different perspectives and the child's mental health, as the courts presented different views in recent years¹².

Furthermore, the Japanese Nationality Law (*Kokuseki Hō*) also has some implications for parental authority after divorce. Children born in marriages concluded by a Japanese national and a foreigner usually hold double citizenship. Since Japanese law does not recognise dual citizenship (*nijū kokuseki*), a minor having Japanese and another country's citizenship is generally treated as a Japanese citizen.¹³ Therefore, all divorce cases concerning parental authority over a child holding Japanese and foreign citizenship brought before the Japanese courts are governed by Japanese law, putting the non-Japanese parent at a severe disadvantage in the dispute.¹⁴

Notably, the single parental authority system is a concept that has been introduced previously in Japanese family law and is strongly influenced by tradition. When the modern Japanese private law system was born in the second part of the 19th century, parental authority was treated only as the sole father's right, even during marriage.¹⁵ Additionally, the idea of parental authority as a mechanism for protecting children was entirely unknown.¹⁶ According

8 Reiwa 4.12.10, Mimpō nado no Ichibu o Kaisei suru Hōritsuan.

9 Y. Morita, „Mimpō (Kazoku Hō) to Jidōgyakutai no Mondaiten ni tsuite- Shiken, Kangoken, Chōkaiken o chūshin to shite” in: [Shimpojaumu] Korona ka ni okeru Kazoku to Shosō to Hō, Dai Ichi Hōkoku, 2023, vol. 5, pp. 137–152.

10 Tsuneoka, op. cit., p. 196.

11 The opinions related to foster care are divided. Matsuoka, Tanaka, op. cit., p. 169.

12 N. Iida, “Ko no Hikiwatashi no kyōseishikō” Jirei no Kentō: “Shikō Hojōsha” to shite no Shinri Senmonshiki no Arikata ni tsuite”, Oita Daigaku Rinshō Shinri Kenkyū 2023, vol. 2, pp. 25-32.

13 The Japanese Nationality Law introduced a ban on holding dual citizenship. Under Article 11, if a Japanese national acquires foreign citizenship, he automatically loses the Japanese one. The most recent Tokyo High Court ruling supported Japan's ban on dual citizenship. Reiwa 05.02.21 Hanketsu Iiwatasu available at <http://yumejitsu.net/wp-content/uploads/2023/02/5ddde1a59c36115390751fbb2f14df33.pdf>

The Japanese Ministry of Justice's webpage provides a detailed explanation of the National Law available at <https://www.moj.go.jp/MINJI/minji06.html>

14 M. Takeda, “Rikongo no Shinken to Kangoken no Bunzoku no Futō ni kansuru Kōsatsu”, Ryūkyū Daigaku Hōbungakubu, 2005, p. 78.

15 R. Shiraiishi, Nihon Kindaiteki Hō to Jōsei, Kazoku, Tokyo 2022, p. 253.

16 Matsuoka, Tanaka, op. cit., p. 162.

to Article 879 of the Old Civil Code of 1898 (Kyū Mimpō), which was drafted based on German and French law, a child residing in a household was subjected to a father until they reached the age of majority (ko wa sono ie ni ilu chichi no shinken ni fukusu). However, if the father was unknown, deceased or deserted the family, a mother became a person exercising the parental authority within the household (ie ni iru haha no o okonafu).¹⁷ Despite the comprehensive reform of the Book on Family Law in 1947, which removed the household system (ie seido) and established joint parental authority during the marriage, single parental authority was not entirely scrapped¹⁸. The rationale for preserving it was motivated by the belief that divorced parents would be unable to collaborate during the child's upbringing – their behaviour would negatively affect the child. Also, as Mitsuru Munakata argues, the new parental authority system only seemingly introduced fundamental changes since, in reality, a child usually remained at the family house, and most former wives were alienated from the household. Thus, mothers were initially doubtful of receiving parental authority. When the father remarried, the child was adopted to reintegrate with the new family, which was not a rare social pattern in Japan. The state still preferred to allocate specific, commonly traditional, roles within the families, even if the head of household position was officially removed.¹⁹

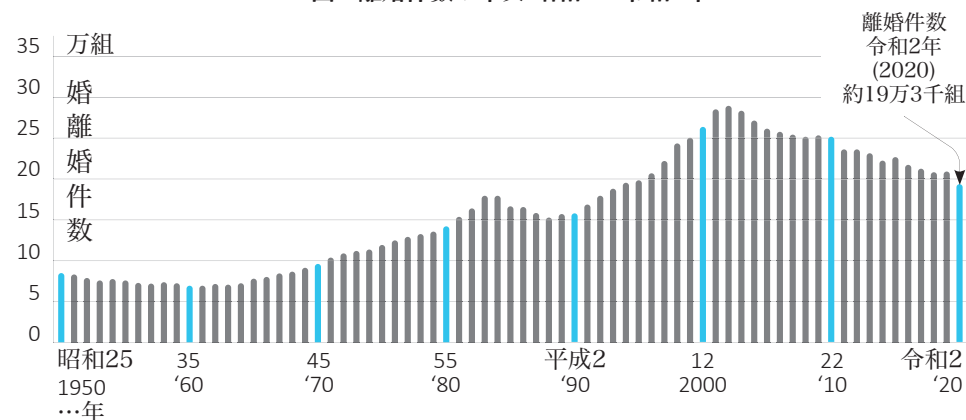
Notwithstanding the criticism towards the existing system, one cannot deny that the Japanese legislator expressed the will to prioritise the child's interest for the first time. However, the desire to escape the conflict between the parents was short-sighted, as M. Takeda argues that many children have become innocent victims of the family dispute to secure single parental authority.²⁰

Notably, M. Munakata also criticises Japan as the only country in the G7 that still sticks to the single parental authority system, and he puts her in the group of countries supporting outdated legislation, which includes infamous examples like Iran and North Korea.²¹

Against the numbers

Before dwelling on Japan's single parental authority system and its inconsistency with internationally recognised standards, it is essential to show this issue's scale and social awareness.

図1 離婚件数の年次-昭和25-令和2年一



According to the latest data from 2022, the Japanese Ministry of Health, Labour and Welfare reported about 193,253 divorce cases in 2020. The last two decades showed a steady decrease in divorces since its peak in 2002 (almost 290,000 cases). The current data reveal that 88.3% of divorces were by consent (kyōgi rikon), whereas 11.7% ended up in the family proceeding court. Among the latter group, 8.3% were mediatory (chōtei rikon), 1.3% conciliatory (wakai rikon), 1.2% by family court's decision and 0.9% by other judgements (hanketsu rikon). 4.6% of all divorce cases involve couples with one spouse who is a non-Japanese citizen. The data also show that mixed couples are more likely to divorce by consent, although the difference with Japanese couples is relatively small (2.0% - 4.5%, depending on the type of mixed couple).²²

Of 193,253 divorce cases in 2020, 111,335 (57.6%) included couples having children under their parental authority.²³ Looking back at the Japanese governmental statistics (e-Stat) from the last 20 years, the total number of children and young people from divorced families and bounded by parental authority is at least 5,040,000.²⁴ This means that children and young people directly influenced by the current shape of the paternal authority system represent about 4% of the Japanese population. However, the number of people who experienced the inconvenience of the Mimpō provisions related to this matter is much higher. It is hard to give a precise figure, yet based on the e-Stat data on divorced couples with one, two or more children, this number (including parents) constitutes roughly 10% of Japan's population.²⁵

17 The full content of the Old Civil Code and the comparison between old and new articles of Family Law is available on the Legal Information Platform available at <https://law-platform.jp/acts/129089>

18 Kokuritsu Kōbunshokan: Ref. 御 30627100: Mimpō no Ichibu o Kaitei Suru Hōritsu, Goshomei Gempa, Shōwa 22-nen, Hōritsu Dai 222-Gō.

19 M. Munakata, *Kyōdō Shinken*, Tokyo 2021, p. 23.

20 Takeda, *op. cit.*, p. 78.

21 Munakata, *op. cit.*, p. 21.

22 Reiwa 4-nendō 'Rikon ni kansuru Tōkei' no Gaikyō. Jinkō Dōtai Tōkei Tokushu Hōkoku available at <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon22/dl/gaikyo.pdf>

23 'Rikon ni kansuru Tōkei' 12.

24 In 2020, the Civil Code reform regarding the age of majority was not yet in force, and therefore children and young people up to 20 years old were bound by parental authority. The number of children and young people mentioned in the paper was counted based on data collected from 2000. Since April 2022, the age of majority, and thus the age limit for parental authority is set at 18 years old.

25 Jinkō Kōdtai Chōsa, Jinkō Kōtai Tōkei, Kakuteisū, Rikon: Shinken o Okonau ko o Motsu Fūfu, available at <https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003411869>

表3 親権を行う子の有無別及び夫妻の国籍別にみた届出月別離婚件数及び構成割合 -令和2年-

届出月	総数	親権を行う子の有無		夫妻の国民		
		子あり	子なし	夫妻とも日本	夫日本・外国	妻日本・夫外国
		離婚件数(組)				
総数	193253	111 335	81 918	184408	6 278	2 567
1月	16891	9 618	7 273	16004	652	235
2月	16 335	9 463	6 872	15523	578	234
3月	22 945	14349	8 596	22 050	626	269
4月	15960	9 258	6 702	15 324	441	195
5月	11 376	6 555	4 821	10910	335	131
6月	15165	8 723	6 442	14464	492	209
7月	16031	9 111	6 920	15280	519	232
8月	14970	8 297	6673	14247	511	212
9月	15 492	8 767	6 725	14 740	537	215
10月	15931	9 066	6 865	15133	576	222
11月	14803	8 376	6 427	14097	516	190
12月	17 354	9 752	7602	16636	495	223

In 2020, among divorced couples with children, in 94,291 cases (84.7%), the sole parental authority over all children was granted to the mother, while in 13,126 cases (11.8%) to the father. There was also a group of 3918 cases (3.5%) involving families with two or more children whose parents split with the parental authority over their children or neither received it. The data from the last 50 years shows a clear trend towards favouring mothers in disputes over parental authority after the divorce. The historical statistics also prove M. Munakata's claim that after the post-war reform of the Civil Law, the parental authority over the children usually remained within the heads of households, traditionally men. Data for 1950 show that in 48.7% of cases, the sole parental authority was granted to the father and 40.2% to the mother. In the remaining cases (11.1%), parental authority over two or more children was split between parents or granted to another person. This situation started to revert gradually in the early 1960s and rapidly progressed in favour of mothers by the early 1980s.²⁶ There is no doubt that the reason behind the phenomenon is more complex. Yet, one should notice that the primary factor could be the rapid economic growth of Japan (kōdōseichōki) and the establishment of the stereotypical social norm - working husband (sararīman) and housekeeping wife (shufu). While discussing the current numbers related to the disproportion of mothers and fathers as the sole carers with parental authority, M. Munakata blames the Japanese society for creating the general vision that “the mother watches over children” and that it has been settled as a cultural pattern. Therefore, granting parental authority to mothers without considering other options has become an excellent rhetorical figure (makurakotoba -

26 Jinkō Kōdai Chōsa.

literally ‘pillow words’), killing the more advanced debate on this issue.²⁷

Speaking of societal views, they are undeniably essential in analysing Japan's single parental authority system. In October 2021, the cabinet conducted the official survey, asking over 2750 people multiple questions related to family and parental issues. The section related to parental authority after the divorce was entitled “Rikon to Kosodate ni kansuru Seron Chōsa” (Opinion Poll on Divorce and Child's Upbringing). Apart from questions concerning marriage and divorce, Question 5 touched on the issue of people's consciousness of rights and responsibilities consisting of parental authority. 47.2% of respondents declared being aware of the precise scope of parental authority in Japan, while 48.2% acknowledged knowing only the general term “parental authority”. In Question 6, 77.4% of respondents confirmed knowing the joint parental authority system during the marriage, while 21.2% answered negatively. Surprisingly, in following Question 7, 89.4% of respondents declared knowing the single parental authority system after divorce, while only 9.3% were unaware. The cabinet's survey proves that single parental authority after divorce is a widely known issue in Japan, surpassing the knowledge about the joint parental authority system during marriage and the scope of parental rights and responsibilities.

However, crucial information on societal views is provided in Question 8. The cabinet asked the respondents whether they believed it was beneficial for the child if both parents had the right to decide about their upbringing despite the divorce. The biggest group, representing 41.6% of respondents, supported this postulate if there would be additional conditions. 38.8% of the answers indicated that there are many examples in which this pattern would be desired. 11.2% of respondents favoured this option without restrictions, and only 5.7% rejected any form of shared parenting.²⁸

The cabinet's survey is an excellent example of how most Japanese society supports shared parenting after divorce, at least with some formal requirements. Respondents believe this is a much more beneficial solution for the child than the current single parental authority system. The questionnaire contains much more interesting questions about views on parental authority after divorce, yet their analysis is not the subject of this paper.

The bitter reality of the single parental authority system

To prevent the total loss of contact between the child and the parent who lost the parental authority after divorce, the Japanese legislator introduced Article 766 of the Mimpō.²⁹ It states that in the case of divorce by consent, the parents decide on the primary carer of the child (kango o subeki mono), the personal contact (menkai kōryū) and the other

27 Munakata, op. cit., p. 55.

28 Reiwa 2-nendō: Rikon to Kosodate ni kansuru Seron Chōsa available at https://survey.gov-online.go.jp/r03/r03-rikon/3_chosahyo.html

29 Heisei 23-nen, Hōritsu Dai 61-Gō.

forms of contact (*sono hoka no kōryū*) between the child and the parent who is not the primary carer. Additional arrangements include dividing the necessary expenses (*hiyō no buntan*) and deciding on other childcare matters. The information on whether the parents reached an agreement on the contacts and the cost division is included in a separate section of the divorce notice (*rikon todokede*). However, local authorities can still accept divorce notifications even if the parents have not completed this section.³⁰ Article 766 clearly states that the child's best interest should always be a primary consideration during this process.

If parents can't reach an agreement or can't make the decision, the family proceeding court determines the details (Article 766.2). According to Article 32.1. of the Personal Status Litigation Act (*Jinjisoshō-hō*), the court decides on the contacts and aliments as ancillary provisions to the divorce ruling.³¹ If necessary, the court can also change its initial arrangements to take appropriate measures to address better the matters related to the child's care (Article 776.3). However, the court cannot alter parental rights and responsibilities besides childcare (Article 776.4). A contrario to Article 766, in the case of the court divorce, the scope of contact with the child and the division of the expenses are solely decided by the family proceeding court.

Despite the widespread notion that motherhood and earning capacities primarily determine the court's decision on granting the right to provide care, other significant factors are considered. For example, the list includes the capacity to bring up the child (*kyōiku nōryoku*), physical and mental health (*shinshin no kenkō*), personal traits (*seikaku*), affection towards the child (*ko ni taisuru aijō*), enthusiasm (*netsui*), care experience (*kango jisseki*), economic capacities understood as assets and income (*keizairyoku*), living conditions (*kyoju jōken*), living environment (*kyoju kankyō*), potential help of family and close friends in providing the care. The child's circumstances are also not ignored, as they compromise their age (*nenrei*), sex (*seibetsu*), mental and physical development (*shinshin no hattatsu*), conformity to the environment (*kankyō tekiyō*) and the child's view, which usually is taken into account when they have attained ten years old.³²

The direct contact (*chokusetsuteki kōryū*) with the child in Japanese family law is a broad category of activities that jurisprudence has constantly discussed. Initially, it was understood as spending time or eating together and staying overnight at the parent's place. Yet, about twenty years ago, the courts established the interpretation that direct contacts include indirect contacts (*kansetsuteki kōryū*), such as exchanging telephone calls, e-mails, letters, social media messages and photos.³³

Essential to mention, Article 766 of the *Mimpō*, in its current wording, was introduced in 2014 after a long internal discussion as an intermediate step towards implementing The

Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction of 1980, which Japan ratified.³⁴ The obligation to protect, among others, children from abduction is also expressed in Article 35 of the UNCRC. However, it is essential to mention that Japanese family law still struggles to fulfil the international law requirements related to child abduction. Child kidnapping by a parent is not considered a criminal offence in the Japanese legal system, which shaped the belief that family disputes over children can be solved without the court's intervention. Japan has had a terrible reputation for parents kidnapping children and courts refusing the children's repatriation enforcement. In the past, many incidents involved foreign residents who lost contact with their children after divorcing their Japanese spouse and were denied any form of contact. Some countries, including the United Kingdom, inform citizens on government websites about child abduction cases in Japan.³⁵ This issue is not limited to mixed couples since Japanese citizens are also victims of the current system.

Notwithstanding the child abduction issues and the legal controversies, based on the existing legal system of single parental authority after divorce and ancillary provisions from Article 766, Masanori Takeda presented three practical approaches that might help parents avoid the fight over their child and consider their best interest:

1. One parent holds the parental authority, and there are no additional formal provisions related to the second parent's rights and responsibilities. However, considering the child's best interest, the parents do their best to make various decisions on the child's upbringing and care and share the necessary expenses in advance to avoid future conflicts. In this scenario, the parent without parental authority might still feel anxious about their situation since there are no legal ways to enforce the agreement between parents if it is broken.
2. One parent holds parental authority, but the second is the primary carer. This approach requires strict cooperation to exercise parental authority to protect the child's best interest. Some researchers argue that balancing parental rights and responsibilities between parents, despite many legal ambiguities, is the closest to the shared parenting model. However, there are some considerations that the division of parental authority and parental care is an abstract idea that might need more detailed analysis.
3. Despite the formal single parental authority, both parents share rights and responsibilities equally. This approach is created to eliminate the harmful effects of the existing system based on the interpretation of Article 766 that the mother and father can be the child's carers. Still, like the first approach, there are no legal guarantees for the parent not holding parental authority to protect them from any form of disagreement with the former spouse. Additionally, it is necessary

30 A. Yamamoto (ed.), *Chikujō Gaido: Shinzoku-hō, Mimpō 725-jō- 881-jō*, Tokyo 2020, p. 114.

31 *Ibid.*, p. 114.

32 *Ibid.*, p. 116.

33 Saitama Family Proceeding Court Decision, Heisei 19, 19th of July, Vol. 60/2.

34 N. Odagiri, J. Machida, *Rikon to Menkai Kōryū*, Tokyo 2020, p. 69.

35 The UK Gov information available at <https://www.gov.uk/government/publications/japan-child-abduction/information-on-child-abduction-in-japan>

to determine if the right to provide care for the child can be separated from the more general concept of parental authority.³⁶

Setting aside the ongoing reform, adopting one of Masanori Takeda's three options was historically seen as a bypass of the current provisions. Some local Japanese courts have already recognised the possibility of separating parental authority and the right to provide care, but the initial rulings were rejected in the second instance.³⁷ Thus, relying on the broad interpretation of Article 766 of the Mimpō might have been challenging in legal terms, especially in light of the statistics showing a relatively low number of parents securing the right to maintain contact with their child. This ratio is naturally worse in the case of court divorces, in which family proceeding courts must decide on the Article 766 provisions, namely the contact with the child and the division of expenses. According to the Supreme Court data from 2020, in only 20.9% of the cases, the right to contact the child was recognised, while the same number of cases ended up with conciliatory provisions. In total, 41.8% of parents without parental authority after the divorce, less than half succeed in their claim.³⁸

The situation is the same for parents who successfully secured the right to maintain contact with their children. The data from 2022 show that 44.6% of contacts are held once per month, 9.3% are held twice per month, and only 1.5% are held once weekly. The remaining part of the contacts are less frequent, including meetings once every three months, half a year, or even suspended contacts. 20.3% of contacts have no regular basis, which may negatively influence the child and their relationship with the parent without the parental authority.³⁹ Some Japanese scholars also proved that the COVID-19 pandemic significantly influenced the enforcement of direct contact with children. In about 16% of cases, the contacts were suspended during the first state of emergency (April-May 2020) and only 7% of them were reestablished later. Some contacts were also held online as an emergency measure, which could lead to loosening relationships between the child and the parent.⁴⁰

The Japanese suggestions to escape the single parental authority system's inconveniences by adopting a specific interpretation of Article 766 of the Mimpō couldn't fully address the issues in family law. As Toshifumi Matsukura argues, the main argument against holding the current system is not only the inconsistency with Article 9.3 of the UNCRC. Based on the data from the family proceeding courts, he also presented his opinion that there should be a particular focus on encouraging children to express their

views. He believes this would better address children's rights and positively influence their development.⁴¹ Some other authors also argue that Article 766 could have been interpreted oppositely – not only the parent but also the child has the right to maintain contact after the divorce.⁴²

Against the judicial system

Due to the nature of international law, the discrepancies between the domestic legal system in Japan and the ratified UNCRC cannot constitute grounds to challenge the single parental authority system. Articles 9.3, 18.1 and 35 of the UNCRC, securing the children's right to maintain contact with both parents and protect them from abduction, cannot be used as an argument against the court's rulings. Therefore, Japanese parents must challenge Article 819 of the Mimpō by seeking a decree of unconstitutionality of rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Japan (Kempō ihan), which has a higher hierarchy than the Civil Code in the entire legal system.

The single parental authority system after divorce was called into question in relation to Article 13 of the Constitution of Japan. It constitutes, among others, that all people shall be respected as individuals and have the right to pursue happiness (*kōfuku tsuikyū*). This constitutional norm was introduced in Japan during the post-war reform and reflected the liberal ideas promoted by the American Declaration of Independence. As for the single parental authority system, Japanese parents argue that removing their rights concerning children has adverse effects on their happiness and fulfilment in life. As Takahiro Ōmori highlights, parental rights are the legal confirmation of the parent-child relationship that is essential for the existence of humankind and the creation and maintenance of offspring and is considered a constitutional human or fundamental right. Although parental rights are not stipulated in the Constitution, they can be established as human rights based on the right to pursue happiness in Article 13 of the Constitution.⁴³

Several Supreme Court rulings have confirmed that Article 13 of the Constitution guarantees "freedom in private life". It should be considered a constitutional right, yet the question is whether the legal interest of parental rights falls under "freedom in private life". T. Ōmori argues that parental rights refer to the natural relationship in which parents convey their children's values, culture, and ways of thinking. In return, the child receives love from their parents and is influenced specifically on their way to adulthood. As T. Ōmori explains, there was no concept of privacy in the past, and the parent-child relationship

36 Takeda, *op. cit.*, pp. 79-80.

37 Yamamoto, *op. cit.*, p. 115.

38 Saikō Saibansho Jimi Sōkyaku, Ko no Kango ni kansuru Shobun Jiken no Jiken Dōkō ni tsuite available at <https://www.moj.go.jp/content/001347793.pdf#page=11>

39 Menkai Kōryū available at <https://tajimi-law.com/rikon/menkaikoryu.html>

40 A. Akira, Y. Noguchi, "Korona-ka ni okeru Menkai Kōryū no Jittai- Kinkyū Jitai Sengen (Dai 1-kaime) ga Menkai Kōryū ni Oboboshita Eikyō" in: Taishō Daigaku Kenkyū Kiyō, 2022, No. 107, pp. 139-156.

41 T. Matsukura, "Kodomo no Kenri Jōyaku ni okeru Oyako no Menkai Kōryū no Igī to Menkai Kōryū Chōtei no Kadai- Bekkyōoya no Chichioya kara no Menkai Kōryū Mōshitate Jian kara no Kōsatsu" in: Asahikawa Daigaku Tanki Daigakubu Kiyō, 2022, No. 52, pp. 15-20.

42 M. Aotake, Y. Watanabe (ed.), Shin Haiburiddo Mimpō 5: Kazoku Hō, Tokyo 2021, p. 167.

43 T. Ōmori, "Rikongo Tandoku Shinken Seido no Kempō Ikensei Kempōjō no Oya no Kenri e no Shingai ni Kōshite" in: Tohoku Daigaku Kyōiku Gakubu Kiyō, 2022, No. 42, p. 29.

was natural and could not have been called “private life.” During that period, there was no distinction between public and private matters in the family. However, in modern times, when the concept of privacy has developed and has become a legal issue, there is probably no doubt that parenting as a part of the family relationship is a “private life.”⁴⁴

In contrast to the jurisprudence views on the apparent links between the right to pursue happiness and parental rights, the Japanese judiciary does not support the same claim. The broadly commented Supreme Court judgement of 1984 confirmed that to protect the child’s welfare, it is possible to deny the parental right to contact the child, and this approach can’t be treated in general as a violation of constitutional rights.⁴⁵ Additionally, the Supreme Court stated that the pursuer’s claim was not about protecting the constitutional right expressed in Article 13 but an allegation against the Family Proceeding Court Ruling. Neither of the judges commented on the proportionality principle in determining a complete denial of contact with the child. Notably, this ruling was a step back to the previous Supreme Court judgement in the Kyoto Prefecture Gakuren case that held that freedom in private life was protected under Article 13 of the Constitution. Additionally, the Supreme Court recommended a comprehensive analysis of whether direct contact with the child did not fall under the above-mentioned interests in private life and whether the complete limitation on contact with the child would violate the principle of proportionality.

The attitude to maintain the existing system has dominated the judiciary, as the Japanese courts have shown in the last few years. On 7 July 2021, the Supreme Court passed the judgement, which stated, among others, that “it cannot be said that the right to contact the child is constitutionally guaranteed.”⁴⁶

The most recent Japanese case related to the single parental authority system involves the Tokyo High Court ruling, passed on 18 October 2021. The pursuer (father) lost the parental authority during the divorce by litigation, based on Article 819.2 of the Mimpō. As a part of his claim submitted to the Tokyo District Court, he challenged the single parental authority system on the grounds of Articles 13, 14.1 and 24.2 of the Constitution of Japan. The father stated that the existing system contradicts the ratified international treaties. He was seeking payment of damages and interest on account of delay from the Japanese government, based on Article 1 of the National Reparation Law (Kokka Baishō Hō) and the government’s apparent failure to take legislative measures to amend or abolish this provision. On 17 February 2021, however, the Tokyo District Court rejected the pursuer’s claim.

In his action, the pursuer mentioned not only Article 13 but also Articles 14.1 and 24.2, which constitute universal equality under the law and no discrimination in political,

economic or social relations (because of race, creed, sex, social status or family origin) and protect individual dignity and the essential equality of the sexes concerning, among other things, divorce and other matters in the family during the marriage.

His appeal to the Tokyo High Court was rejected, given the following commentary:

1. Parental Authority is not included in rights protected by Article 13 of the Constitution of Japan. Additionally, it was stated that the so-called “personal benefits” (jinkaku rieki) for parents and children derive from raising children by parents. A child’s upbringing by a parent (father or mother) is significant for the child and the parents and is more than a simple duty. Thus, it can be said that each child has a personal interest in receiving or receiving care from their parents. However, although parents and children have personal interests in the upbringing process, as a part of the parental authority attribution and exercise, it does not mean parental authority is the right guaranteed under Article 13 of the Constitution.
2. The single parental authority system is not a discrimination under Article 14.1 of the Constitution. The challenged Mimpō provision does not automatically attribute the parental authority after divorce to the father or mother. Also, both parents have the same rights and responsibilities towards the child during the marriage, so there are no grounds for discriminatory treatment by the court.
3. According to the previous point, the single parental authority does not contradict Article 24.2 of the Constitution.⁴⁷

The rulings of the Japanese courts related to the single parental authority after divorce prove that without comprehensive legislative reform of the Mimpō, the parents couldn’t rely on the positive interpretation of the challenged norms. Since the right to contact the child was interpreted as not constitutionally guaranteed, parents who lost parental authority would continue struggling to establish stable relationships with their children.

The end of the issue

Many Japanese scholars have constantly warned that Japan remains the only highly developed country with a single parental authority system after divorce, and this state cannot be upheld in the long term. One of the reasons for this is that it has affected parental disputes between Japanese and non-Japanese citizens. Japan has become infamous for parental child abduction, especially among some European countries. Reestablishing contact with an abducted child in Japan, even by using the legal course, has always been an ordeal for non-Japanese parents. On 8 July 2020, after decades of struggle to provide alienated parents with institutional support, the European Parliament passed the resolution

44 Ōmori, *op. cit.*, p. 31.

45 Supreme Court Ruling (昭和59年7月6日(ク)103) available at https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail2?id=62910

46 J. Nagaoka, “Rikongo Tandoku Shinken Seido to Oya no Kempōjō no Kenri- Tōkyō Saikō Reiwa 03.10.28 Hanketsu o Keiki ni” in: *Mie Daigaku Hōkei Rongyō*, 2022, No. 39(2), p. 27.

47 Reiwa 03.10.28 Hanketsu Ilwatashi, Gempon Ryōshū available at <https://jimdo-storage.global.ssl.fastly.net/file/d62408de-4d6b-44e8-8028-8f5fcb949cf0/20211028高裁判決.pdf>

on the international and domestic parental abduction of EU children in Japan, calling for a comprehensive legal reform in Japan to address, among others, multiple norms related to children's rights conventions.⁴⁸ The resolution was a part of the diplomatic pressure, mainly exerted by Germany, France and Italy, to force Japan to amend its family law system. The international pressure positively impacted the establishment of the Family Law Subcommittee of the Legislative Council (*Hōsei Shingikai Kazoku Hōsei*) in March 2021. The Japanese Minister of Justice requested (request no. 113) the Legislative Council during the 189th meeting to review the provisions concerning divorce as they profoundly impact the upbringing of children. The cabinet officially initiated the discussion on the diversification of ways in which children are being raised from the perspective of securing the child's best interests.⁴⁹

The first meeting of the Family Law Subcommittee was held at the Ministry of Justice on 30 March 2021. The Subcommittee comprised 24 members and 12 non-voting members, selected from civil law researchers and practitioners, sociology, psychology, civil society organizations, and academic experts. Professor Atsushi Ōmura was unanimously elected as the Chairperson, and Professor Atsumi Kubota was appointed Vice Chair. The discussion centred around a child's situation after divorce, focusing on the child's best interest principle.⁵⁰

Between 30 March 2021 and 30 January 2024, the Subcommittee held 37 meetings, which ended with the adoption of the outlines of the amendments to the Civil Code to introduce joint parental authority after divorce (*Kazoku Hōsei no Minaoshi ni kansuru Yōkōan*). Of 21 voting members, 18 voted in favour of the proposal, which was drafted based on the discussions at the 35th and 36th meetings.⁵¹ The outline presents the proposal of amendments to Articles 766, 818–823, 833 to fully transform the system from single to joint parental authority after divorce, also introducing a more profound stress on the parental responsibilities and respect towards the child. Additionally, the Subcommittee suggested, among others, revising Articles 752, 760, 766, 877–880 to harmonise the envisaged reform with the financial support and adoption provisions, etc. The detailed analysis of the outline should be covered in a separate paper due to its complexity and advisory role, as further changes, even minor ones, cannot be excluded during the legislative process.⁵²

On 8 March 2024, the Japanese cabinet approved a bill allowing sole or joint parental authority after divorce and elevating the role of the family court in solving disputes

48 2020/2621(RSP)

49 Review of provisions on divorce and related systems, available at https://www.moj.go.jp/EN/kokusai/m_kokusai06_00002.html (access: 12.02.2024).

50 Kazoku Hōsei Bukai Dai 1 Kaigi, Giji Sokuhō (R3.03.30, Kaisai), <https://www.moj.go.jp/content/001345874.pdf> (access: 12.02.2024).

51 Kazoku Hōsei Bukai Dai 37 Kaigi, Giji Sokuhō (R6.01.30), <https://www.moj.go.jp/content/001411576.pdf> (access: 12.02.2024).

52 Kazoku Hōsei no Minaoshi ni kansuru Yōkōan (R6.01.30), <https://www.moj.go.jp/content/001411491.pdf> (access: 12.02.2024).

involving children.⁵³ Six days later, the Japanese parliament started the deliberations on the bill revising the Civil Code to adopt it during the 213rd (ongoing) session.⁵⁴ As of 26 March 2024, when the article was submitted for publication, this matter hasn't been decided and is pending approval in the Diet. However, based on past government declarations, the author expects the bill to be voted through in the following weeks to introduce the joint parental authority system by 2026.

While waiting for the legislator's final decision, the ground-breaking reform of the Japanese family law system should be considered beyond the introduction of the joint parental authority system. We can learn from the multiple European legal systems that parental disputes over children after divorce still constitute a significant issue that needs closer attention from the courts, practitioners, and jurists. The joint parental authority system will not automatically fully implement the children's best interest principle. Despite the genuine intentions of the legislator, the conflict between parents will likely resonate with the child, and the state's role should always be to promote the welfare of its youngest citizens by constantly improving the judiciary and the legal system.

Bibliography

Legal Acts, Court Rulings and Legislative Committee Materials

(a) Primary Legal Acts

1. United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC)
2. The Hague Convention of 25 October 1980 on the Civil Aspects of International Child Abduction (Hague Convention)
3. European Parliament resolution of 8 July 2020 on the international and domestic parental abduction of EU children in Japan (2020/2621(RSP))
4. Constitution of Japan (Nihon Koku Kempō)
5. Old Civil Code (Kyū Mimpō)
6. Civil Code (Mimpō)
7. Code of Civil Procedure (Minji Soshō Hō)
8. Nationality Law (Kokuseki Hō)
9. Act on the Prevention, etc. of Child Abuse (Jidō Gyakutai no Bōshi nado ni kansuru Hōritsu)
10. Personal Status Litigation Act (Jinji Sōsho Hō)
11. Domestic Relations Case Procedure Act (Kaji Jiken Tetsuzuki Hō).

53 The news on the cabinet's approval of the reform bill, <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20240308/k10014383101000.html> (access: 12.03.2024).

54 The schedule of the Diet proceedings in March 2024, https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_honkaigi.nsf/html/honkai/keika20240314.htm (access: 17.03.2024).

12. Family Registry Law (Koseki Hō)

(b) Secondary Legal Acts and Historical Legal Acts

1. Kokuritsu Kōbunshokan: Ref. 御 30627100: Mimpō no Ichibu o Kaitei Suru Hōritsu, Goshomei Gempa, Shōwa 22-nen, Hōritsu Dai 222-Gō.
2. Heisei 23-nen, Hōritsu Dai 61-Gō.
3. Heisei 30.06.13, Mimpō no Ichibu o Kaisei suru Hōritsu.
4. Reiwa 04.12.10, Mimpō nado no Ichibu o Kaisei suru Hōritsuan.
5. Reiwa 03.10.28 Hanketsu Iiwatashi, Gempon Ryōshū available at
6. <https://jimdo-storage.global.ssl.fastly.net/file/d62408de-4d6b-44e8-8028-8f5fcb949cf0/20211028高裁判決.pdf>
7. Reiwa 05.02.21 Hanketsu Iiwatasu available at <http://yumejitsu.net/wp-content/uploads/2023/02/5ddde1a59c36115390751fbb2f14df33.pdf>
8. Saikō Saibansho Jimi Sōkyaku, Ko no Kango ni kansuru Shobun Jiken no Jiken Dōkō ni tsuite available at
9. <https://www.moj.go.jp/content/001347793.pdf#page=11>
10. Saitama Family Proceeding Court Decision, Heisei 19, 19th of July, Vol. 60/2.
11. Supreme Court Ruling (昭和59年7月6日(久)103) available at https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail?id=62910

(c) Legislative Committee Materials

1. Kazoku Hōsei Bukai Dai 1 Kaigi, Giji Sokuhō (R3.03.30, Kaisai), <https://www.moj.go.jp/content/001345874.pdf> (access: 12.02.2024).
2. Kazoku Hōsei Bukai Dai 37 Kaigi, Giji Sokuhō (R6.01.30), <https://www.moj.go.jp/content/001411576.pdf> (access: 12.02.2024).
3. Kazoku Hōsei no Minaoshi ni kansuru Yōkōan (R6.01.30), <https://www.moj.go.jp/content/001411491.pdf> (access: 12.02.2024).

Books and articles:

1. A. Akira, Y. Noguchi, “Kōrona-ka ni okeru Menkai Kōryū no Jittai - Kinkyū Jitai Sengen (Dai 1-kai) ga Menkai Kōryū ni Oboboshita Eikyō” in: Taishō Daigaku Kenkyū Kiyō, 2022, Vol. 107, pp. 139-156.
2. M. Aotake, Y. Watanabe (ed.), *Shin Haiburiddo Mimpō 5: Kazoku Hō*, Tokyo 2021.
3. H. Asako, T. Itō, N. Ueda, F. Jimbo, *Nihon Hōseishi*, Tokyo 2010.
4. N. Iida, “Kō no Hikiwatashi no kyōseishikō” *Jirei no Kentō: “Shikō Hojōsha” to shite no Shinri Senmonshiki no Arikata ni tsuite* in: Oita Daigaku Rinshō Shinri Kenkyū, 2023,

No. 2, pp. 25-32.

5. A. Kubota, *Kazoku Hō: Mimpō o Manabu*, Tokyo 2021.
6. T. Kumagami, H. Okamura (ed.), *Menkai Kōryū to Kyōdō Shiken – Tōjisha no Koe to Gaigai no Hōseido*, Tokyo 2023.
7. T. Matsukura, “Kodomo no Kenri Jōyaku ni okeru Oyako no Menkai Kōryū no Igī to Menkai Kōryū Chōtei no Kadai - Bekkyōya no Chichioya kara no Menkai Kōryū Mōshitate Jian kara no Kōsatsu” in: Asahikawa Daigaku Tanki Daigakubu Kiyō, 2022, No. 52, pp. 15-20.
8. H. Matsuoka, K. Tanaka, *Shin Komentāru Mimpō (Kazoku Hō)*, Tokyo 2021.
9. Y. Morita, “Mimpō (Kazoku Hō) to Jidōgyakutai no Mondaiten ni tsuite - Shiken, Kangoken, Chōkaiken o chūshin to shite” in [Shimpojaumu] *Kōrona ka ni okeru Kazoku to Shosō to Hō, Dai Ichi Hōkoku*, 2023, Vol. 5, pp. 137-152.
10. M. Munakata, *Kyōdō Shinken*, Tokyo 2021.
11. J. Nagaoka, “Rikongo Tandoku Shinken Seido to Oya no Kempōjō no Kenri - Tōkyō Saikō Reiwā 03.10.28 Hanketsu o Keiki ni” in: *Mie Daigaku Hōkei Rongyō*, 2022, No. 39(2), pp. 27-41.
12. N. Odagiri, J. Machida, *Rikon to Menkai Kōryū*, Tokyo 2020.
13. T. Ōmori, “Rikongo Tandoku Shinken Seido no Kempō Ikensei Kempōjō no Oya no Kenri e no Shingai ni Kōshite” in: *Tohoku Daigaku Kyōiku Gakubu Kiyō*, 2022, No. 42, pp. 27-43.
14. R. Shiraiishi, *Nihon Kindaiteki Hō to Jōsei*, Kazoku, Tokyo 2022.
15. M. Takeda, “Rikongo no Shinken to Kangoken no Bunzoku no Futō ni kansuru Kōsatsu” in: *Ryūkyū Daigaku Hōbungakubu*, 2015, pp. 77-89.
16. K. Tanase, *Rikon de Kōwareru Kodomotachi Shinri Rinshōka kara no Keikoku*, Tokyo 2010.
17. M. Tsujimura, *Kazoku to Kempō – Kokka, Shakai, Kojin to Hō*, Tokyo 2022.
18. F. Tsuneoka, *Kazoku Hō*, Tokyo 2021.
19. A. Yamamoto (ed.), *Chikujō Gaido: Shinzoku Hō, Mimpō 725-jō - 881-jō*, Tokyo 2020.
20. Zaidanhōjin Nichibenren Hōmu Kenkyū Zaidan (ed.), *Kodomo no Fukushi to Kyōdō Shinken – Bekkyō, Rikon ni Tomonau Shiken, Kango Hōseino Hikakuhō Kenkyū*, Tokyo 2018.

Statistical and legal databases:

1. Legal Information Platform available at <https://law-platform.jp/acts/129089>
2. Jinkō Kōdōtai Chōsa, Jinkō Kōtai Tōkei, Kakuteisū, Rikon: Shinken o Okonau ko o Motsu Fūfu available at <https://www.e-stat.go.jp/dbview?sid=0003411869>, (access: 20.04.2024).
3. Reiwa 2-nendō: Rikon to Kosodate ni kansuru Seron Chōsa available at https://survey.gov-online.go.jp/r03/r03-rikon/3_chosahyo.html, (access: 20.04.2024).

4. Reiwa 4-nendō 'Rikon ni kansuru Tōkei' no Gaikyō. Jinkō Dōtai Tōkei Tokushu Hōkoku available at <https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/tokusyuu/rikon22/dl/gaikyo.pdf>, (access: 20.04.2024).

Other web pages relating to the subject:

1. https://www.moj.go.jp/EN/kokusai/m_kokusai06_00002.html (access: 12.02.2024).
2. <https://www.gov.uk/government/publications/japan-child-abduction/information-on-child-abduction-in-japan>, (access: 20.08.2023).
3. <https://english.kyodonews.net/news/2023/08/6a24bd1c06b4-japan-govt-panel-proposes-introducing-joint-custody-after-divorce.html?phrase=crypto&words>, access: 15.09.2023.
4. <https://tajimi-law.com/rikon/menkaikoryu.html>, (access: 23.08.2023).

Anna Dąbkowska

Shariah Governance and Finance: A Comparative Analysis of Islamic Countries

Islam is not just a religion, as for some of the people may be seemed; it is a way of life. It provides believers with guidance on the social, religious, economic and political aspects of their lives. Islamic law, known as Shariah, prescribes specific rules of conduct related to all aspects of Muslim life, including commercial and financial transactions. Certain financial instruments designed according to the requirements of Shariah principles have been used since the time of the Prophet Muhammad.

Only in recent decades have researchers begun to focus on the specific economy created by Muslims and to explain and explore the seemingly complex and distinct financial system in Europe. They aim to understand how this system differs, if at all, from the contemporary conventional system. They address questions about the allocation, production, exchange, and distribution of goods and services within this Islamic framework. A growing number of publications are now available in the foreign market that provide insights into these questions.

In Polish-language literature, there is a notable lack of exploration on the topic of Shariah Governance. This article aims to contribute a more comprehensive understanding of Shariah system adopted in Islamic countries and their financial system.

Due to the nature of the underlying article, two variable research methods have been applied. First of all, the legal comparative method has been used as the primary approach. In this work, various legal frameworks from three different jurisdiction – Malaysia, Pakistan, and Saudi Arabia – have been explained and compared. Moreover, as a supportive approach, the legal-dogmatic method has been employed, enabling analysis of the law in the context of existing jurisprudence and legal literature.

Key words: Shariah, Shariah Governance, Islamic Finance, Islam, Malaysia, Saudi Arabia, Pakistan

Islam nie jest jedynie religią, jak mogłoby się wydawać niektórym; to kompleksowy system życia, który oferuje wierzącym wytyczne dotyczące aspektów społecznych, religijnych, ekonomicznych i politycznych. Prawo islamskie, znane jako Szariat, precyzyjnie określa zasady postępowania w różnych dziedzinach życia muzułmanów, włączając w to transakcje handlowe i finansowe. Istniejące od czasów Proroka Mahometa instrumenty finansowe

dostosowane do zasad Szariatu stanowią integralną część tej struktury.

Dopiero w ostatnich dekadach badacze zaczęli przyglądać się specyficznej ekonomii wypracowanej przez społeczność muzułmańską oraz tłumaczyć i badać pozornie złożony i wyjątkowy system finansowy w Europie. Ich celem jest zrozumienie, czy i jak ten system różni się od współczesnego systemu konwencjonalnego. Skupiają się na kwestiach związanych z alokacją, produkcją, wymianą i dystrybucją dóbr i usług w ramach tego islamskiego modelu. Na rynku zagranicznym dostępne są coraz liczniejsze publikacje, które przynoszą nowe spojrzenie na te zagadnienia.

W literaturze polskojęzycznej brakuje znaczących badań nad tematem Shariah Governance. Niniejszy artykuł ma na celu wzbogacenie naszej wiedzy o systemie Szariatu przyjętym w krajach muzułmańskich oraz ich systemie finansowym. Ze względu na specyfikę omawianego artykułu zastosowano dwa zróżnicowane podejścia badawcze. Przede wszystkim wykorzystano metodę porównawczą prawną jako główne narzędzie. W ramach pracy omówiono i porównano różne ramy prawne z trzech różnych jurysdykcji - Malezji, Pakistanu i Arabii Saudyjskiej. Dodatkowo, w celu wsparcia analizy prawniczej, zastosowano metodę dogmatyczną, umożliwiającą analizę prawa w kontekście obecnej orzecznictwa i literatury prawniczej.

Słowa kluczowe: Szariat, Shariah Governance, Islamskie finanse, Islam, Malezja, Arabia Saudyjska, Pakistan

1. Shariah Governance: Building the Foundation for Islamic Finance

The Rapid Growth of Islamic Finance: A Global Phenomenon

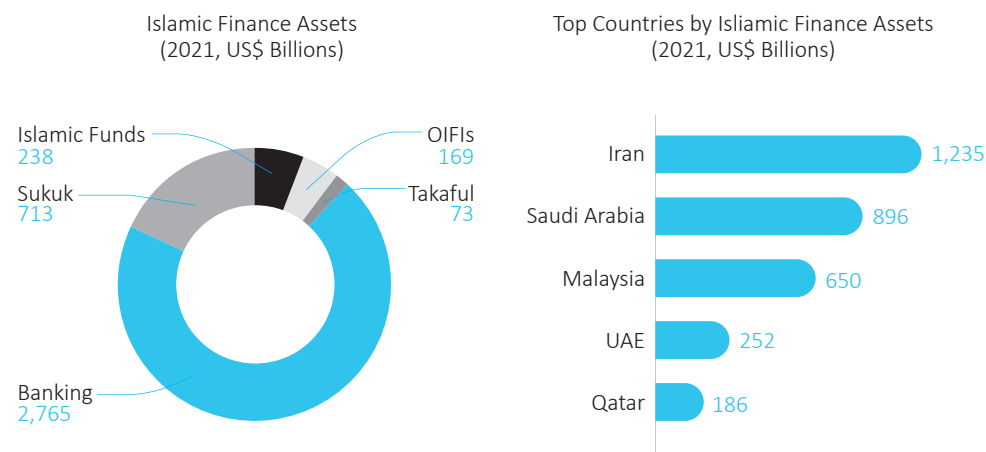
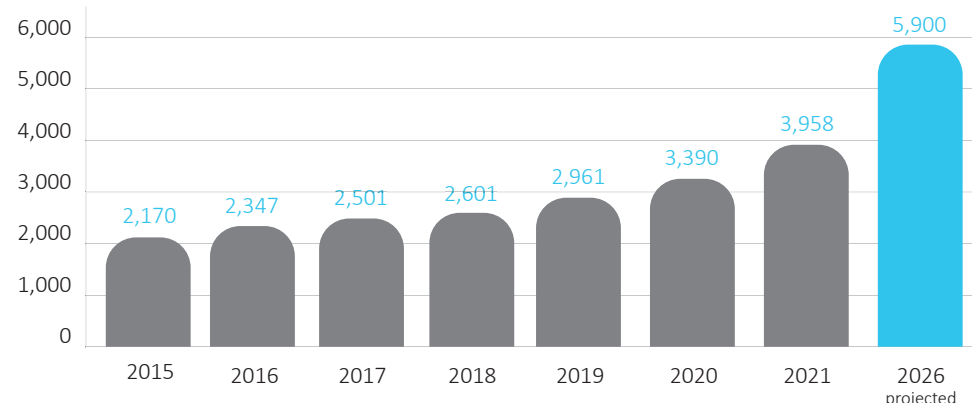
The Islamic Finance market is one of the most dynamically developing modern financial markets. Over the past few decades, it has rapidly expanded worldwide. A.A. Aladdin, M. Gordienko, V. Nekrasova and A.F. Javid stressed that: “The volume of Islamic Financial assets in global financial markets increased from \$ 509 billion in 2006 to \$ 2.5 trillion in 2018, showing an increase of more than 450 % over 12 years. In 2018, Islamic financial assets accounted for almost 3 % of the global financial market and their growth rate since appearance in the 70s of the twentieth century, they practically did not decrease, remaining at the level of 15-20%”¹. Likewise in 2022 the average volume of the Islamic

1 A. A. Aladdin, M. Gordienko, V. Nekrasova, and A. F. Javid, Fiscal potential of the investment mechanism of Islamic Finance, E3S Web Conf. Sustainable Energy Systems: Innovative Perspectives 2020, p. 1, https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/80/e3sconf_ses2020_01012.pdf (access: 9.07.2023),

assets significantly reached nearly USD 4.0 trillion, a year-on-year growth rate ² of 17% for Islamic Finance Assets.³

Figure 1.1: Islamic Finance Landscape in 2021

Islamic Finance Assets Growth (2015-2021, US\$ Billions)



Source: ICD, Refinitiv Islamic Finance Development Report 2022. Embracing change, p. 8,

2 Year-over-year growth is a financial measure that compares the performance of a certain period, typically a quarter or a year, to the same period in the previous year. It is calculated by subtracting the data from the previous year from the data of the current year and dividing the result by the data from the previous year, then multiplying by 100 to get a percentage. This measure is commonly used to evaluate a company's financial performance and determine its growth rate over time.

3 Data relating to the information provided by ICD, Refinitiv Islamic Finance Development Report 2022, Embracing change, https://icd-ps.org/uploads/files/ICD%20Refinitiv%20ifdi-report-20221669878247_1582.pdf, (access: 9.07.2023).

Shariah Governance

In order to undertake the enormous task of creating a whole new financial system based on religious rules, a special framework had to be created. That is why the establishment of an Islamic financial system required the development of a specialized framework to ensure compliance with religious principles and provide a viable alternative to conventional banking. This framework is called Sharia Governance and includes various components:

- **Shariah Principles:** The foundation of the Islamic financial system is based on the principles and guidelines derived from the Quran (the holy book of Islam) and the Sunnah (the teachings and practices of Prophet Muhammad). These principles form the ethical and moral framework that governs Islamic finance.
- **Shariah Supervisory Boards:** IFIs (typically establish independent Shariah Supervisory Boards) composed of Islamic scholars well-versed in both religious and financial matters. SSBs are responsible for reviewing and approving financial products, ensuring compliance with Shariah principles, and providing guidance to IFIs.
- **Prohibited Activities:** The framework identifies specific activities that are considered non-compliant with Shariah principles and therefore prohibited. These include interest-based transactions (riba), gambling (maysir), speculation (gharar), and financing activities related to industries such as alcohol, pork, and gambling.
- **Contractual Structures:** Islamic finance relies on specific contractual structures that align with Shariah principles. Common structures include profit-sharing (Mudarabah), cost-plus financing (Murabaha), leasing (Ijarah), partnership (Musharakah), and deferred sales (Salam and Istisna).
- **Risk-Sharing and Asset-Backed Transactions:** Islamic finance emphasizes risk-sharing and discourages excessive uncertainty. Transactions are typically linked to tangible assets or real economic activities to ensure that investments are backed by assets and contribute to the real economy.
- **Ethical and Social Responsibility:** The framework promotes ethical conduct, social justice, and economic well-being. Islamic finance encourages investment in socially responsible sectors and discourages exploitative practices. It emphasizes the fair distribution of wealth, wealth preservation, and avoiding undue hardship.
- **Regulatory and Governance Framework:** Islamic finance operates within a regulatory framework set by the relevant authorities. Regulatory bodies establish guidelines and standards for IFIs, ensuring transparency, disclosure, consumer protection, and compliance with Shariah principles. Good governance practices are also emphasized.

The development of this framework has facilitated the establishment and growth of Islamic finance as a distinct financial system that adheres to religious principles while

providing financial services and products to individuals and businesses. By incorporating these components into the Sharia governance framework, Islamic finance aims to provide an alternative financial system that is grounded in ethical principles, promotes economic development, and fosters social well-being.

Categorizing Islamic Banking Environments: Three Regulatory Frameworks

The implementation of Shariah law varies across different countries. As a result, Islamic banks may be established in three different environments, each with its own regulatory framework and requirements. As *H.F. Habib* indicated⁴:

In the first category, Islamic banks may be set up in Muslim countries where state laws mandate that all financial institutions operate in accordance with Shariah principles. Examples of such countries include Iran, Sudan, and Pakistan. In Pakistan, although there have been initiatives to establish a complete Shariah-based financial system, it currently operates as a dual banking environment where both conventional and Islamic banks coexist.⁵

The second category encompasses Muslim or non-Muslim countries where central banks and state regulations allow for the operation of both conventional and Islamic banks. In these countries, there may be specific rulings and guidelines for IFIs to follow. This is known as a dual banking environment and is prevalent in various regions such as the GCC countries, South Asia, Southeast Asia, and the Middle East and North African Muslim-majority countries.

The third category involves Islamic banks being established in non-Muslim countries where there are no separate regulations or facilities provided for IFIs to operate. In these cases, Islamic banks operate within the existing conventional finance regulations of the country. Examples of such countries include the United Kingdom, other European countries, the United States, Canada, Australia, and others. Operating in these jurisdictions can present regulatory challenges for Islamic banks.

In the first and second categories, it is mandatory for Islamic banks to establish a SSB to oversee and ensure compliance with Shariah principles. However, in the third category, the establishment of an SSB is optional for IFIs. Many IFIs operating in non-Muslim countries choose to voluntarily set up an SSB to provide confidence to their stakeholders, even though it may not be required by the regulatory authorities of the jurisdiction.

Overall, the establishment and operation of Islamic banks are influenced by the regulatory environment and legal framework of the country in which they operate, with varying degrees of recognition and support for Shariah-compliant practices. Therefore, the following sections will explain the process of creating the Islamic financial sector and the legal framework based on examples from Malaysia, Pakistan, and Saudi Arabia.

⁴ S.F. Habib, *Fundamentals of Islamic finance and banking*, Wiley 2018, O'Reilly 2018.

⁵ Pakistani case is discussed in more details in the further section.

2. Diverse Implementation of Shariah Law: Varied Approaches to Islamic Banking:

Malaysia, Pakistan, and Saudi Arabia cases

Islamic Finance and the Shariah-Based System in Malaysia: A Case Study of Financial Hub

Shariah Governance in Malaysia

The development of Islamic banking is unprecedented, and “no other financial industry, market, or jurisdiction has witnessed more breathtaking financial engineering and innovation in the past decade than the Islamic banking industry”⁶. In 2011, the Malaysian Prime Minister commented that Malaysia maintained its leadership in Islam over 30 years of banking and finance⁷. In that same year, an amendment to the Islamic Banking Law in Malaysia recommended a detailed framework for Shariah Governance, as specified by BNM. It was instrumental move in fostering the growth and stability of the Islamic finance industry in Malaysia. The framework provided guidelines on various aspects, including the appointment of three members to the Shariah Board, the qualifications of the board members, their duties and responsibilities, and their relationship with the IFIs they serve. It also outlined the functions of risk management control, Shariah review, and Shariah audit, which ensure independent consideration of policies and procedures.⁸

One of the key contributions of the framework is the institutionalization of governance structures. Islamic financial institutions are required to establish dedicated Shariah governance units or committees responsible for overseeing the adherence to Shariah principles and guidelines. These units comprise qualified scholars and experts in Islamic finance who provide guidance and ensure compliance in all aspects of the institution’s operations.

In Malaysia’s capital market, the Securities Commission Malaysia⁹ assumes the regulatory authority over financial intermediaries such as fund management companies, asset management companies, and financial securities. Within these institutions, the SC diligently oversees adherence to Shariah principles, thereby ensuring the integrity of Islamic financial transactions.¹⁰

To safeguard against potential conflicts of interest and to uphold the principle of confidentiality, regulations dictate that members of the Shariah Boards of Bank Negara and the Securities Commission are prohibited from simultaneously serving on Shariah

committees¹¹ within the same industries or financial institutions. They are compelled to choose only one board membership, either within the Banking or Takaful sector, thereby mitigating any potential biases.

Within Malaysia’s Shariah governance framework, exclusive authority is vested in the Shariah Boards of Bank Negara and the Securities Commission to issue fatwas, or religious rulings, on all matters pertaining to Shariah contracts. In the context of disputes and cases involving Islamic banking institutions and customers, the jurisdiction lies with the civil court. However, the section 51 of the Central Bank of Malaysia Act 2009¹² firmly establishes the Shariah Advisory Council of Bank Negara Malaysia as the authoritative body on all Shariah matters concerning Islamic banking and finance. Consequently, the civil court or arbitrator is obligated to refer to and consult with SAC members before rendering judgments or engaging in deliberations concerning Shariah-related issues.¹³

This regulatory framework, incorporating the two-tier Shariah governance infrastructure, reinforces BNM’s commitment to ensuring the adherence of the overall Islamic financial system to Shariah principles. By establishing a centralized Shariah advisory body at the banks and requiring internal Shariah Committees within each respective IFIs, the framework aims to promote comprehensive Shariah compliance throughout the operations of Islamic finance.¹⁴

Additionally, the framework has led to the development of robust policies and procedures. IFIs are required to establish comprehensive policies and procedures that cover areas such as product development, risk management, internal controls, and audit processes. These policies are designed to ensure that all financial products and services offered by the institution are compliant with Shariah principles.

The Shariah Governance Framework also emphasizes the importance of transparency and disclosure. IFIs are required to provide clear and accurate information to customers regarding the Shariah compliance of their products and services. This promotes transparency and allows customers to make informed decisions.

By implementing this framework, Malaysia has created a conducive environment for the growth of the Islamic finance industry. It has provided confidence to investors, both domestic and international, by ensuring that IFIs operate in a robust and Shariah-compliant manner. The framework has also contributed to the development of a strong regulatory framework, promoting stability, consumer protection, and the continued growth of Islamic finance in Malaysia.

6 S. Kunhibava, Islamic Banking in Malaysia, *International Journal of Legal Information* – January 2012, p. 3.

7 Klifd: A Significant Boost to Nati’n’s Leadership in Islamic Finance, *Bernamea* 2011.

8 BNM, Guidelines on Shariah Governance Framework for Islamic Financial Institutions, https://www.bnm.gov.my/documents/20124/761709/02_Shariah_Governance_Framework_20101026.pdf (access: 9.07.2023).

9 Securities Commission (Amendment) Act 2015, Laws of Malaysia Act A1489, <https://www.sc.com.my/api/documentms/download.ashx?id=3cb3dc57-2b57-4b12-a42a-4ddfff418c2e> (9.07.2023).

10 BNM, Guidelines on Shariah..., p. 3.

11 Islamic Financial Services 2013, Laws of Malaysia Acts 759, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124///8102422b-e6dd-d149-8db0-e3637e89ed5c> (access: 9.07.2023).

12 Central Bank of Malaysia Act 2009, Laws of Malaysia Act 701, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124///277ebcd5-9c21-209b-3984-170ba28351d6> (access: 9.07.2023)

13 BNM, Guidelines on..., p. 3.

14 I. Ulfi, Comparison of Sharia Governance Model in Islamic Financial Institutions between the GCC and Asian Countries, p. 153, *Journal Jaman* 2022, Vol. 2, No. 2.

According to BNM, Islamic banks in Malaysia have experienced overgrowth since December 2007, with their capital assets reaching RM 152.93 (USD 33.79)¹⁵ billion. In 2018, the assets of Islamic banks increased to RM 771.81 (USD 170.53) billion, reaching RM 835.19 (USD 184,53) billion from January to December 2019, an increase of 8.2%.¹⁶

In general overview, Malaysia is currently considered a country with such a unique legislative framework composed of mixed jurisdictions and mixed legal systems called common law and Shariah¹⁷. Furthermore, common law principles are generally applied in civil courts across various jurisdictions, whereas Islamic law is exclusively practiced in Shariah courts, with jurisdiction limited to family matters and inheritance law. However, under Malaysia's Federal Constitution, Islamic banking matters fall within the jurisdiction of the civil court. This is due to the fact that Islamic banking is classified as a financial matter under the Federal Constitution. The Central Bank of Malaysia, in collaboration with the judicial body, has established a specialized High Court in the Commercial Division known as the Muamalah bench. As per Practice Direction No.1/2003, paragraph 2, all cases filed under code 22A in the High Court of Malaya are registered and heard in the High Court Commercial Division 4, and the Muamalah bench only handles cases pertaining to Islamic banking¹⁸. Moreover, it is worth mentioning, that the establishment of the Muamalat bench has yielded positive outcomes in terms of the number of cases being resolved. Statistical data indicates that between 2003 and 2005, the court was able to settle over 75% of the 656 cases brought before it¹⁹.

Banking and Financial Sector in Malaysia

In Fundamentals of Islamic Money and Capital Markets there has been stressed, that the significant development of Islamic banking industry in Malaysia was a result of at least four phases which it passed through, such as²⁰:

1. Establishment of IFIs;

15 Exchange rate as of date 9.07.2023, <https://www.google.com/search?q=RM+to+USD&aq=chrome..69i57j0i10i22i30j0i22i30l8.10952j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8search?q=RM+to+USD&aq=chrome..69i57j0i10i22i30j0i22i30l8.10952j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8> (access: 9.07.2023).

16 B. Abubakar, Md. F. Abdullah and U.M. Gwadabe, A. J. Muhammad, Islamic Banking In Malaysia: The Journey So Far, Proceedings of the 2nd Adpebi International Conference on Management, Education, Social Science, Economics and Technology (AICMEST) 2022, p. 4.

17 Z. Hasan, Regulatory Framework of Shari'ah Governance System in Malaysia, GCC Countries and the UK, Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies 2009, p. 3.

18 Z. Hasan, Regulatory..., p. 3.

19 Z. Hasan, Impact of Globalisation to Islamic Financial Institutions in Malaysia: Shari'ah and Legal Framework, Shari'ah Law Report 2007.

20 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, Fundamentals of Islamic Money and Capital Markets, Wiley 2013, p. 24, <https://www.wiley.com/en-us/Fundamentals+of+Islamic+Money+and+Capital+Markets-p-9781118504024> (access: 9.07.2023).

2. Conventional Banks allowed to offer Islamic financial products and services under Islamic banking schemes;
3. Conventional banks allowed to set up Islamic subsidiaries;
4. International integration of the national Islamic banking system.

In this section, the focus will be directed towards a comprehensive analysis of the three specific decades that witnessed the development of Islamic banking in Malaysia: 1) the period from 1960 to 1990, 2) the period from 1990 to 2000, and 3) the period from 2000 to 2010. The ensuing discussion aims to delve deeply into the underlying foundations of the financial progress that transpired during each of these distinct time frames.

Phase 1 (1960 to 1990): Establishment of Islamic Financial Institution

Tabung Haji

In line with the previously mentioned introduction, *Tabung Haji* (also known as The Pilgrims Fund), established in 1963 by the Malaysian government, holds the distinction of being Malaysia's first Islamic institution. Its primary purpose is to assist Muslims in saving for their pilgrimage to Mecca, also known as *Haji* (pilgrimage). Essentially, *Tabung Haji* mobilizes the savings of Malaysian Muslims who have the intention to perform the *Haji* pilgrimage and contributes to the strengthening of the Muslim economy in Malaysia.

To fulfill its objectives, *Tabung Haji* engages in various activities aimed at channeling funds into Islamically permissible investments. As highlighted in "Fundamentals of Islamic Money and Capital Markets"²¹ the Pilgrimage Management and Fund Board of 1969 has identified the main goals of *Tabung Haji* as follows:

- Enabling Muslims to gradually save for the purpose of supporting their expenditures during Hajj and for other beneficial intentions.
- Facilitating the active and effective participation of Muslims in investment activities that are permissible under Islamic principles through their savings.
- Safeguarding the interests and welfare of pilgrims during Hajj by providing a range of facilities and services.

To maintain its competitiveness alongside other investment funds established subsequently, the Malaysian government introduced the Pilgrimage Board Act 1995, which led to the renaming of the Pilgrimage Management Board and Fund Board as the Pilgrimage Board.²²

21 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, Fundamentals..., p. 25.

22 In Malaysia as well as internationally, better known as Tabung Haji.

Bank Islam Malaysia Berhad

Bank Islam Malaysia Berhad was the first Islamic Bank in Malaysia and Southeast Asia. On July 1, 1983, it was established by the Tabung Haji. It was a result of the National Economic Congress of 1980, which introduced the resolution for the government to allow Tabung Haji to open the first Islamic Bank. The undertaking of this institution was mainly focused on the mobilization of the so-called Malay's funds (local Muslim funds) domestically and their investment based on *Shariah* principles.

In 1983, the Islamic Banking Act was enacted, which mandated that every Islamic bank establish a *Shariah* advisory board to ensure compliance with *Shariah* principles. To ensure consistency in the decisions of *Shariah* advisory bodies, a National *Shariah* Advisory Council was established to provide guidance to BNM. Islamic banks are authorized to seek advice from the National *Shariah* Advisory Council regarding *Shariah* compliance in banking operations.²³ Regarding the words of *S. Gearen*: “*Bank Islam Malaysia Berhad constituted first Sharia board in the same year. Islamic Banking Act 1983 (IBA) was enacted to supervise and control Islamic financial practices and is enforced by separate Sharia boards in both Bank Negara Malaysia and securities commission*”²⁴.

In 1983, another significant development took place with the establishment of the Government Financing Act 1983²⁵. This act empowered the Malaysian government to issue Government Investment Certificates, which are securities issued in accordance with *Shariah* law. The introduction of the Government Financing Act provided avenues for government financing through investments in *Shariah*-compliant securities. Islamic banks were also permitted to invest in government investment certificates and utilize surplus funds to meet their liquidity requirements.

Furthermore, it is worth noting that an Islamic bank established under the Companies Act 1965²⁶ is subject to the governance of the Islamic Banking Act 1983²⁷. In cases of any inconsistency, the rules outlined in the IBA take precedence.

What's more, according to *S. Kunhibava*, the conventional banks which are licensed under Banking and Financial Institutions Act 1989²⁸ can also engage in banking business upon

23 S. Kunhibava, *Islamic Banking in...*, p. 40.

24 S. Gearen, *Islamic Finance: Malaysia's Growing Role*, Federal Reserve Bank of San Francisco-- Asia Focus, July 2009, p. 1, <https://www.frbsf.org/banking/files/AF-Islamic-Finance-Malaysia-Growing-Role-Jul09.pdf>, (access: 9.07.2023).

25 Government Funding Act 1983, Laws of Malaysia Act 275, https://www.rcrc-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2017/12/1983_government_funding_act_275.pdf (access: 9.07.2023).

26 Companies Act 1965, Laws of Malaysia Act 125, <https://www.ssm.com.my/acts/fscommand/CompaniesAct.htm> (access: 9.07.2023).

27 Islamic Banking Act 1983, Laws of Malaysia Act 276, http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/iba1983131/ (access: 9.07.2023).

28 Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372, <https://pic.bankofchina.com/bocappd/my/201112/p020111206533210801300.pdf> (access: 9.07.2023).

the approval of BNM. Islamic banking business under BAFIA 1989 has similar meaning of IBA and the institutions under BAFIA refer the issues to National *Shariah* Advisory Council to evaluate if there is any violation of Islamic *Shariah* principles. National *Shariah* Advisory Council is the sovereign authority on Islamic banking in Malaysia which was established in 1997 by BNM. The primary aim of the council is to guide and supervise the BNM on banking and insurance and to evaluate the new products and schemes²⁹. In 2013, BAFIA 1989 was replaced by Financial Services Act 2013.³⁰

As observed, the Islamic sectors experienced rapid expansion in the latter half of the twentieth century. The government played a significant role in the development of the Islamic banking sector during that period. Figure 3.2 depicts the source of funds for Bank Islam, indicating that the government made substantial investments in the establishment and growth of the sector.

Source of Funds of the Bank Islam during its Inception

Source of Funds	RM (million)
1. Government of Malaysia	30
2. Tabung Haji	10
3. PERKIM	5
4. State Religious Councils	20
5. State Religious Agencies	3
6. Federal Agencies	12
Total	80

Source: O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals of Islamic Money and Capital Markets*, Wiley 2013, p. 32.

According to the findings of O. Azmi, A. Muhamad and S. Raditya the assets and network of Islamic Bank experienced significant growth over a span of more than ten years.³¹ Initially, the bank's capital stood at only RM 80 (USD 17.68) million during its inception. However, by June 2009, the paid-up capital had increased to RM 1.73 (USD 0.38) billion. Presently, as of December 2022, the total assets of Bank Islam are estimated to be around RM 90 (USD 19.89) billion. This remarkable expansion can be attributed to the increase in assets and the successful implementation of expansion programs.³²

29 F. Syarif, *Regulatory Framework for Islamic Financial Institutions: Lesson learnt between Malaysia and Indonesia*, *Journal of Halal Product and Research* 2019, p. 3, https://www.researchgate.net/publication/338363643_Regulatory_framework_for_islamic_financial_institutions_lesson_learnt_between_Malaysia_and_Indonesia (access: 9.07.2023).

30 Financial Services Act 2013, Laws of Malaysia Act 758, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124/820862/Financial+Services+Act+2013.pdf/35ed2b4c-1995-f91d-3891-75d69d247d55?t=1584637163610> (access: 9.07.2023).

31 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals of...*, p. 32.

32 J. Madura, *Introduction to Islamic Capital Market, Financial Institutions and Markets*, Securities Commission Malaysia 2009.

Syarikat Takaful Malaysia Berhad

The Syarikat Takaful Malaysia Berhad has become an exemplification of the takaful³³ industry in Malaysia. The history of it began on October 25, 1982, while a “Task Force on the Study for the establishment of an Islamic Insurance Company in Malaysia” which was set up by the government. It may be said, according to the Authors of “Fundamentals of Islamic Money and Capital Markets”, that: “This task force concluded that a takaful company based on the principle of *al-Mudharabah* (profit-sharing) would be a viable venture in that its participants would have the opportunity to save, invest, and earn profits based on this principle”³⁴.

Although Takaful Malaysia was officially established on November 29, 1985, its main operations commenced earlier on July 22, 1985. The company operates under the regulations and supervision of the BNM³⁵. Notably, the Director-General of Takaful Malaysia is the BNM Governor.

Phase 2 (1990 to 2000): Conventional Banks Allowed to Offer Islamic Financial Products and Services

It is important to note that during the early 1980s, both Malaysia and Pakistan embarked on the development of Islamic banking. However, they adopted different approaches. Pakistan aimed to transform the entire financial system according to Islamic law at the domestic level. On the other hand, Malaysia opted for a gradual approach. Malaysia allowed Islamic and conventional banking systems to coexist and compete for deposits on an equal footing.

As a result, in March 1993, the Malaysian government allowed conventional banks to take part in the Islamic banking business and to offer Islamic banking schemes and services. The key to achieving this objective was their existing infrastructure as well as branch facilities. This policy was introduced by BNM under the name: “Islamic Banking Scheme”. There were established some crucial rules, among which, inter alia, we can include:

- Banks’ requirements to have firewalls between their conventional and Islamic funds.
- Banks’ requirements to establish an Islamic banking unit.
- Banks’ requirements to create an Islamic banking fund.
- Banks’ requirements to appoint at least one Shariah consultant to advise on its daily operations.³⁶

33 Takaful – a type of Islamic insurance that operates on the principles of mutual cooperation, shared responsibility, and solidarity. It is designed to provide protection and coverage against various risks faced by individuals and businesses, while adhering to the principles of Shariah (Islamic law).

34 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals...*, p. 26.

35 Central Bank of Malaysia.

36 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals...*, p. 26.

Referring Z. Hasan: “In 1993, the banks introduced interest free bank scheme and that was the start of competition with conventional system. The conventional banks facilitate Islamic banking services as subsidiary service”³⁷.

In January 1994, the Malaysian government established the Islamic Interbank Money Market. The purpose of this market was to bridge the gap between Islamic banks and conventional banks participating in Islamic banking schemes, along with their respective instruments. As highlighted by O. Azmi, A. Muhamad and S. Raditya, this policy proved instrumental in addressing liquidity challenges faced by the industry while upholding Islamic principles. “In order to satisfy the stakeholders of the Islamic banking industry, the central bank of Malaysia issued a model of a financial statement to be used by the banking intuitions participating in IBS to disclose their Islamic banking operations. Within this period, especially in 1999, the second Islamic bank, Bank Muamalat Malaysia Berhad, was established”³⁸.

In conclusion, the development of the Islamic banking industry in Malaysia can be divided into several phases. One of the main phases includes the period from 1983 to 1993, while the second phase starts from 1994 onwards.

During the first phase, Malaysia pursued a liberalized policy by allowing foreign companies to establish Islamic banks in the domestic market. These progressive developments were facilitated by the existence of a suitable legal infrastructure provided by various laws and directives. These included the IBA, the Takaful Act 1984³⁹, the BAFIA, the Central Bank of Malaysia Act 2009⁴⁰ and the Securities Commission Act 1993⁴¹.

Phase 3 (2000 to 2010): Islamic Subsidiaries and the International Integration of the Islamic Banking System

The primary objective behind its establishment was to foster the growth of Islamic banking and finance in Malaysia and position the country as a leading hub for international Islamic finance. This move was met with positive market response, prompting the BNM to introduce the concept of Islamic subsidiaries in 2003. The aim was to further enhance the prospects of Islamic banking by strengthening corporate governance, resources, and strategic focus.

Furthermore, the decision to establish separate Islamic subsidiaries was also influenced by considerations of Sharia law. Scholars and experts highlighted that operating both interest-bearing and Islamic banking businesses under a single entity could lead to ambiguities. The

37 Z. Hasan, *Regulatory...*, p. 81.

38 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals...*, p. 27.

39 Takaful Act 1984, Laws of Malaysia Act 312, http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/ta198486/ (access: 9.07.2023).

40 Central Bank of Malaysia Act 2009, Laws of Malaysia Act 701, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124///277ebcd5-9c21-209b-3984-170ba28351d6> (access: 9.07.2023).

41 Z. Hasan, *Regulatory...*, p. 4.

International Organization of Securities Commission, in its *Islamic Capital Market Task Force Report 2004*, noted the concerns raised by many scholars regarding the potential challenges and complexities arising from the coexistence of conventional and Islamic banking within a single institution.⁴² The Securities Commission Malaysia (2009) specifically mentioned examples such as Maybank Islamic Bank Berhad and Affin Islamic Bank Berhad, which opted to establish distinct Islamic subsidiaries.⁴³

Phase 4: International Integration of the National Islamic Banking System

To solidify Malaysia's position as a prominent player in the international Islamic finance market, the Malaysian government took significant steps. One such initiative was the establishment of the Malaysia International Islamic Financial Center in 2006. The primary objective of the MIFC was to position Malaysia as a leading financial hub for Islamic finance on a global scale. The MIFC brought together a vast network of financial and market regulatory bodies, government agencies, ministries, and financial institutions involved in the Islamic finance sector.

The MIFC aimed to create a conducive environment for Islamic finance by providing a comprehensive platform for collaboration, cooperation, and coordination among stakeholders. It aimed to facilitate business and investment opportunities, encourage innovation, and promote Malaysia as a preferred destination for Islamic finance activities.⁴⁴

Furthermore, the Malaysian capital market experienced greater integration, leading to the convergence of international Islamic banks with local banks. A significant milestone occurred in 2006 when the Kuwait Finance House became the first foreign bank to receive a license to operate in Malaysia. This event marked the opening of Malaysia's market to global participation.

It is important to note that in its initial stages, Islamic banks in Malaysia primarily provided basic banking services and products that complied with Islamic principles, such as accepting deposits and providing loans without the element of *riba* (interest), which is prohibited in Islam. As the industry grew, the range of product offerings expanded to meet the evolving needs of both individuals and businesses.

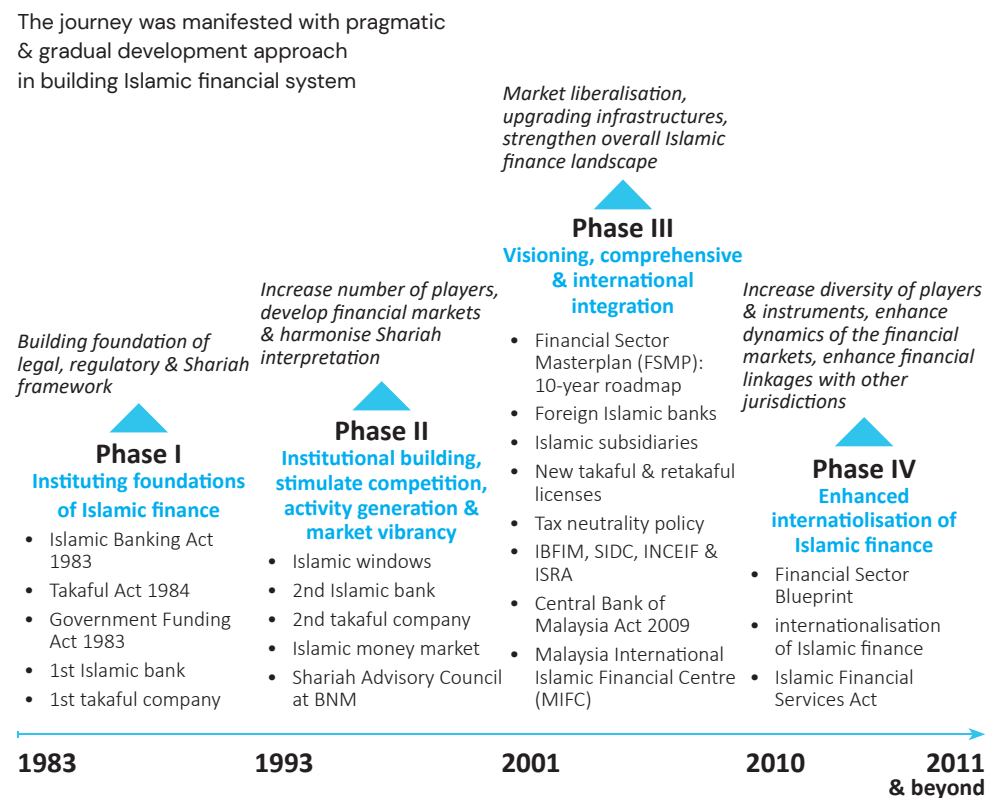
Currently, Malaysian Islamic banks are diversifying their services and products by venturing into areas such as underwriting Islamic insurance (Takaful), operating Islamic pawnshops, and participating in the issuance of Sukuk (Islamic bonds). Moreover, the Islamic financial markets as a whole have become more dynamic, offering a wide array of services and products including Islamic securities, Islamic mutual funds, stock brokerage services, and financial derivatives that adhere to Islamic guidelines.

42 The International Organization of Securities Commission, *Islamic Capital Market Task Force Report 2004*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD170.pdf> (access: 9.07.2023).

43 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals...*, p. 27.

44 O. Azmi, A. Muhamad, S. Raditya, *Fundamentals...*, p. 27.

Figure 1.3: Malaysia's journey to develop Islamic Finance



Market liberalisation, upgrading infrastructures, strengthen overall Islamic finance landscape

Building foundation of legal, regulatory & Shariah framework

Increase number of players, develop financial markets & harmonise Shariah interpretation

Increase diversity of players & instruments, enhance dynamics of the financial markets, enhance financial linkages with other jurisdictions

Source: Islamic Markets, <https://islamicmarkets.com/publications/malaysia-islamic-finance-development> (access: 9.07.2023).

Shariah-Based Economic Systems in Pakistan: An Examination of Legal and Financial Frameworks

Muhammad Ali Jinnah's Vision: Justice and Islamic Principles in Pakistan's Financial Landscape

In the literature, Pakistan is often highlighted as a pivotal country in the development of a financial system aligned with *Shariah* principles. The country implemented a legal framework that was further amended in 1980 with the objective of facilitating the operation of profit-sharing financing companies adhering to *Shariah* principles. This legal framework also played a crucial role in promoting bank finance through Islamic instruments.

However, it should be made clear that the development of this framework was a process. So that according to Z. A. Ahmed and I. A. Aijaz: “Pakistan has three different phases in Islamic Finance the first phase its 1947 to 1960 the second phase has started from 1960 to 2000 and third is from 2000 to onwards. In 1947 the Founder of Pakistan Muhammad Ali Jinnah⁴⁵ addressed in the inauguration ceremony of State Bank of Pakistan and present and wished about the system which should be on the basis of justice and Islamic Principals⁴⁶”.

Historical Development of Banking in Pakistan

Phase 1 (1947-1960): Seeds of Islamic Finance in Pakistan

In 1957, during the presidency of Sahibzada Iskander Ali Mirza⁴⁷, a decision was made to establish the Council of Islamic Ideology in Pakistan. Approximately ten years later, the council identified the prevailing economic system as being based on interest rates. Subsequently, General Zia⁴⁸ nearly a decade later, announced the need to transition the economic system from a profit-and-loss financing model to an interest-free system.

Phase 2 (1960-2000): Advancements and Challenges in Shariah-Compliant Finance

Since that time, the National Investment Trust, House Building Finance Corporation, and Investment Corporation of Pakistan have been at the forefront of those changes. In 1980, the CII provided the solution for the new financial model. As it is rehearsed in the *Story of Pakistan*: “To create regulations governing Islamic financing, the government hired economists and Islamic scholars under the direction of Professor Khurshid Ahmad. In response to the council’s report, Zia’s administration replaced interest-bearing savings accounts in Pakistan’s five state banks with PLS instruments. Additionally, the government created and pushed for these institutions to use financing plans based on *mudaraba* and/or *musharakah* principles”.⁴⁹

45 Muhammad Ali Jinnah (also spelled Mohammad or Mahomed Ali Jinnah) – lawyer, politician, and the founder of Pakistan. He was born on December 25, 1876, in Karachi, which was then part of British India. Jinnah was a prominent figure in the Indian independence movement and served as the leader of the All India Muslim League. He is widely regarded as the „Father of the Nation” in Pakistan, where he is celebrated for his role in the country’s creation as an independent state for Muslims in 1947. Jinnah passed away on September 11, 1948, shortly after Pakistan gained independence.

46 Z. A. Ahmed, I. A. Aijaz, *Historical Development of Islamic Banking, Moral Reflections on Economics* 2021, p. 1-16.

47 Sahibzada Iskander Ali Mirza – a Pakistani politician and the first President of Pakistan from 1956 to 1958. He served as the last Governor-General of Pakistan from 1955 to 1956. However, his presidency was cut short by a military coup led by General Ayub Khan in 1958.

48 General Zia-ul-Haq – a Pakistani four-star general who served as the sixth President of Pakistan from 1978 until his death in 1988. He took power in a military coup and introduced a series of Islamization and conservative policies during his tenure, which significantly changed the social and political landscape of Pakistan.

49 „Story of Pakistan” cited in: Z. A. Ahmed, I. A. Aijaz, *Historical...*, p. 1-16. Moreover, in order to know more about *Mudaraba* and *Musharakah* principles, please see Chapter 4.

With the introduction of regulations into the legal system, the gradual conversion of the market began. However, by 1985, approximately 65% of deposits still followed the conventional interest-based system. It is important to note that the process of policy Islamization was not without challenges. Despite the establishment of government-backed *mudarabah*-based companies, there persisted a conflict between scholars advocating for the new system and opponents of the changes.

During that time, even banks continued to operate based on the fixed interest-based system, despite efforts towards a more *Shariah*-compliant approach. Recognizing the need for a resolution, the Federal Shariah Court was established by Zia ul haq⁵⁰ in 1980. This court played a crucial role in reviewing the interest-based system and introducing *Shariah* law, by decided to review the interest-based system and introduce the *Shariah* law.

To make a new law come into the effect, in 1991, the FSC decided that non-*Shariah* Compliant practices should be stemmed.⁵¹ The FSC also ruled that:

1. Any excess profit on a deferred payment loan where the borrower is unable to repay it after a fixed period and likewise any excess or profit on the loan at the time of contracting, both are *riba* prohibited in *Shariah*;
2. Alternative banks should be established in accordance with Islamic injunctions to provide economic facilities;
3. The academy has resolved to ask all Islamic countries to establish banks based on *Shariah* principles to meet all the requirements of a Muslim in accordance with his beliefs so that he cannot face any abomination.⁵²

What is interesting is that the resolution made by the Federal Shariah Court was appealed to the Supreme Court and remained pending until 1999. Eventually, the Supreme Court ruled that the decision of the Shariah Court was valid, binding, and should be implemented until 2001. This ruling became the foundation of the new economic system, and subsequently, the government embarked on the task of reforming the system to align it with Islamic principles. However, the process was not without challenges, leading to an extension of the timeline for introducing the new system until 2002.

According to A.H. Mohamed, the Supreme Court faced difficulties in implementing its ruling, as the complete elimination of interest from the economy proved to be unenforceable at that time. Consequently, the Supreme Court declared in 2022 that the economy should

50 Zia ul Haq – a Pakistani four-star general who served as the sixth President of Pakistan from 1978 until his death in 1988. He came to power in a military coup in 1977 and implemented an Islamic-oriented constitution and a system of Islamic laws known as *Sharia*. His regime was marked by political repression, censorship, and human rights abuses. However, he was also credited with modernizing the Pakistani economy and infrastructure, and his policies towards the Afghan War earned him significant support from the United States and Saudi Arabia.

51 To read more about the ruling please see: E.R.A.E Ali, *Riba and its prohibition in Islam*, <https://www.maybank2u.com.my/iwov-resources/islamic-my/document/my/en/islamic/scoe/knowledge-centre/research-paper/riba-and-its-prohibition.pdf> (access: 9.07.2023).

52 E.R.A.E Ali, *Riba...*, p. 1.

be Islamized by 2027, with the aim of eliminating interest from the economy entirely.⁵³

Furthermore, as highlighted by A. H. Mohamed, it is important to note that conflicts of laws may arise only in specific areas of the legal system. For instance, Sayyid Ab Allah Aki Husayn in his study, describes a Pakistani scholar who asserts that only a small portion of Pakistani civil law, which bears resemblance to Malaysian law, is considered to be inconsistent with Islamic law.⁵⁴

Phase 3 (2000 onwards): Renewed Momentum and Growth of Islamic Finance

Referring to the words of *M. F. Canbaz* and *S. Ahmed*: “Since 2002, numerous advancements have been made, and stability and maturity have increased in this tenor as a result of the State Bank of Pakistan allowing numerous conventional banks to establish windows and subsidiaries. As a result, many conventional banks began to operate windows, and one of them decided to convert all of its operations to Islam. Another bank also established a fully functional Islamic subsidiary, and approximately all banks now have Islamic Windows. Sukuku have been issued, Islamic consultancy firms have been established, the Takaful industry has been developed, and SECP has permitted insurance companies to operate their Takaful windows separately. Islamic microfinance banks have also been established, but they are simply the Islamic counterparts of conventional microfinance banks. Shariah-compliant businesses are listed on the capital market, and most recently SCEP approved the first-ever Real Estate Investment Trust for Islamic solutions.”⁵⁵

In February 2012, the State Bank of Pakistan reported significant growth in the Islamic banking industry, with a total value of PKR 568 (USD 2.05)⁵⁶ billion and total deposits amounting to PKR 463 (USD 1.67) billion.⁵⁷ This indicates the expanding presence and importance of Islamic finance in Pakistan’s financial sector.

To ensure *Shariah* compliance in Islamic finance, the State Bank of Pakistan has established a *Shariah* Board as the authoritative body responsible for overseeing matters related to Islamic finance. In 2008, the State Bank of Pakistan issued comprehensive guidelines that outline the requirements for *Shariah* compliance in Islamic banking institutions. These guidelines mandate the establishment of *Shariah* Advisors within each

53 A.H. Mohamed, Harmonisation of Shari’ah and Civil Law in Malaysia: Present Reality and Future Actions, International Conference of Shari’ah and Civil Law, International Islamic University Malaysia 2003, p. 2.

54 A.H. Mohamed, Harmonisation..., p. 2.

55 M. F. Canbaz, S. Ahmed, The Development of Islamic Finance in Pakistan, Journal of Financial Economics and Banking 2022, Vol. 3, No. 2, p. 2.

56 Exchange rate as of date 09.07.2023, [https://www.google.com/search?q=PKR+to+USD&oeq=PKR+to+USD&aqs=chrome.0.69i59j0i22i30l9.1624j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=PKR+to+USD&oeq=PKR+to+USD&aqs=chrome.0.69i59j0i22i30l9.1624j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF8search?q=PKR+to+USD&oeq=PKR+to+USD&aqs=chrome.0.69i59j0i22i30l9.1624j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (access: 9.07.2023).

57 A. Raza, in: I. Ulfi, Comparison..., p. 154.

institution and the appointment of a minimum of five scholars to serve as advisors.

Unlike the Malaysian model, where *Shariah* Board are limited to serving within a single financial institution, in Pakistan, a *Shariah* Advisor may serve across multiple financial institutions.⁵⁸ This flexibility allows for the utilization of expertise across different institutions.

The Islamic financial sector in Pakistan is dedicated to regulating and supervising various areas, such as risk management, corporate governance, prudential regulation, accounting, and *Shariah* compliance. *The Refinitiv Islamic Finance Development Report 2022* issued by the Islamic Corporation for the Development of the Private Sector in Pakistan, highlights the proactive measures taken in the country. For instance, the Securities Commission of Pakistan has established a consultation committee to assist in the development of an Islamic finance plan and future roadmap. Additionally, the Strategic Plan for the Islamic Banking Industry 2021-25 has been introduced, which outlines six key strategies. These strategies focus on enhancing the legal framework, improving liquidity management practices, and increasing awareness of Islamic finance.⁵⁹

In situations where conflicts or disagreements arise among *Shariah* Advisors, the resolution process involves referring the matter to the *Shariah* Board of the State Bank of Pakistan. The decisions made by the *Shariah* Board are considered final and binding, making it the ultimate authority in resolving such disputes. This mechanism ensures consistency and coherence in *Shariah* rulings and contributes to fostering trust and confidence in the Islamic financial system in Pakistan.⁶⁰

The Shariah-Compliant System in Saudi Arabia: An In-depth Analysis

Legal Pluralism: Admissible Legal Sources in Saudi Arabian Law

According to S.M. Hamed, the history of banking systems in Saudi Arabia can be traced back to the 20th century with the establishment of the first commercial bank, Dutch Commercial Company, in 1926.⁶¹ However, the key institution responsible for banking and finance regulation, the Saudi Arabian Monetary Agency, was established in 1957 under the Royal Decree M/23 of 23.05.1377 on 15 December 1957⁶², later functioning under the

58 I. Ulfi, Comparison..., p. 154.

59 ICD, Refinitiv Islamic Finance Development Report 2022, p. 29, <https://static.zawya.com/pdf/Islamic+Finance+Development+Reports/report+IFDI+22+-+Digital.pdf> (access: 9.07.2023).

60 I. Ulfi, Comparison..., p. 154.

61 S.M. Hamed, The Development of the Central Banking System in the Kingdom of Saudi Arabia, Saudi Arabia: General Management Institute 1979, p. 1.

62 Royal Decree No. M/57, Civil Service Law, dated 10.03.2017, https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=106582 (access: 21.06.2023).

Banking Control Law 1966 as amended by Royal Decree M/5⁶³.

In Saudi Arab, *Shariah* serves as the fundamental basis for legislation, with the *Shariah* court being the highest authority in the judicial system. However, as noted by *W.M. Ballantyne*, other legal sources such as customary law, world jurisprudence, doctrine and jurisprudence are also recognized.⁶⁴ For instance, in cases such as the *Aramco Arbitration, Saudi Arabia v. Arabian American Oil Company* [1958] 27 ILR 117⁶⁵, the arbitrator acknowledged that Islamic law was the governing law of the concession agreement but found it necessary to refer to other legislation to address gaps in the existing legal framework. Commercial matters, on the other hand, fall under the jurisdiction of the Commercial Court, which functions as a specialized council established by Order 32/1350 1931⁶⁶.

Emergence of Islamic Finance Institutions in Saudi Arabia

Subsequently, in 1974, the Islamic Development Bank was established in Jeddah, marking an important milestone. This was followed by the establishment of institutions such as the Islamic Dar al-Mal al-Islami Company, the Faisal Islamic Bank, and the Al Baraka Banking group. These developments laid the foundation for the emergence and growth of IFIs.

As M.B.H. *Al Sayed* stressed, it is important to highlight that all IFIs located in Saudi Arabia, are not supervised by SAMA, but rather they are subject to monitoring and regulation as commercial companies by the Saudi Ministry of Commerce⁶⁷. Additionally, unlike other countries⁶⁸, Saudi Arabia does not have a written constitution. Instead, the Quran and Sunnah are considered the constitution of the country. The administrative bodies in Saudi Arabia were established based on the Organic Instructions of the Hijazi Kingdom in 1926, supplemented by the Statute of the Council of Deputies in 1932 and the Constitution of the Council of Ministers in 1958. These factors contribute to the unique and distinctive development of Islamic finance in Saudi Arabia.

Banking Disputes and the Banking Disputes Committee

To address banking disputes, the SAMA established a dedicated institution known as the Banking Disputes Committee in October 1987. The BDC was specifically created to handle cases related to banking matters, including those related to Islamic finance. The establishment and functioning of the BDC are governed by the BDC Regulations. Additionally, a resolution (No. 732/8) issued by the Council of Ministers on 10 March 1987 granted exclusive jurisdiction to the BDC. This was further reinforced by a circular (No. 12/138T) from the Minister of Justice on 28 March 1987, instructing *Shariah* courts not to handle banking disputes. As a result, since 1987, banking disputes in Saudi Arabia have been adjudicated by the BDC, replacing the previous practice of adjudication by the *Shariah* court.⁶⁹

Legal Framework for Financial System Regulation

The legal framework governing the financial system in Saudi Arabia is regulated by the Bank Control System, established under Royal Decree No. 5 of 12 June 1966, commonly known as the Bank Control Law⁷⁰. Notably, this law does not address issues of usury or interest. Consequently, the majority of financial institutions in Saudi Arabia have adopted conventional banking practices, including moneylending, which is considered legally acceptable under Article 8 and 9 of the law. However, it is important to note that despite the existence of the Bank Control System of 1966, the country's legal system is based on Islamic law. As a result, IFIs in Saudi Arabia operate within a unique legal framework, where the Bank Control System of 1966 remains applicable and has not been amended or revoked to specifically govern the establishment and operation of IFIs.

Development of Legislation for Islamic Finance

H. Al Sayari highlighted that as of 2004, the Saudi Arabian government had not enacted any laws pertaining to Islamic banking, and SAMA had not issued any Islamic banking licenses to firms in the country.⁷¹ It is interesting to note that despite the presence of 15 Sukuk issuances between 2000 and 2008, along with significant Islamic mutual funds, there was still no specific legislation governing the implementation of Islamic finance until 2017.⁷²

63 Z. Hasan, *Regulatory...*, p. 15; Royal Decree M/5, Banking Control Law, dated 11.6.1966, <https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/8f70dc63-dd9a-4734-9216-a9a700f2c78c/2> (access: 9.07.2023).

64 W.M. Ballantyne, *The States of the GCC: Sources of Law, the Shari'a and the Extent to Which It Applies*, Arab Law Quarterly 1985, Vol. 1, No. 1, p.13-14.

65 *Arbitration, Saudi Arabia v. Arabian American Oil Company* [1958] 27 ILR 117, https://www.translex.org/260800/_aramco-award-ilr-1963-at-117-et-seq/ (access: 9.07.2023)

66 The act currently in force: Royal Decree No. M/93, Law of Commercial Courts, dated 8.04.2020, <https://www.fenwickelliott.com/research-insight/annual-review/2020/saudi-arabia-legal-system-modernise> (access: 9.07.2023).

67 M.B.H. Al Sayed, *The Role of the Central Bank in an Islamic Banking System*. Ph.D Thesis, University of Wales 2005, p. 7.

68 GCC stands for Gulf Cooperation Council, which is a political and economic union of six countries in the Arabian Peninsula, including Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, and the United Arab Emirates. The GCC was established in 1981 to promote regional cooperation and economic integration among member states (to read more, please check the following link: <https://www.britannica.com/topic/Gulf-Cooperation-Council> (access: 9.07.2023).

69 M.B.H. Al Sayed, *The Role of...*, p. 7

70 Royal Decree No. M/5, Bank Control Law, , dated 12.06.1966, <https://www.dataguidance.com/legal-research/banking-control-law-1966-royal-decree-no-m5> (access: 22.06.2023).

71 H. Al Sayari, *Islamic Banks: Current Situation and Future Wailings*. A Research Presented at the Islamic Banks Conference in Riyadh, Saudi Arabia 2004, p. 4.

72 R. Wilson, *The Development of Islamic Finance in the GCC*. Kuwait, The Centre for the Study of Global Governance 2009, p. 6.

The year 2017 marked a significant milestone in the development of Islamic finance in Saudi Arabia with the introduction of Sukuk regulations. These regulations paved the way for the issuance of corporate and government Sukuk in the country.⁷³ Another significant development occurred in 2020 when SAMA⁷⁴ released the “*Shariah Governance Framework for Local Banks Operating in Saudi Arabia*”.⁷⁵ This framework provided guidelines for *Shariah* compliance in local banks. Furthermore, the Saudi Arabian stock market, known as Tadawul, launched a dedicated platform called the Parallel Market (Nomu) for the trading of *Shariah*-compliant equities.⁷⁶

Comparison of Shariah Governance Systems in Asia and GCC Countries

	GCC	Asia
legislation	Sharia-based legislation	Civil law and Islam law
High court about Islamic banking	Saudi Arabia: commercial court Bahrain: civil court UAE: civil court Kuwait: civil court, Fatwal Board(Sharia dispute) Qatar: civil court	Malaysia: Malaysia civil court Indonesia: Civil court Pakistan:-
Regulatory framework (Islamic bank under which authority)	Saudi Arabia: Saudi Ministry of Commerce Bahrain: Central Bank(sole) UAE: Central Bank& DIFC Kuwait: Central Bank(sole) Qatar: Central Bank & Qatar Financial Center	Malaysia, Indonesia, and Pakistan all similarly use the Central Bank of themselves.

Source: I. Ulfi, Comparison of Shariah Governance Model in Islamic Financial Institutions between the GCG and Asian Countries, p. 155, Journal Jaman 2022, Vol. 2, No. 2.

73 Decision No. 3/2016, Issuing Sukuk Regulation, dated 5.4.2016, <https://www.gulfcapitalmarket.org/wp-content/uploads/2017/05/Sukuk-Regulation.pdf> (access: 9.07.2023). Author: As a result of limited access, please be aware the following information is the newest to which Author might have had the access.

74 To read more: E.S.S. Al-Twairish, *Shariah Governance Framework for Local Banks Operating in Saudi Arabia: Theoretic Jurisprudential Study*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4262677 (access: 9.07.2023).

75 SAMA, *Shariah Governance Framework for Local Banks Operating in Saudi Arabia*, <https://www.sama.gov.sa/en-US/Laws/BankingRules/Shariah%20Governance%20Framework%20for%20Local%20Banks%20Operating%20in%20Saudi%20Arabia.pdf> (access: 9.07.2023); IFSB, *Saudi Arabia Islamic Finance Report 2021*, https://www.sama.gov.sa/ar-sa/Documents/Saudi_IF_Report_2021_Final_DIGITAL_v3.pdf (access: 9.07.2023).

76 In order to read more about Nomu, please follow this link: <https://www.saudiexchange.sa/wps/portal/saudiexchange/rules-guidance/capital-market-overview/Equities?locale=en> (access: 9.07.2023).

Highest Sharia board	Saudi Arabia: No Bahrain: National Sharia board under Central Bank UAE: Higher Sharia Authority under the Ministry of Justice and Islamic Affairs Kuwait: No higher Sharia Board, Sharia disputes are put under Fatwa Board Qatar: Supreme Sharia Council under the Ministry of Awqaf	Malaysia: SAC under Bank Negara Malaysia. Indonesia: Sharia board under Bank of Indonesia. Pakistan: Sharia Supervisory board under State Bank of Pakistan.
Guidelines (rulebook)	Saudi Arabia: No Bahrain: CCB Rule Book UAE: Federal Law; DIFC: DFSA rule book Kuwait: CBK Law Qatar: Instructions to Banks(QCB), Islamic Finance Rule Book(QFC)	Malaysia: section 59 of the BNM Sct 2009. Indonesia: Indonesian Sharia Banking Act, article 32 of 2008. Pakistan:
Limitation of Sharia board	Saudi Arabia: NO Bahrain: at least 3 members UAE: at least 3 members, Kuwait: at least 3 members Qatar: at least 2 members (QCB), at least 3 members (QFC)	Malaysia: 3 members. Indonesia: 3 members. Pakistan: no limitations on the number of members.
Standards (AAOIFI)	Saudi Arabia: self-regulation Bahrain: AAOIFI Standards required by CCB UAE: Federal law, DIFC: AAOIFI standards required by DFSA Kuwait: CBK Law Qatar: AAOIFI standards	Malaysia: SAC and IFSB standard board. Indonesia and Pakistan: AAOIFI standard.
Statues of final Sharia board	Saudi Arabia: depends on self-regulation Bahrain: no authority upon other IFIs UAE: to be binding Kuwait: Fatwa Board is binding Qatar: the government body	Malaysia, Indonesia, and Pakistan are all binding regulations for the Islamic banking act.
Appointment of Sharia board members	Saudi Arabia: self-regulation Bahrain: unspecified UAE: appointed by BOD or AGM Kuwait: General Assembly Qatar: BOD	Malaysia: SAC. Indonesia: National Sharia board. Pakistan: Sharia board of the central bank.

Conclusions

1. Islam is one of the fastest-growing population in the world, and according to the Pew Research Center: “Muslims are projected to increase as a share of Europe’s

population – even with no future migration”.⁷⁷ Due to the raising number of the Islam believers in the world it occurs to be vital understanding the Islamic Finance and its roots.

2. To undertake the enormous task of creating a whole new *Shariah*-compliant financial system, a special framework had to be created and then implemented. This framework is called “*Shariah Governance*” and provides a viable alternative to a conventional finance and banking.
3. *Shariah* Law has been adopted in various Islamic and non-Islamic environments and it is adhered to in their practices. Malaysia, Pakistan, and Saudi Arabia represent the different approaches to the incorporation of Divine Law into their legal systems. Each of them is unique and allows for comparison.
4. Nevertheless, this system seems to be a replication of conventional finance. The foundation of Islamic Finance is 100 % compliance with religious law. However, it may be noticed that Malaysia has chosen only partial implementation of *Shariah* in its economy. Moreover, Saudi Arabia, while recognizing Islamic institutions, has not adopted *Shariah* financial state law, and it is not required.
5. Despite these variations, the overarching goal of *Shariah* governance remains the same: to align financial practices with Islamic ethics and principles. The continuous growth of the Islamic population worldwide underscores the significance of *Shariah*-compliant financial products and services, demanding ongoing adaptation and innovation within *Shariah* governance frameworks.

Bibliography

1. Abubakar B., Abdullah Md. F. and Gwadabe U.M., Muhammad A. J., *Islamic Banking In Malaysia: The Journey So Far*, Proceedings of the 2nd Adpebi International Conference on Management, Education, Social Science, Economics and Technology (AICMEST) 2022
2. Ahmed Z. A., Aijaz I. A., *Historical Development of Islamic Banking*, Moral Reflections on Economics 2021
3. Al Sayari H., *Islamic Banks: Current Situation and Future Wailings. A Research Presented at the Islamic Banks Conference in Riyadh*, Saudi Arabia 2004
4. Al Sayed M.B.H., *The Role of the Central Bank in an Islamic Banking System. Ph.D Thesis*, University of Wales 2005
5. Al-Twairesh E.S.S., *Shariah Governance Framework for Local Banks Operating in Saudi Arabia: Theoretic Jurisprudential Study*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4262677 (access: 9.07.2023)

6. Aladdin A. A., Gordienko M., Nekrasova V., and Javid A. F., *Fiscal potential of the investment mechanism of Islamic Finance*, E3S Web Conf. Sustainable Energy Systems: Innovative Perspectives 2020, https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/80/e3sconf_ses2020_01012.pdf (access: 9.07.2023)
7. Ali E.R.A.E., *Riba and its prohibition in Islam*, <https://www.maybank2u.com.my/iwov-resources/islamic-my/document/my/en/islamic/scoe/knowledge-centre/research-paper/riba-and-its-prohibition.pdf> (access: 9.07.2023)
8. Azmi O., Muhamad A., Raditya S., *Fundamentals of Islamic Money and Capital Markets*, Wiley 2013, p. 24, <https://www.wiley.com/en-us/Fundamentals+of+Islamic+Money+and+Capital+Markets-p-9781118504024> (access: 9.07.2023)
9. Ballantyne W.M., *The States of the GCC: Sources of Law, the Shari'a and the Extent to Which It Applies*, Arab Law Quarterly 1985, Vol. 1, No. 1
10. Banking and Financial Institutions Act 1989, Laws of Malaysia Act 372, <https://pic.bankofchina.com/bocappd/my/201112/p020111206533210801300.pdf> (access: 9.07.2023)
11. BNM, *Guidelines on Shariah Governance Framework for Islamic Financial Institutions*, https://www.bnm.gov.my/documents/20124/761709/02_Shariah_Governance_Framework_20101026.pdf (access: 9.07.2023)
12. Canbaz M. F., Ahmed S., *The Development of Islamic Finance in Pakistan*, Journal of Financial Economics and Banking 2022, Vol. 3, No. 2
13. Central Bank of Malaysia Act 2009, Laws of Malaysia Act 701, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124//277ebcd5-9c21-209b-3984-170ba28351d6> (access: 9.07.2023)
14. Companies Act 1965, Laws of Malaysia Act 125, <https://www.ssm.com.my/acts/fscommand/CompaniesAct.htm> (access: 9.07.2023)
15. Decision No. 3/2016, Issuing Sukuk Regulation, dated 5.4.2016, <https://www.gulfcapitalmarket.org/wp-content/uploads/2017/05/Sukuk-Regulation.pdf> (access: 9.07.2023)
16. Financial Services Act 2013, Laws of Malaysia Act 758, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124/820862/Financial+Services+Act+2013.pdf/35ed2b4c-1995-f91d-3891-75d69d247d55?t=1584637163610> (access: 9.07.2023)
17. Government Funding Act 1983, Laws of Malaysia Act 275, https://www.rrcr-resilience-southeastasia.org/wp-content/uploads/2017/12/1983_government_funding_act_275.pdf (access: 9.07.2023)
18. Gearen S., *Islamic Finance: Malaysia's Growing Role*, Federal Reserve Bank of San Francisco – Asia Focus, July 2009, <https://www.frbsf.org/banking/files/AF->

⁷⁷ Pew Researcher Center, Europe's growing Muslim Population, <https://www.pewresearch.org/religion/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> (access: 7.10.2023).

- Islamic-Finance-Malaysias-Growing-Role-Jul09.pdf, (access: 9.07.2023).
19. Habib S.F., *Fundamentals of Islamic finance and banking*, Wiley 2018, O'Reilly 2018
 20. S.M. Hamed, *The Development of the Central Banking System in the Kingdom of Saudi Arabia*, Saudi Arabia: General Management Institute 1979
 21. Z. Hasan, *Impact of Globalisation to Islamic Financial Institutions in Malaysia: Shari'ah and Legal Framework*, Shari'ah Law Report 2007
 22. Hasan Z., *Regulatory Framework of Shari'ah Governance System in Malaysia*, GCC Countries and the UK, Kyoto Bulletin of Islamic Area Studies 2009
 23. ICD, Refinity Islamic Finance Development Report 2022. Embracing change, https://icd-ps.org/uploads/files/ICD%20Refinitiv%20ifdi-report-20221669878247_1582.pdf (access: 9.07.2023)
 24. Islamic Banking Act 1983, Laws of Malaysia Act 276, http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/iba1983131/ (access: 9.07.2023).
 25. Islamic Financial Services 2013, Laws of Malaysia Acts 759, <https://www.bnm.gov.my/documents/20124//8102422b-e6dd-d149-8db0-e3637e89ed5c> (access: 9.07.2023)
 26. Islamic Markets, <https://islamicmarkets.com/publications/malaysia-islamic-finance-development> (access: 9.07.2023)
 27. Kunhibava S., *Islamic Banking in Malaysia*, International Journal of Legal Information – January 2012
 28. Klifid, *A Significant Boost to Nati'n's Leadership in Islamic Finance*, Bernama 2011
 29. Madura J., *Introduction to Islamic Capital Market, Financial Institutions and Markets*, Securities Commission Malaysia 2009
 30. Mohamed A.H., *Harmonisation of Shari'ah and Civil Law in Malaysia: Present Reality and Future Actions*, International Conference of Shari'ah and Civil Law, International Islamic University Malaysia 2003
 31. Pew Researcher Center, *Europe's growing Muslim Population*, <https://www.pewresearch.org/religion/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> (access: 7.10.2023).
 32. Royal Decree M/5, Banking Control Law, dated 11.6.1966, <https://laws.boe.gov.sa/BoeLaws/Laws/LawDetails/8f70dc63-dd9a-4734-9216-a9a700f2c78c/2> (access: 9.07.2023)
 33. Royal Decree No. M/57, Civil Service Law, dated 10.03.2017, https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=106582 (access: 21.06.2023)
 34. Royal Decree No. M/93, Law of Commercial Courts, dated 8.04.2020, <https://www.fenwickelliott.com/research-insight/annual-review/2020/saudi-arabia-legal-system-modernise> (access: 9.07.2023)
 35. SAMA, *Shariah Governance Framework for Local Banks Operating in Saudi Arabia*, <https://www.sama.gov.sa/en-US/Laws/BankingRules/Shariah%20Governance%20Framework%20for%20Local%20Banks%20Operating%20in%20Saudi%20Arabia.pdf> (access: 9.07.2023); IFSB, Saudi Arabia Islamic Finance Report 2021, https://www.sama.gov.sa/ar-sa/Documents/Saudi_IF_Report_2021_Final_DIGITAL_v3.pdf (access: 9.07.2023)
 36. Securities Commission (Amendment) Act 2015, Laws of Malaysia Act A1489, <https://www.sc.com.my/api/documentms/download.ashx?id=3cb3dc57-2b57-4b12-a42a-4ddfff418c2e> (9.07.2023)
 37. Syarif F., *Regulatory Framework for Islamic Financial Institutions: Lesson learnt between Malaysia and Indonesia*, Journal of Halal Product and Research 2019, https://www.researchgate.net/publication/338363643_Regulatory_framework_for_Islamic_financial_institutions_lesson_learnt_between_Malaysia_and_Indonesia (access: 9.07.2023)
 38. Takaful Act 1984, Laws of Malaysia Act 312, http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/ta198486/ (access: 9.07.2023)
 39. The International Organization of Securities Commission, *Islamic Capital Market Task Force Report 2004*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD170.pdf> (access: 9.07.2023)
 40. Ulfi I., *Comparison of Sharia Governance Model in Islamic Financial Institutions between the GCC and Asian Countries*, p. 153, Journal Jaman 2022, Vol. 2, No. 2
 41. R. Wilson, *The Development of Islamic Finance in the GCC*. Kuwait, The Centre for the Study of Global Governance 2009

Сталинский социализм, технократия, неосоветизм: РФ как продукт естественной эволюции коммунистической системы

The study is based on theoretical and methodological developments by Vasilii Shulgin (Василий Шульгин), and Sovietologists Abdurakhman Avtorkhanov (Абдурахман Авторханов) and Roman Redlich (Роман Редlich). The modern Russian political system is an organic and evolutionary phase in the development of the Soviet system. The state model was formed after the rejection of the policy of war communism and the transition to a New economic policy (NEP), in general, contained all the features that the state system of the RSFSR-USSR-RF (Russian Federation) has.

The process of evolutionary transformation of the Soviet state, the formation of its classical (Stalinist) form and subsequent “liberalization” can be described as a process of de-ideologization of the state-party system, in which four stages. The first stage, Stalin’s in the 1920s, the second, Khrushchev’s, in the 1960s, the third, Brezhnev’s, in the 1970-80s, and the fourth, Gorbachev- Yeltsin’s.

At the same time, as the official Marxist-Leninist ideology weakened, the idea of technocracy was formed and strengthened among the Soviet intelligentsia. The concept of technocratic governance is, in essence, a form of transformation of Soviet consciousness and Soviet thinking, which rejected orthodox communism. It is significant that these ideas were popular and in demand both among anti-Soviet emigrants from the USSR during the Second World War, and within the Soviet Union. In the USSR, they, in particular, gave rise to the movement of “methodologists” of Georgiy Shchedrovitsky, who had a significant impact on the ruling circles of V. Putin’s time.

Historically, technocracy was an alternative and even a political antagonist to Marxist-Leninist ideology. If the bearer of Marxism-Leninism was the ruling class (the apparatus of power), then technocracy was the banner of the Soviet, but at the same time oppositional, intelligentsia. As deideologization occurs, these two worldviews are converging: “Perestroika” and “transition to democracy” were not an “anti-communist revolution”. This was another form of transformation of the Soviet system, predicted by V. Shulgin “Neo-Brest” and “Neo-NEP” (new liberalization, like at “new economical policy” time). The composition of the governing layer remained mostly unchanged: Soviet. At the same time, technocracy, along with abstract patriotism, emerged as the de facto official state ideology.

These forces combined to establish the neo-Soviet system. Neo-Sovietism is the natural result of the Soviet state's evolution, which began in 1921 and continues to this day.

Key words: Russia, history, Neo-Sovietism, Vasily Shulgin, Abdurakhman Avtorkhanov, Roman Redlich,

Проблема преемственности существующей в сегодняшней России политической системы от советского социализма по-прежнему остается одной из самых актуальных проблем современной политической и исторической науки. И хотя эти вопросы разрабатываются сравнительно давно, на сегодняшний день едва ли можно утверждать, что эта проблема не только исчерпана, но и вообще в достаточной мере описана. В настоящей статье, методологически опирающейся на теоретические наработки Василия Шульгина, советологов Романа Редлиха и Абдурахмана Авторханова, а также на исторические и социологические исследования Сергея Волкова, дается краткий обзор идеологической эволюции советской системы, идущей параллельно с развитием в среде советской интеллигенции концепта технократии. Своеобразная стыковка двух этих мировоззренческих потоков, произошедшая в 1980-х годах, и породила феномен неосоветизма, который, в свою очередь, породил неосоветский реваншизм и нынешнюю военную агрессию РФ.

Специфика советской системы заключалась в том, что по сути своей она предполагала радикальный и противоестественный эксперимент практически во всех сферах человеческой жизни, начиная от экономических отношений и заканчивая религией, моралью, браком и семьей. Подобная цель, в свою очередь, требовала достаточной мощности инструмента, который мог бы проводить такую всестороннюю вивисекцию. Примечательно, что все эти факты признавали сами большевики. Лев Троцкий, описывая развития «буржуазной» и коммунистической революции, подчеркивает, что если первая, высвободив рыночные отношения, могла развиваться сама по себе, без прямого государственного вмешательства, то для коммунистической революции наличие собственного государственного аппарата необходимо:

«После глубокой демократической революции, освобождающей крестьян от крепостного права и наделяющей их землей, феодальная контрреволюция вообще невозможна... Буржуазные отношения, раз освободившись от феодальных пут, развиваются автоматически. Остановить их не может уже никакая внешняя сила...

Совсем иначе обстоит дело с развитием социалистических отношений. Пролетарская революция не только освобождает производительные силы из пут частной собственности, но и передает их в непосредственное распоряжение порожденному ею же государству. В то время, как буржуазное государство после революции ограничивается полицейской ролью, предоставляя рынок своим собственным законам, рабочее государство выступает в прямой роли хозяина-

*организатора. Смена одного политического режима другим оказывает на рыночное хозяйство лишь косвенное и поверхностное воздействие. Наоборот, замена рабочего правительства буржуазным или мелкобуржуазным неминуемо повела бы к ликвидации планового начала, а в дальнейшем и к восстановлению частной собственности. В отличие от капитализма социализм строится не автоматически, а сознательно. Продвижение к социализму неотделимо от государственной власти, которая хочет социализма или вынуждена его хотеть».*¹

Надо признать, что эта мысль не была нова: коммунистические теоретики в период военного коммунизма столкнулись с тем, что новое большевицкое государство, вместо того, чтобы скоростно «отмирать» (как предписывал Ленин в своем памфлете «Государство и революция»²), начало наоборот, стремительно развиваться и принимать тоталитарные формы. Программа РКП(б) 1919 года дала этому следующее объяснение:

*«В эпоху начавшегося обобществления экспропрированных у капиталистов средств производства государственная власть перестает быть паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом; она начинает превращаться в организацию, непосредственно выполняющую функции управления экономикой страны...».*³

До логического завершения эту идею довел уже Сталин в 1933 году, сформулировав свой известный парадокс:

*«Отмирание государства придет не через ослабление государственной власти, а через ее максимальное усиление, необходимое для того, чтобы добить остатки умирающих классов и организовать оборону против капиталистического окружения, которое далеко еще не уничтожено и не скоро еще будет уничтожено».*⁴

Очевидно, что сами коммунистические лидеры и теоретики — причем, что примечательно, даже находившиеся в противоположных лагерях и уже будучи смертельными врагами — признавали, что победа коммунистической революции есть не что иное, как торжество коммунистического тоталитарного государственного аппарата, который они также обозначили очень точным термином «аппарат власти».

Причины этого вполне очевидны. Большевицкая партия изначально формировалась как секта — замкнутое сообщество со своей специфической системой ценностей, враждебное окружающему миру и имеющее своей целью радикальную насильственную трансформацию социума. Следовательно, необходимым условием было создание соответствующей политической организации — революционной партии (или партии профессиональных революционеров) в период борьбы за власть,

1 Троцкий Лев, «Рабочее государство, термидор и бонапартизм». <https://archive.md/Wbvb3> [Проверено 10 июля 2024]

2 Ульянов (Ленин), Владимир, «Государство и революция». <https://archive.md/hCp5x> [Проверено 10 июля 2024]

3 Программа Российской коммунистической партии (большевиков). 1919 год. <https://archive.md/FfnkW> [Проверено 10 июля 2024]

4 Джугашвили (Сталин), Иосиф. «Доклад на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) 7 января 1933 г. <https://archive.md/5lkxw> [Проверено 10 июля 2024]

а после победы — организации, которая будет осуществлять всеохватное господство над обществом (тот самый аппарат власти).

Само по себе формирование управленческой бюрократии не является чем-то невиданным и в принципе дурным: так или иначе, она была и будет необходимой составляющей любой государственности. Однако коммунистический «аппарат» имел ряд специфических отличий:

- 1) Изначально он создавался для реализации задач политической секты, которая ставила своей целью ниспровержение институтов семьи, частной собственности, национальной государственности и организованной религии.⁵
- 2) Средством достижения этих целей являлось неограниченное насилие (диктатура и террор — причем приверженность этим средством декларировалась открыто и официально).
- 3) Идеологический догмат коммунизма предписывал продвигать во власть представителей социальных низов — пролетариата.
- 4) Уничтожение основополагающих институтов — несущих конструкций любого здорового социума — делало невозможным участие в проекте представителей старой элиты и интеллигенции (по крайней мере, участие массовое и добровольное).
- 5) Следовательно, при формировании аппарата власти кадровым ресурсом становились либо криминальные и антисоциальные элементы, либо представители исторически сложивших групп (например, тех или иных этнических меньшинств), которые были радикально враждебны управляемому обществу. (Ввиду обширности и политической деликатности этой темы, она требует специального обзора, который в рамках этой статьи невозможен.)

При этом полностью отказаться от услуг старой интеллигенции и научной элиты было все-таки невозможно. Это породило в первые же месяцы большевизмского господства феномен «бурспецов» - буржуазных специалистов, которые должны были работать на новую власть под присмотром специальных надсмотрщиков — комиссаров.

Изначально предполагалось, что институт «спецов» окажется временным явлением — до той поры, пока не вырастет «пролетарская» интеллигенция и, далее, вообще не сотрется разница между физическим и интеллектуальным трудом. В частности, именно эти функции должен был выполнять Институт красной профессуры, описанный в мемуарах А. Авторханова, который сам был его студентом.⁶

5 Маркс Карл, Энгельс Фридрих, «Манифест коммунистической партии». <https://archive.md/vDgUB> [Проверено 10 июля 2024]

6 Авторханов Абдурахман, «Технология власти». «Посев»: Франкфурт-на-Майне. 1983. С. 41-302.

Однако такой трансформации не произошло, и новая советская интеллигенция и полуинтеллигенция стали проявлять в общем те же свойства, что и интеллигенция дореволюционная. Краткую и исчерпывающую характеристику этой ситуации дал Иван Солоневич: *«Истребление «буржуазной интеллигенции» было поставлено в таких масштабах, что когда «план» при содействии доблестных активистских челястей был выполнен, то оказалось, что почти никого и не осталось. А новая советская, пролетарская и т.д. интеллигенция оказалась еще более контрреволюционной, чем была старая интеллигенция и менее грамотной технически и орфографически, чем была старая даже полуинтеллигенция»*.⁷

По этой причине, социальная ниша интеллигенции осталась принципиально неизменной: это позиция «спецов», социального аппендикса, который аппарат власти хотел бы отсечь, но вынужден терпеть. До известной степени, этот статус-кво был даже официально признан и закреплен: интеллигенцию признали не отдельным «классом», а «прослойкой», которая в своей «трудоустрой» инкарнации является придатком «рабочего класса», обладающего «руководящей ролью».

В результате, социальная структура советского общества сформировалась в виде иерархии, где в качестве правящей корпорации выступает коммунистический аппарат власти (советско-партийные органы), большая часть общества является безправной и подчиненной — ресурс «народных масс», а в роли мастеровых-интеллектуалов выступает цех «спецов» - интеллигенция. Именно в рамках этого треугольника (1) аппарат власти — 2) интеллигенция-спецы — 3) «народ» в виде безправной «массы») и происходили все основные социальные, политические и идейно-мировоззренческие процессы советского социума.

Аппарат власти против политической секты: первый этап деидеологизации системы

Изначально аппарат власти должен был выполнять служебную функцию — функцию инструмента, которым оперирует тоталитарная политическая секта большевиков. Однако очень скоро выяснилось, что объективное социально-политическое развитие тоталитарной системы, «организации по управлению народным хозяйством», совмещенной с машиной тотального террора, ведет к тому, что госаппарат, созданный большевизмской партией профессиональных революционеров, неизбежно эту партию поглощает и уничтожает. Ленин предвидел эту опасность, но не только не преодолел ее в реальности, но и в теории придумать ничего мало-мальски эффективного не смог. (Яркий пример его творческой и управленческой импотенции — посвященные этой проблеме статьи «Как нам реорганизовать Рабкрин?» и «Лучше

7 Солоневич Иван, «Россия в концлагере», <https://harbin.lv/storage/Библиотека/Художественная%20литература/Иван%20Солоневич%20-%20Россия%20в%20концлагере.pdf> [Проверено 10 июля 2024]

меньше, да лучше».⁸⁾ Победа Сталина — генерального секретаря, то есть главного аппаратного руководителя — являлась вполне закономерной: на смену тоталитарной террористической секте неизбежно должна была прийти тоталитарная бюрократия.

Следовательно, именно в 1920-е годы мы можем выявить первый этап деидеологизации советской системы. На этой стадии аппарат власти — тоталитарная корпорация профессиональных управленцев — захватывает власть. Происходит то, что Троцкий характеризовал сначала как «термидор», а потом как «бонапартизм»,⁹ и что в действительности явилось подлинным становлением сталинского социализма — советской системы, или советизма. Понятие «советский» мы применяем именно к этой системе, вне связи с утопическими концепциями ранней большевизской публицистики, или же публицистики современных левых. Правомерность такого подхода определяется исторической реальностью: именно эта система победила и утвердилась сначала в покоренных коммунистами российских землях, а потом была экспортирована во многие другие государства.

В этот период идеологические ярлычки (троцкист-бухаринец и т.д.) превращаются не более, чем в символ принадлежности к той или иной аппаратной группировке. Идеино-политическое содержание из этих понятий к 1930-м годам вымывается почти полностью — по той простой причине, что Сталин сначала ведет борьбу против Троцкого, опираясь на идеи и личную поддержку Бухарина, а потом уничтожает Бухарина, используя программу Троцкого (но уже без указания первоисточника).¹⁰ В этой ситуации неизбежно возникало очень мелкое селекционное сито, пропускавшее только лично лояльных Сталину управленцев, готовых в любой момент менять свои идеологические знамена.

Здесь начинается четкое разделение, по Роману Редлиху, большевизской идеологии на два уровня: внешний — фикцию для всего мира и собственных «масс», в которой многообразные «измы», вкупе со шпионами, империалистами и вредителями, могут меняться с калейдоскопической хаотичностью и быстротой, и внутренний уровень, который сводится к чистой борьбе за чистую власть.¹¹

При этом, вполне в духе ленинской «диалектики», период начальной деидеологизации коммунистического аппарата власти и зачистки тоталитарной секты старых большевиков совпадает с укреплением социалистических тенденций в советском государстве. Причины этого, по степени их значимости, выстраиваются в следующей последовательности:

1) для старых большевиков — профессиональных революционеров, «новая

8 Солоневич Иван, «Россия в концлагере», <https://harbin.lv/storage/Библиотека/Художественная%20литература/Иван%20Солоневич%20-%20Россия%20в%20концлагере.pdf> [Проверено 10 июля 2024]

9 Троцкий Л., Указ. сочин. <https://archive.md/Wbvb3>

10 Авторханов А., Указ. сочин. С. 319-354.

11 Редлих Роман, «Очерки большевизмоведения». Париж: 1970. С. 37-45.

экономическая политика» (НЭп) вполне могла быть приемлемым временным решением. Они лично не теряли ни во власти, ни в материальных благах, но при этом не могли не видеть, что хотя бы частичный возврат к частной собственности и рыночной экономике помогает выбраться из той катастрофы, в которую сверг Россию военный коммунизм.

А вот большевизский аппарат власти сверху донизу создавался именно для нужд централизованного планирования, управления и, конечно же, террора. Вне социализма оный аппарат был не только не нужен, но даже и вреден. Важно и очень характерно, что именно период НЭпа был также временем острейшей безработицы среди «советских служащих», то есть коммунистических аппаратчиков.¹² Поэтому ускоренное «построение социализма» было для всей этой аппаратной армии вопросом выживания и сохранения своего господствующего положения.

2) Идеинная мотивация лично Сталина. Очевидно, что «вождь и учитель» до самой смерти сохранял вполне искреннюю веру в социализм, коммунизм и мировую революцию. И, в стратегическом отношении, именно этой задаче подчинял все остальное (не стоит забывать, что он и сам был ярким представителем той самой секты старых большевиков, которых в свой час ему пришлось истреблять).

3) Идеологическая индоктринация аппарата власти. Так или иначе, все его функционеры получали образование в рамках коммунистической системы, и потому окружающую реальность воспринимали через призму марксистско-ленинской фикции. Поэтому любая попытка теоретического или научного поиска была для них так или иначе ограничена коммунистическими догматами.

Второй этап деидеологизации: хрущевское фиаско

Следующий этап развития советской системы — и ее деидеологизации — связан с объективными тенденциями внутри аппарата власти, появлением ядерного оружия и, наконец, со смертью Сталина.

Историк Александр Гогун отмечает, что в 1951 году разрабатывались подробные планы вторжения в Западную Европу. И в этом новом большевизском походе, под руководством Советского Союза, должны были также участвовать восточноевропейские «народные демократии». Кроме того, вполне обосновано предполагалось, что эта агрессия будет сопряжена с войной против Соединенных Штатов и Великобритании, в которой примет участие еще и коммунистический Китай.¹³

12 «Лица интеллигентного труда», в число которых наряду с врачами и педагогами, включали также «советских служащих», могли составлять в годы НЭпа до 1/3 безработных — только по данным бирж труда, без учета скрытой безработицы. Источник: Бухаренкова Ольга, «Государственная политика по ликвидации безработицы в годы НЭПа». Автореферат на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Москва: 2008. С. 17. <https://www.disscat.com/content/gosudarstvennaya-politika-po-likvidatsii-bezrabotitsy-v-gody-nepa> [Проверено 10 июля 2024]

13 Гогун Александр, «Термоядерная революция. Как Сталин мечтал о Третьей мировой войне». <https://archive.md/O6as0> [Проверено 10 июля 2024]

С учетом того, что США и Британия уже де-факто находились в состоянии войны с КНР, хотя и ограничивавшейся пределами Корейского полуострова, риск дальнейшей эскалации был очень высок, а многим представлялся практически неизбежным. И тут первую передышку обеспечила смерть Сталина.

В целом точно масштаб и смысл этой смерти оценил Иван Солоневич: *«В лице Сталина ушел, кажется, последний настоящий социалист, твердо веровавший в «общность» и ВЧК. Ушел — по Есенину — «черный, черный, черный человек», но человек чудовищного калибра. Наследников у него нет. Есть только фреемники... Власть ослабела. Ее кристаллизационный пункт, ее символ ушел с исторической арене»*.¹⁴

Смерть Сталина неизбежно высвобождала подавляемые террором естественные инстинкты аппарата власти — в первую очередь, инстинкт самосохранения. Цель одного аппарата — не только получить и удержать власть, но и «пользоваться» ею. (То есть получать прямую и личную выгоду.) И первым шагом к такому «пользованию» является резкое снижение градуса террора, по крайней мере, в отношении членов аппаратной корпорации.

Вторым важным элементом стало появление ядерного оружия. У СССР в начале 1950-х годов были все основания полагать, что по «обычным» вооружениям он может обеспечить превосходство над всеми своими потенциальными врагами — превосходство не качественное, но количественное. Что же касается людского ресурса, то, поскольку отношения Москвы и Пекина тогда были союзническими, соцлагерь и вовсе становился однозначным лидером.

Однако ядерное оружие (где у США было очевидное превосходство) не только выровняло шансы, но и явно склонило чашу весов на сторону американцев и их союзников. Мировая революция в форме третьей мировой войны превращалась в крайне рискованное предприятие. Тем более, что опыт только что закончившейся Второй мировой очень ясно показал властям СССР: рассчитывать на поголовную лояльность подсоветского населения им никак не приходится.

Сочетание этих факторов породило хрущевское правление. На начальном этапе, именно Хрущев идеально реализовал запросы аппарата власти:

- 1) резко снизил уровень репрессий, избавив правящий слой от вечного страха перед «воронками» и расстрельными подвалами;
- 2) сумел сохранить партийную монополию на власть, последовательно нейтрализовав лидеров спецслужб и карательных органов (Берию), и лидеров армейских (в первую очередь, Жукова);
- 3) во внешней политике выдвинул концепцию мирного сосуществования, которое теперь воспринималось не как временная передышка, а как сравнительно длинный период истории, причем победа социализма

должна была достигаться по возможности мирным и «демократическим» путем.

Однако все эти шаги, объективно совпадая с устремлениями аппарата власти, также подрывали основы идеологической фикции — официального марксизма-ленинизма. Фактический отказ от идеологии мировой революции как военного столкновения «классовых противников», заменявшийся некоей «конкуренцией систем», явственно отдавал социал-демократией, меньшевизмом и прочими соглашательскими грехами. (И тут нельзя не признать, что Мао Цзэдун и его последователи называли Хрущева ревизионистом вполне обосновано.)¹⁵ В этих условиях, руководство СССР предприняло последнюю попытку укрепления идеологической фикции на основе коммунистической идеологии, провозгласив «возврат к ленинским нормам» и пообещав построить в Советском Союзе «основы коммунизма» к 1980 году.

При этом сами эти основы были крайне далеки от того, что подразумевалось под коммунизмом анархистами вроде Кропоткина, или же Лениным. В программе КПСС 1961 года речи нет ни об упразднении государства как «аппарата насилия», ни даже об отмене товарно-денежных отношений. Говорится лишь о «невиданном» росте «материальных и культурных благ», который должен произойти в ближайшие двадцать лет. Кроме того, было обещано, что «полностью бесплатным» станет жилье, коммунальные услуги, а также «*пользование коммунальным транспортом (трамвай, автобус, троллейбус, метро)*».¹⁶

По сути речь шла о социально-экономической системе, похожей на ту, которая была выстроена в Северной Корее Ким Ир Сенем к 1980-м годам: когда все основные материальные ресурсы и прочие блага распределяются (номинально являясь «бесплатными»), а деньги хоть и остаются, но их роль становится во многом минимальной и символической. Единственное отличие заключается в том, что хрущевский СССР при этом почему-то должен был пережить невиданное материальное и культурное изобилие, которого в кимирсеновской Северной Корее никогда и близко не наблюдалось.

Очевидно, что новое издание «коммунистического рая», где этот рай, начинавшийся в 1917 году обещаниями абсолютной свободы и абсолютного изобилия, а теперь сводился к бесплатным столовым и отмене платежей за газ и электричество, выглядело откровенно нищенски. Но, тем не менее, это была хоть и усеченная и заниженная, но — коммунистическая идея. Которая еще сохраняла определенную привлекательность для внешнего мира, и могла выполнять идейно-мотивирующую функцию внутри Советского Союза. Эту стадию можно охарактеризовать как **второй**

¹⁵ См., например: «О хрущевском псевдокоммунизме и его всемирно-историческом уроке». Редакция газеты «Жэнминь жибао», 14 июля 1964 года. <https://archive.ph/8ytFD> [Проверено 10 июля 2024]

¹⁶ Программа Коммунистической партии Советского Союза. 1961 г. <https://archive.ph/YOgyQ> [Проверено 10 июля 2024]

¹⁴ Солоневич И., «Отец по наследству». «Наша страна», №172 от 2 мая 1953 г. С. 2. https://harbin.lv/storage/Media%20Emg/Nasha_strana/NS_172_online.pdf [Проверено 10 июля 2024]

этап деидеологизации советской системы. В это время оболочка марксистско-ленинской фикции еще держится и даже сохраняет статус единственного и ведущего идеологического знамени, однако разрыв между реальными целями правящего слоя и идеологической фикцией становится очевидным и непреодолимым.

Политическое уничтожение Хрущева также выявило важное базовое противоречие, присутствующее в природе советского аппарата власти. С одной стороны, стремление к снижению репрессий и закрепление за собой властного и материального ресурса, толкает этот аппарат на путь либерализации и реформ. С другой стороны, либерализация и реформы постепенно превращают социально-экономический ландшафт в среду, органически враждебную советскому аппарату власти. Именно этим объясняется цикличность в развитии советского и несоветского социума, впервые выявленная Василием Витальевичем Шульгиным (которую мы рассмотрим несколько подробнее ниже). И именно эта объективная закономерность сделала неизбежным низвержение Хрущева.

Пытаясь найти выход из очевидного тупика, он начал действовать в том же направлении, в каком, в свое время, хотел двигаться Ленин: бороться с «бюрократизмом» авторитарными методами и при этом экспериментировать с «советской демократией», размывая монополию партийно-государственного аппарата на власть.

Однако в советской системе аппарат власти создает «мудрых вождей», но не наоборот. Как впоследствии писал об этом А. Авторханов: *«Коммунистический диктатор может не считаться с Президиумом ЦК и не созывать пленумы ЦК и съезды партии, и с ним ничего не случится, пока он опирается на Секретариат ЦК, но если он начал действовать через голову Секретариата ЦК, — он уже погиб. Секретариат ЦК непосредственно управляет партией, политической полицией и вооруженными силами. Величие власти первого секретаря в том и заключается, что он — глава этого всемогущего учреждения. Но Хрущев игнорировал не только Секретариат ЦК, но и тех, кто его, собственно, сделал Хрущевым: Микояна и Суслова»*.¹⁷

До тех пор, пока Хрущев действовал в интересах этого аппарата лучше всех, он быстро поднимался ввысь, заняв первую позицию в СССР. Как только он начал действовать в обратном направлении — почетно-позорная пенсия стала неизбежной.

Третий этап деидеологизации: советский патриотизм Брежнева

Брежневское правление ознаменовало качественно новый этап, когда в сфере идеологической фикции не предлагалось каких-либо новаций ни радикального, ни либерального направления. Вместо этого, правящий слой СССР делает ставку на абстрактный патриотизм, сознательно формируя и развивая культ «великой отечественной войны». Именно он становится основой легитимности

¹⁷ Авторханов А., Указ. сочин. С. 711.

советской системы, которая теперь выступает в качестве спасительницы мира от универсального зла — фашизма. Коммунистический идеализм, накал которого резко спал, компенсируется за счет концепта своеобразного фронтового братства (благо, фронтовиков было много, и они присутствовали во всех социальных слоях и группах).

Характерно, что именно при Брежневе начинается быстрый упадок мирового коммунистического движения, ориентированного на Москву. Компартии, которые сохраняли реальное политическое влияние, в это время переориентируются на так называемый еврокоммунизм, либо же переключаются на маоистский Пекин. (Первое характерно для Европы, второе — для Африки, Азии и Латинской Америки).¹⁸

При этом фактическая деидеологизация сопровождалась нарочитым красным консерватизмом и ресталинизацией: Сталин снова становится в основном положительным героем официальной пропаганды, причем теперь упор делается на его «заслугах» в качестве верховного главнокомандующего в период советско-германской войны. Здесь также очевидно проявление базового противоречия социально-политической природы аппарата власти: с одной стороны, он тянется к сталинскому социализму, как к своей естественной среде («вынужден хотеть», по весьма точному выражению Троцкого), с другой — тяготеет к идеологической фикцией и пытается максимально уйти от любого контроля и, тем более, репрессий.

Примечательно также, что именно в брежневские времена в номенклатурной среде не только расцветает коррупция, но и появляются некоторые зачатки демонстративного потребления. Тогда же в правящем слое начинают формироваться первые династии, и в целом в государстве идет блокировка социальных лифтов: правящий слой не только стремится все активнее «пользоваться» имеющимися благами, но и пытается их передавать по наследству.

Это время можно охарактеризовать как **третий этап деидеологизации** советской системы — когда правящий слой отказывается от каких-либо попыток оживления и развития марксистско-ленинской идеологической фикции, компенсируя возникающий недостаток легитимности абстрактным патриотизмом. Однако правильно оценить последующее развитие этого процесса невозможно без учета идеи технократического правления, которая получила широкое распространение в среде советской интеллигенции не позднее 1930-х годов, и которая всегда присутствовала в советском социуме — пока, наконец, не вырвалась на оперативный простор в конце 1980-х годов.

Технократия: мечта о «правильном» советском государстве

¹⁸ Сравнительно подробно этот процесс, происходивший в 1970–80-х годах, описан в дневниках многолетнего сотрудника международного отдела ЦК КПСС Анатолия Черняева. Источник: Черняев Анатолий, «Совместный исход: Дневник двух эпох, 1972–1991 годы». Москва: РОССПЭН, 2010.

итоге, вылился в концепт советской технократии. Учитывая важность и уникальность свидетельств И. Солоневича, позволим себе привести здесь еще одну обширную цитату (диалог с одним из участников «террористической» организации):

«- Ухлопав Сталина, что вы будете делать дальше? И почему именно будете делать вы, а не кто-нибудь другой?»

- Другого никого нет. Есть трудящиеся массы, и хозяевами будут они.

- А кто этими хозяевами будет управлять?»

- Никто не будет управлять. Не будет управления. Будет техническое руководство.

- Так сказать, утопия технократического порядка. - сыронизировал я.

- Да, технократическая, но не утопия. Техническая неизбежность. Дворянства у нас нет. Возьмите любой завод и выкиньте к черту партийную головку. Кто останется? Останутся рабочий и инженер. Партийная головка только тем и занимается, что никому не дает ни житья, ни возможности работать. А инженер с рабочим сговариваются всегда. Нужно вышибить партийную головку всю. Вот мы ее и вышибем... Мы ее вышибем, но помещиков не пустим. Хотят работать директорами совхозов, конечно, те, которые это дело знают - пожалуйста, деньги на бочку, власть в руки, действуйте. Если Рябушинский... захочет, пусть работает директором треста. Будет хорошо работать - будем платить сотни тысяч. В золоте.

- А откуда у вас сотни тысяч будут?»

- Будут. Если все будут работать, и никто не будет мешать, будут сотни миллиардов. Вам, И.Л., отдадим всю физкультуру. Действуйте.

- Вы очень сильно злоупотребляете местоимением «мы». Кто это, собственно, эти «мы?»

- Мы те, кто работает, и те, кто тренируется. Вот, скажем, спортивные организации выбирают вас, и И.Л. действует. И выбирают не на четыре года, как в буржуазных странах, а на двадцать лет, чтобы не было чехарды. А отвечать вы будете только по суду».²²

По воспоминаниям Солоневича, мы можем реконструировать некие базовые идеи технократического дискурса 1930-х годов:

- 1) Власть должна принадлежать профессионалам — каждому в своей области.
- 2) Избираемость власти сама по себе не отрицается, но «буржуазная» демократия оценивается как хаос и чехарда.
- 3) В экономике государство должно, в любом случае, сохранять ведущие позиции.
- 4) Частная собственность и рыночная экономика допустимы, но в качестве своего рода вспомогательной экономической силы.

Несложно заметить, что по сути своей это концепт большевицкого Нэпа, но с одним важным отличием: в нем отсутствует коммунистическая партия как ядро политической системы, и коммунистическая идеология как мировоззренческая система координат.

Влияние этих идей сравнительно легко прослеживается в среде советской интеллигенции — как среди тех, кто открыто выступил против коммунистического

²² Солоневич И., Указ. сочин.

режима, так и среди советских «лоялистов».

Ярким примером первого является программа Народно-трудового союза (солидаристов) 1946 года, который во многом опирался на эмигрантов из СССР времен Второй Мировой войны, то есть той самой советской молодежи и интеллигенции, порвавшей с коммунизмом, которых в первой половине 1930-х годов наблюдал Солоневич. Программные установки НТС 1946 года, включающие идеи «надпартийности», «национальной солидарности», «трудовой собственности» и, конечно же, «направляемого хозяйства», очень характерны:

«В отличие от социалистического планирования, государственное планирование при системе направляемого хозяйства является лишь средством согласования хозяйственной политики государства с хозяйственной деятельностью свободно развивающихся общественного и частного секторов народного хозяйства.

Предоставляя свободу хозяйственной инициативе, системе направляемого хозяйства, в то же время, устраняет возможность анархии производства, периодических кризисов и всего того, что ведет к дезорганизации народного хозяйства, безработице и ухудшению положения трудового населения.

Осуществляя направляющее воздействие на народное хозяйство страны, государство преследует выполнение реального, продуманного плана, причем проявляет необходимую гибкость, соотносясь с условиями обстановки... Крупнейшим направляющим и регулирующим фактором во всех областях хозяйственной деятельности является использование ресурсов и производственной мощи государственного сектора народного хозяйства, противопоставляемого, в случае необходимости, общественному и частному секторам».²³

Что же касается развития концепта технократии внутри СССР, в кругах, в целом лояльных советской системе, то здесь одним из самых ярких примеров является так называемая школа методологов Георгия Щедровицкого. Примечательно, что ряд видных управленцев путинской эпохи считаются ее воспитанниками, и даже концепт «русского мира» может рассматриваться как производная от идей «методологов».²⁴ В истории этой группы много белых пятен, но, однако, есть ясное свидетельство о том, что они так или иначе осознавали свое преемство от технократов 1920-30-х годов. В лекциях по курсу «Организация, руководство, управление» (ОРУ), прочитанных Г. Щедровицким, по версии его последователей, в 1981 году для работников министерства энергетики, эта преемственность описана настолько откровенно, насколько это было в принципе возможно в советских реалиях:

«И вот когда это все сплелось, то на рубеже XIX и XX веков был остро поставлен вопрос о профессионализме: можно ли руководить, управлять предприятием, не зная или почти не зная

²³ Программа НТС 1946 года. Часть третья: народное хозяйство». <http://ntsrs.ru/content/glava-22-ekonomicheskaya-politika-gosudarstva> [Проверено 10 июля 2024]

²⁴ Перцев Андрей, «Станцему вальс большой войны. «Медуза» рассказывает историю «методологов» — загадочного движения, которое сформулировало идею «русского мира» (а чем это закончилось, известно)». <https://meduza.io/feature/2022/06/09/stantsuem-vals-bolshoy-voyuny> [Проверено 10 июля 2024]

существовавших технологий, которые там развёртываются?... И так получилось, что в России эти проблемы обсуждались раньше, чем во всех других странах. Происходило это, как я уже сказал, в конце XIX - начале XX веков. Готовилась революция, и теоретики революции обратили внимание на эти проблемы. Незадолго до революции появилась передовая работа, значимая до сих пор, - это работа Богданова-Малиновского «Технология. Всеобщая организационная наука». У Богданова вообще очень интересный путь. Он принадлежал к сподвижникам Ленина, потом вступил с Лениным в конфликт, но при этом они сохраняли очень хорошие личные отношения... Богданов положил в нашей стране начало огромному направлению в научной организации труда. В 1920 г. был создан знаменитый Центральный институт труда... И вообще у него было много учеников, которые начали развивать это направление: у нас в стране создаются академии организации и управления и делается попытка сделать эту область профессионализированной. Для мира в целом это было тогда самое передовое движение... Но смотрите теперь, какая здесь возникает коллизия. Это направление сталкивается со многими нашими тогда очень важными идеологическими установками. В конце 20-х и в 30-е годы существовала точка зрения, что мы нигде не должны допускать жесткой профессионализации. Любое закрепление профессиональной позиции человека, по Марксу, ведет к соответствующим классовым или стратовым различиям. Следовательно, люди в стране социализма должны быть практически депрофессионализированными».²⁵

Александр Богданов-Малиновский действительно может считаться одним из первых российских исследователей и теоретиков технократии. Интересно, что некоторыми современными левыми он рассматривается как «неленинский большевик», который, хотя и был коммунистом, но в некоторых вопросах оппонировал Ленину, а технократическое управление рассматривал как неизбежный переходный этап на пути к анархической демократии, своего рода малое и временное зло.²⁶ Отсылка к богдановскому наследию и даже неявное оппонирование Марксу — это максимум откровенности, которую мог себе позволить идейный советский технократ, да еще и в присутствии советских чиновников, чтобы обозначить свои истинные воззрения.

Все эти факты можно рассматривать как достаточное свидетельство того, что описанные И. Солоневичем идеи продолжали бытовать среди представителей советской интеллигенции, и даже получили определенное развитие, пусть и весьма специфическое. В целом, советская технократия — это даже не идеология, а мировоззрение и мироощущение, которое закономерным образом формируется у относительно развитых в интеллектуальном и культурном отношении людей в условиях коммунистического тоталитаризма, без возможности нормального умственного развития.

И как только официальная марксистско-ленинская фикция начинает отмирать, на смену ей приходит технократия.

Нео-Нэп Горбачева и Ельцина: четвертый этап деидеологизации советской системы

Еще в 1960-е Василий Шульгин писал о том, что Советский Союз ждет Нео-Нэп и Нео-Брест. Причина — в неспособности коммунистической системы эффективно состязаться с миром свободной политической и экономической конкуренции. Каждый этап конфронтации завершается отступлением во всех сферах — в экономике, политике, культуре и, наконец, ведет к утрате территорий.²⁷ Первый раз это случилось при Ленине. Второй раз реализовывать сей сценарий пришлось Горбачеву и Ельцину.

Тут важно помнить, что и первый, и второй оказались на гребне объективного социально-политического процесса, изменить в котором могли не слишком много. При этом их собственный идейный и культурный горизонт был ограничен. И Горбачев, и Ельцин отнюдь не собирались уничтожить Советский Союз, но хотели его «обновить». Ельцинская борьба за суверенитет изначально рассматривалась лишь как способ забрать у «центра» часть рычагов и ресурсов, и не более того. При этом Горбачев до самого конца держался за «социалистический выбор», а Ельцин переквалифицировался в демократы ровно в тот момент, когда понял, что это даст ему поддержку и внутри страны, и за рубежом.

Перестроечный Нео-Нэп неизбежно породил конфликт между генсеком и партийными управленцами, увидевшими здесь (как и в первом Нэпе) угрозу своему статусу и своим перспективам. Тогда же происходит смещение реального центра власти из партийных органов в советские, и появляется фигура «крепкого хозяйственника»: воплощенный идеал технократии, то есть человек, который занимается «делом», а не «болтовней».

Падение Горбачева было обусловлено тем, что для аппарата власти он стал во многом чужим, а то и врагом: инициировал пусть и мягкие, но все же чистки в КПСС, согласился с постепенной сдачей партийной монополии в политике, экономике и госуправлении. Для армии и КГБ он превратился в «тряпку», потому что не решился навести «порядок» силой. А в тех случаях, когда решался, скидывал потом всю ответственность на «стрелочников». (Что в свое время много раз делал Сталин, но об этом советским «офицерам» ни в школе, ни в училище не говорили.)

Ельцин на его фоне выглядел как будто революционным и даже антикоммунистическим деятелем. Однако при более внимательном изучении

²⁵ Щедровицкий Г.П., «Организация, руководство, управление». Электронная версия: 2009. С. 6-7.

²⁶ Bogdanov, technocracy and socialism. Socialist Standard. 2007 April. <https://web.archive.org/web/201110927014144/http://www.worldsocialism.org/spgb/apr07/page10.html> [Проверено 10 июля 2024]

²⁷ Информация об этих работах В. Шульгина была обнаружена его другом и секретарем Н. Брауном (частично опубликована, частично — получена автором этой статьи в ходе личного общения). В 1969 году Н. Браун был арестован, все его личные бумаги изъяли, включая и оригиналы соответствующих произведений В. Шульгина. Возможно, они до сих пор хранятся в архивах КГБ-ФСБ в Санкт-Петербурге.

ситуации мы видим, что значительная часть аппарата власти — наиболее способная, предприимчивая и молодая — к 1991 году, то есть к тому времени, когда Ельцин набрал силу, уже перековалась из партийных деятелей в советские и даже демократические. Серьезной угрозой для них могла бы быть только люстрация, но именно ее Ельцин заблокировал. Как результат, по подсчетам Волкова, получилась следующая картина:

«...На весну 1993 года (до первых выборов глав администраций и до уступок Ельцина оппозиции в отношении состава правительства), обнаруживается, что среди двух сотен человек, управлявших страной на момент «фасцета демократии» (верхушка президентского аппарата, члены Президентского Совета, правительства, «губернаторы» и главы заксобраний «субъектов федерации») три четверти (75%) были представителями старой коммунистической номенклатуры, а коммунистами были 9 из 10 (90%). Впоследствии «номенклатурность» высшей власти еще усилилась (вплоть до того, что до десятка областей возглавляли не просто представители номенклатуры, а даже именно первые секретари тех же самых обкомов КПСС). Если же посмотреть на состав руководства «силовых структур», дипломатического корпуса, прокуратуры и других государственных органов, то тут никаких изменений вообще не произошло: никаких новых людей, не принадлежавших к кадрам этих структур и раньше, там за единичными исключениями не появилось. Неизменным остался состав научной и культурной элит ...Социальные характеристики даже более широкого круга «постсоветской» верхушки принципиально не отличаются от последнего поколения советской. Изменения, которые имели место — чисто «эволюционные» и являются выражением и продолжением той тенденции, которая прослеживается с послевоенного времени: примерно такой советская верхушка и была бы, не случись «августовской революции» 1991 г. Дело, собственно, в том и состоит, что в 1917 г. революция была, а в 1991 ее не было».²⁸

Ельцину удалось сохранить, пусть и потрепанный, но прежний — советский — аппарат власти, и заручиться поддержкой силовиков. Несмотря на то, что параллель эта выглядит зыбкой, нельзя не заметить, что успех Ельцина, также как успех Сталина, обусловлен тем, что оба они сумели в критический момент получить поддержку большинства аппаратчиков.

Все это сделало неизбежным формирование неосоветской системы: после того, как советский аппарат власти оказался в чуждой ему социально-экономической среде, он неизбежно должен был начать борьбу за то, чтобы сделать эту среду, так сказать, приемлемой.

Первым этапом здесь стала ликвидация политической конкуренции: разгром Верховного Совета в 1993 году и создание суперпрезидентской системы — фундамента новой диктатуры.

Следующий шаг — выдавливание из реальной власти действительных и мнимых реформаторов, постепенной усиление старых номенклатурных кадров, а

²⁸ Волков, Сергей. «Советский истеблишмент». <http://swolkov.org/sov/05.htm> [Проверено 10 июля 2024]

также спецслужб (вчерашнего КГБ).

Третий шаг — это «операция преемник» (продвижение Владимира Путина в президенты РФ в 1999-2000 годах). Институт выборов открыто сводится к бонапартистскому плебисциту, когда народ должен лишь «одобрить» решение о передаче власти, принятое в верхах.

Следующая стадия включала уже полномасштабную трансформацию политической и экономической системы по образцу сталинских «народных демократий»: создание единой и «направляющей» партии власти, постепенное огосударствление экономики, сворачивание остаточных демократических институтов и, конечно, планомерное развитие авторитарного начала.

Затяжной идеологический кризис неосоветизма

Четвертый этап деидеологизации, или горбачевско-ельцинский Нео-Нэп, стал весьма своеобразным торжеством советской интеллигенции. Именно вырвавшаяся в ее недрах идея технократии — власти профессионалов, которым не мешает демократический «хаос» — стала в РФ господствующей. (Причем в случае с теми же методологами Щедровицкого мы видим прямое наследование технократических идей и установок, формировавшихся начиная с 1920-х годов.) Именно технократия является точкой отсчета для всех политических конструктов, которые порождались неосоветской властью, начиная от суверенной демократии по Павловскому и Суркову, и заканчивая конституционными поправками 2020 года. Или, иначе, неосоветизм есть новый эволюционный этап развития советского строя, когда аппарат власти открыто отказывается от марксистско-ленинской идеологической фикции и берет на вооружение идею технократического руководства.

Вначале это кажется идеальным решением и, вероятно, этим отчасти объясняется союз советских либералов и советских аппаратчиков в 1990-х и в начале 2000-х. Но после того, как период нефтяного изобилия завершился финансовым кризисом 2008-го года, выявилась очевидная брешь этой модели.

Притягательность технократии заключается в том, что она презентует себя как максимально эффективная, максимально успешная, власть. Как только исчезает не только успех, но даже намек на него, технократическая мечта оборачивается проклятием. Аппаратной корпорации становятся остро необходимы новые источники легитимности — и показательно, что их судорожный поиск начинается примерно в то же время, когда в РФ начинает мелеть поток нефтегазовых сверхприбылей. Тогда же (в 2008 году в Грузии) стартует разморозка старых конфликтов, дабы упредить любые либеральные поползновения и резко поднять значимость и влияние силового крыла.

В идеологической сфере это объективно привело к тому, что аппарат власти интуитивно начал формировать новую идеологическую фикцию. Причем этот

процесс изначально содержал очень серьезные противоречия. С одной стороны, наиболее подходящей, так сказать, природной средой обитания для него является сталинский социализм. (И недавнее заявление министра РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики Алексея Чекунова о необходимости отказа от рыночной системы и перехода к «патриотическому социализму», в этом отношении, показательны.²⁹) С другой стороны, этот же аппарат хочет сохранить безопасность, все свои социальные и материальные приобретения, и ему явно не хочется играть в «равенство и братство».

Вполне логично, что идейные искания должны идти в направлении устряловского национал-большевизма, то есть некоего синтеза фашистской и коммунистической идеологии. «Вообще» это уже практически официально признано.³⁰ Но вот в «частности» получается крайне плохо: разработать мысль Устрялова до уровня более-менее стройной и подробной теоретической системы пока что не удалось. Дальше всех в этом направлении продвинулся Мединский со своими учебниками, но и он сумел сформулировать национал-большевицкий концепт лишь на уровне мифологических рассуждений про «хороших» нас и «плохих» их.

И, с учетом того, что процесс выработки полноценной идеологии национал-большевизма в сегодняшней РФ явственно затянулся, можно предположить, что эта задача в принципе нерешаема, и все так и останется на уровне мифов и «разговоров о важном». Впрочем, даже в таком состоянии несоветский режим может сохраняться еще достаточно продолжительное время. При этом идеологический кризис, как и любой вообще кризис в рамках этой системы, может провоцировать рост агрессии вовне и эскалацию террора внутри страны. Как и во времена Брежнева, абстрактный патриотизм и образ внешнего врага являются наиболее надежной опоркой легитимности кремлевских обитателей. И динамика, начиная с 2008 года, показывает, что это средство используется все более активно.

Или, иначе, советский и несоветский аппарат власти в конечном счете приходит к тому единственному средству управления и развития, которое ему понятно и под которое он и создавался — к агрессии и террору. Принципиальных изменений, со времен военного коммунизма, здесь не произошло, и если в современной РФ что-то и можно назвать традиционной ценностью — то именно это.

ИСТОЧНИКИ:

29 В правительстве предложили построить в России «патриотический социализм» вместо рыночной экономики. "The Moscow Times": <https://www.moscowtimes.ru/2024/06/17/v-pravitelstve-predlozhili-postroit-v-rossii-patrioticheskii-sotsializm-vmesto-rinocnoi-ekonomiki-a134164> [Проверено 10 июля 2024]

30 См., например: Саввин Дмитрий, «Сокровенное сказание совков». «Харбин»: <https://harbin.lv/sokrovennoe-skazanie-sovkov> [Проверено 10 июля 2024]

1. Программа Российской коммунистической партии (большевиков). 1919 год.
2. Программа Коммунистической партии Советского Союза. 1961 г.
3. Программа НТС 1946 года. Часть третья: народное хозяйство».

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Троцкий Лев, «Рабочее государство, термидор и бонапартизм»
2. Троцкий Лев, «О термидорианстве и бонапартизме»
3. Троцкий Лев, «Сталинизм и большевизм»
4. Ульянов (Ленин) Владимир, «Государство и революция»
5. Ульянов (Ленин) Владимир, «Как нам реорганизовать Рабкрин?»
6. Ульянов (Ленин) Владимир, «Лучше меньше, да лучше»
7. Джугашвили (Сталин) Иосиф. «Доклад на объединенном пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) 7 января 1933 г.
8. Маркс Карл, Энгельс Фридрих, «Манифест коммунистической партии»
9. Авторханов Абдурахман, «Технология власти». «Посев»: Франкфурт-на-Майне. 1983.
10. Редлих Роман, «Очерки большевизмоведения». Париж: 1970.
11. Волков, Сергей. «Советский истеблишмент».
12. Щедровицкий Г.П., «Организация, руководство, управление». Электронная версия: 2009.
13. Бухаренкова Ольга, «Государственная политика по ликвидации безработицы в годы НЭПа». Автореферат на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Москва: 2008.
14. Солоневич Иван, «Россия в концлагере».
15. Черняев Анатолий, «Совместный исход : Дневник двух эпох, 1972-1991 годы». Москва: РОССПЭН, 2010.
16. Чуковский Корней, «Дневник. 1930-1969». Москва: Современный писатель, 1994.

ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ:

1. Bogdanov, technocracy and socialism. Socialist Standard. 2007 April.
2. Dmitrijs Savvins, "Neopadomju revanšisma ideoloģija un politika / Ideology and Politics of Neo-Soviet Revanchism". *Karš, ideoloģija un vara: Krievijas ekspansija Eiropā vēstures gaitā*
3. «О хрущевском псевдокоммунизме и его всемирно-историческом уроке». Редакция газеты «Жэнминь жибао», 14 июля 1964 года.

4. Перцев Андрей, «Станцуем вальс большой войны. «Медуза» рассказывает историю «методологов» — загадочного движения, которое сформулировало идею «русского мира» (а чем это закончилось, известно)». «Медуза»
5. В правительстве предложили построить в России «патриотический социализм» вместо рыночной экономики. “The Moscow Times”
6. Гогун Александр, «Термоядерная революция. Как Сталин мечтал о Третьей мировой войне».
7. Солоневич И., «Отец по наследству». «Наша страна», №172 от 2 мая 1953 г.
8. Саввин Дмитрий, «Сокровенное сказание совков». «Харбин»

Recenzje, omówienia i polemiki

Czarnosecinną wizją państwa rosyjskiego. Recenzja biografii naukowej Mikołaja Jewgienijewicza Markowa pt. „Wódz czarnej reakcji” pióra A.A. Iwanowa

A.A. Иванов, Вождь черной реакции: Николай Евгеньевич Марков, СПб.: Владимир Даль, 2023, сс. 638.

W 2023 r. w Rosji nakładem wydawnictwa „Władimir Dal” w ramach serii pt. „Rosja na przełomie” została wydana monografia naukowa pt. „Wódz czarnej reakcji. Mikołaj Jewgienijewicz Markow” pióra Andrieja Aleksandrowicza Iwanowa¹. Ta licząca 638 stron publikacja to kompleksowa biografia jednego z liderów ruchu czarnosecinnego², czyli Mikołaja Jewgieniejewicza Markowa (1866-1954), tzw. Markowa Drugiego. Składa się ona ze wstępu, szesnastu rozdziałów, zakończenia oraz indeksu osobowego. Co charakterystyczne dla części najnowszych rosyjskich wydawnictw historycznych³, książka niestety nie zawiera bibliografii. W tym kontekście należy wspomnieć, że jest to kolejna praca A.A. Iwanowa poświęcona zagadnieniom rosyjskiego ruchu prawicowego i monarchicznego sprzed 1917 r.⁴ W 2020 r. wydał on biografię innego działacza ruchu czarnosecinnego, czyli Władimira Mitrofanowicza Puryszkiewicza⁵

1 A.A. Иванов, Вождь черной реакции: Николай Евгеньевич Марков, СПб.: Владимир Даль, 2023, сс. 638.

2 O ruchu czarnosecinnym: J. Diec, Ideowe korzenie Czarnej Sotni. Recepca zjawiska. (Ideological Roots of the Black Hundred), [w:] Na Wschód od linii Curzona (East of the Curzon Line). Pod redakcją Renaty Król-Mazur i Michała Lubiny. Księgarnia Akademicka, Kraków 2014, s. 93-104

3 Zob. M.P. Sadłowski, Artykuł recenzyjny monografii naukowej Aleksandra S. Puczenkowa pt. Первый год Добровольческой армии. От возникновения «Алексеевской организации» до образования Вооруженных Сил на Юге России (ноябрь 1917 – декабрь 1918 года), „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2022, nr 1 (279), s. 204-212; tenże, M.P. Sadłowski, Artykuł recenzyjny monografii naukowej pt. Военспецы. Очерки о бывших офицерах, стоявших у истоков Красной армии, „Przegląd Historyczno-Wojskowy” 2022, nr 3, s. 243-257.

4 A.A. Иванов, Вызов национализма: лозунг «Россия для русских» в дореволюционной общественной мысли, СПб.: Владимир Даль, 2016; tenże, Правые в русском парламенте: от кризиса к краху (1914–1917), М.; СПб.: Альянс-Архео, 2013; tenże, Последние защитники монархии. Фракция правых IV Государственной думы в годы Первой мировой войны (1914 — февраль 1917), СПб.: «Дмитрий Буланин», 2006.

5 Zob. A.A. Иванов, Пламенный реакционер Владимир Митрофанович Пуришкевич, СПб.: Владимир Даль, 2020. Jest to rozwinięcie badań wydanych w 2011 r. Zob.: A.A. Иванов, Владимир Пуришкевич: Опыт биографии правого политика (1870–1920), М.; СПб.: Альянс-Архео, 2011.

zwiększenia wydajności rolnictwa, ale to można będzie osiągnąć nie poprzez transfer ziemi od szlachty do włościan, ale właśnie poprzez utrzymanie własności ziemskiej przez szlachtę oraz wykreowanie klasy kułaków. Natomiast reszta ludności wiejskiej powinna znaleźć pracę u tych dwóch grup oraz w miastach, czyli w przemyśle. Tym samym Markow dążył do utrzymania pozycji ekonomicznej, społecznej i politycznej szlachty-ziemiaństwa, która byłaby podporą ustroju samodzierżawnego, neutralizując inne siły w państwie, a głównie biurokrację. W tym miejscu warto również dodać, że Markow proponował wysłać rosyjskich włościan na Kaukaz, żeby kolonizować ten region. Nie ukrywał, że właśnie tam należy zmienić stosunku narodowościowe na korzyść etnicznych Rosjan.

Jeśli chodzi o sprawy nauki oraz uniwersytetów, Markow postulował ograniczenie, a wręcz zniesienie autonomii tych ostatnich. Włącznie z wprowadzeniem na terytorium uniwersytetów policji oraz kozaków, którzy spacyfikowaliby antypaństwowe tendencje rewolucyjne wśród studentów. Podobne poglądy wyrażał on w stosunku do rozszerzenia systemu oświaty ludowej. Wskazywał on, że państwo powinno więcej środków przeznaczać na rozwój szkół podstawowych dla ludności, ale nauczanie w nich musi opierać się na utwierdzeniu wiary prawosławnej, wierności carowi samodzierżawnemu oraz państwu i ojczyźnie rosyjskiej.

W tym miejscu warto wspomnieć również o sprawach narodowościowych. Markow był bowiem zagorzałym przeciwnikiem ustanawiania szczególnego statusu dla jakiegokolwiek terytorium Imperium Rosyjskiego. Dlatego też z trybuny dumskiej zaciekle zwalczał wszelkie pomysły np. dotyczące wzmocnienia autonomii Wielkiego Księstwa Finlandzkiego albo koncepcje restauracji autonomii dla Polaków. Co ważne, Markow groził Finom nie tylko wprowadzeniem wojska na ich terytorium oraz pacyfikacją, ale i masowymi wywózkami na Sybir¹⁰. W kwestii Finlandii niepokoiła go, co zresztą było charakterystyczne dla wielu rosyjskich działaczy państwowych i polityków, sprawa bliskości Petersburga od terytorium Finlandii. Z kolegi Polaków uważał za „wrogów państwowości rosyjskiej”¹¹. Wynikało to z jego światopoglądu, który zakładał dominację narodowości, która zwyciężyła w rywalizacji militarnej oraz politycznej.

Na podstawie publicznych wystąpień Markowa, a zwłaszcza w Dumie Państwowej, Iwanow przeanalizował również jego stosunek do prawa. Było to możliwe gdyż lider ruchu czarnosecinnego wchodził na ten temat w polemikę z przedstawicielami partii kadetów, którzy stali na stanowisku dominacji prawa nad siłą. Markow sprzeciwiał się temu, wskazując, że nie tylko w państwie rosyjskim siła stoi nad prawem. W jednym z przemówień wskazał on:

„Tutaj mówili, i to bardzo pięknie mówili, że prawo stoi nad siłą. To, panowie, naiwna nieprawda: oczywiście, w rzeczywistości siła stoi nad prawem. (...) Prawo tylko wtedy jest prawdziwym prawem, kiedy jest poparte przez siłę państwa. Jeśli siła państwa nie stoi za prawem, jeśli w ogóle żadna siła nie popiera prawa, to z tego prawa, panowie, zdecydowanie

10 Ibidem, s. 171.

11 Ibidem, s. 172.

nic nie wyjdzie. To będzie tylko teoretyczna regulacja”¹².

Do 1917 r., a zwłaszcza przed 1914 r. ruch czarnosecinnny nie był monolitem. Przed Wielką Wojną Markow skonfliktował się z innym liderem ruchu czarnosecinnego, czyli Aleksandrem Dubrowinem. Jedną z głównych osi tego sporu było to, że ten pierwszy akceptował zmiany, które od jesieni 1905 r. wprowadzał car Mikołaj II, czyli powołanie Dumy Państwowej. Markow, jak to już było wyżej wskazane, chciał prowadzić walkę polityczną i prezentować swoje idee w tym nowym organie państwa, argumentując, że nie można sprzeciwiać woli cara, a politycznie, marginalizować. Z kolei Dubrowin reprezentował bardziej nieprzejednaną linię polityczną, wskazując, że powołanie Dumy osłabia samodzierżawie. Dodatkowo, Markow, jako ziemianin, kładł nacisk na szczególną rolę szlachty w procesie utrzymania i rozwoju monarchii. Na to wszystko nałożyła się polityka premiera Piotra A. Stołypina, który nie sympatyzował szczególnie z ruchem czarnosecinnym, więc rozłam jego szeregach był mu na rękę. Dźwignią pozwalającą konfliktować umiarkowane (Markow) i radykalniejsze (Dubrowin) skrzydła tego ruchu, było finansowanie ze środków ministerstwa spraw wewnętrznych, które Stołypin udzielał dla Markowa. Z jednej strony finansował on więc promonarchiczne projekty Markowa, tym samym zyskując narzędzia wpływu na tego polityka, a z drugiej, konfliktował go z radykalniejszymi czarnosecińcami. W efekcie tworzył on też próżnię dla swojego ruchu politycznego, czyli sił nacjonalistycznych, które nie wykluczały ewolucji systemu ustrojowego Rosji. Kwestia otrzymanego z carskiego msz finansowania będzie ciążyła Markowowi aż do 1917 r., chociaż były to środki ważne dla jego działalności.

Jeśli chodzi o stosunek przedstawicieli ruchu czarnosecinnego do polityki zagranicznej, czyli w tym okresie głównie do relacji Rosji z II Rzeszą, to w swojej większości uznawali oni kajzerowskie Niemcy za państwo bliskie Imperium Rosyjskiemu. Zwłaszcza w sferze dynastycznej, politycznej i gospodarczej. Dla Markowa Niemcy, a zwłaszcza ich wewnętrzne porządki, np. szkolnictwo, czy też system wyszkolenia armii, stanowiły pożądane przykłady organizacji społecznej i politycznej, które można byłoby zastosować w Rosji. Poza tym, ten rosyjski prawnik polityk wskazywał, że Rosja nie jest gotowa na wojnę i generalnie konflikt zbrojny z Niemcami nie jest w jej interesie. Przejawem takiej postawy były słowa Markowa wypowiedziane w dniu 10 maja 1914 r. o tym, że

„(...) lepiej w miejsce wielkiej przyjaźni z Anglią, mieć maleńki sojusz z Niemcami; to będzie prościej, i tutaj, zdaje mi się, my o wiele lepiej możemy się porozumieć. Z Niemcami my nie wojowaliśmy...od czasów Elizawieży Pietrowny...Nie mamy powodów do wojny; wojna potrzebna między Francją i Niemcami; potrzebna między Anglią i Niemcami, tak, ale między Rosją i Niemcami nie potrzeba ani dla Rosji ani dla Niemiec, to oczywiste”¹³.

Niemniej, kiedy wybuchła wojna, Markow z całą swoją energią poparł państwo rosyjskie, przedstawiając swoją retorykę. Od tej pory, w przeciwieństwie do narracji sprzed

12 Ibidem, s. 148.

13 Ibidem, s. 318.

czerwca-lipca 1914 r., wskazywał on na barbarzyństwo Niemców, a zwłaszcza na to, że jakoby Rosja nie walczy z „Austro-Niemcami”, ale „Judeo-Niemcami”¹⁴. Budował on więc narrację, gdzie z jednej strony, Rosji zagrażał wróg zewnętrzny w postaci Niemców, ale z drugiej również wróg wewnętrzny w postaci części rosyjskich socjalistów, którzy chcieli porażki własnego państwa. Ci drudzy mieli działać pod wpływem niemieckiego Żyda Karola Marksa. Tym samym Markow łączył narrację antyniemiecką z antysemicką.

Co warto tutaj odnotować, w czasie uroczystego jednodniowego posiedzenia Dumy Państwowej w dniu 26 lipca 1914 r. Markow miał podejść do swojego wielkiego politycznego wroga z obozu liberalnego, czyli Pawła M. Milukowa i uścisnąć mu rękę¹⁵. W czasie tego gestu miał powiedzieć: „Mamy teraz z wami wspólną podstawę”. Na co Milukow miał odpowiedzieć: „W chwili obecnej powinniśmy się przekonać, jak wielkie znaczenie ma w naszym rosyjskim życiu Duma Państwowa”, na co Markow miał odpowiedzieć: „Ja nigdy nie byłem przeciwno Dumie Państwowej i rozumiałem jej znaczenie”. Z kolei Milukow na koniec tej krótkiej wymiany zdań stwierdził: „Ja w to nie wątpię”.

W tym kontekście Iwanow napisał, że Markow był politykiem pragmatycznym, a stosunek do Niemiec oceniał on w zależności, czy wzmocni albo osłabi to pozycję samodzielną monarchii rosyjskiej. Można więc stwierdzić, że orientacja na zachowanie, petryfikację ustroju państwowego determinowała postrzeganie spraw polityki zagranicznej. Dlatego też do wybuchu Wielkiej Wojny Markow wyznawał orientację germanofilską (rozumiejąc przy tym jej niedostatki), ale od momentu kiedy Rosja walczyła z Państwami Centralnymi, to z całych politycznych sił wspierał on rosyjski wysiłek wojenny. W tym zakresie jawił się on jako zwolennik swoistej dyktatury gospodarczej, postulując militaryzację znacznej części rosyjskiej gospodarki.

Kurtuazyjna wymiana uprzejmych gestów z Milukowem w chwili patriotycznego uniesienia w chwili wybuchu wojny nie oznaczała jednak, że Markow w czasie wojny zawiesił spór z liberałami o wizję kształtu ustrojowego Rosji. Kiedy pod wpływem pierwszych większych klęsk wojsk rosyjskich w 1915 r., w Dumie ukształtował się tzw. Blok Progresywny, domagający się „ministerstwa zaufania”, a następnie „odpowiedzialnego ministerstwa”, czyli rządu złożonego z osób, których wybór byłby uzgadniany z Dumą, Markow zaczął atakować liberałów oraz ich sojuszników. Jego argumentacja sprowadzała się do uznania, że problemy związane z prowadzeniem działań zbrojnych nie są wynikiem tego, że Rosja jest państwem samodzielnym, a nie konstytucyjnym, republikańskim, czy demokratycznym¹⁶. Przekonywał on, że od czasów wojny z Japonią Rosji udało się i tak wzmocnić armię i przemysł wojenny, a odmienna ustrojowo Francja czy Anglia nie okazały się lepiej przygotowane do wojny. Z drugiej strony wskazywał on, że II Rzesza, ustrojowo bliższa carskiej Rosji, jest za to lepiej przygotowana od Paryża czy Londynu. Jego argumentacja

14 Ibidem, s. 332.

15 Ibidem, s. 328.

16 Ibidem, s. 362.

opierała się na wskazaniu, że sfera wewnętrznej polityki nie miała decydującego znaczenia do przygotowania się do wojny. Markow atakował przy tym efektywność wysiłku wojennego Ziemgoru oraz komitetów wojenno-przemysłowych, a na jego rodzimym kurskiej, gdzie dominowali czarnosecińcy, te struktury nie mogły funkcjonować.

Co ciekawe, Markow w 1916 r. krytykując liberalną i konserwatywno-liberalną opozycję wobec rządu i cara w Dumie, wskazywał, że jej zaciekle ataki na rząd mogą doprowadzić do rewolucji w państwie. Co jednak najważniejsze, Markow jednocześnie mówił o tym, że opozycja, właściwie wzywając do obalenia władzy państwowej myli się, że będzie w stanie kontrolować rosyjski lud, czyli robotników i chłopów. Proroczo więc wskazał on, że rosyjscy robotnicy i chłopcy mogą wziąć udział w procesie niszczenia państwa, ale konserwatywno-liberałowie lub liberałowie nie będą w stanie kontrolować tego procesu chociażby poprzez stanięcie na czele takiej rewolucji. Dlatego powiedział on wprost:

„Lud/naród pójdzie z prawymi albo lewymi, ale z wami panowie październikowcy, lud/naród nigdy nie pójdzie, bo wy niczego wspólnego z ludem nie macie”¹⁷.

Wszystko to doprowadziło do nowej fazy głębokiego konfliktu Markowa i jego obozu politycznego z Blokiem Progresywnym w Dumie. W związku z tym znormalizował on swoje relacje z A. Dubrowinem, czego wyrazem była organizacja od 1915 r. kilku wspólnych spotkań rosyjskich monarchistów i czarnosecińców. I do samej rewolucji lutowej 1917 r. Markow aktywnie występował przeciwko opozycji dumskiej, co jednocześnie nie oznaczało pełnego poparcia dla carskiego rządu. Trzymał się on bowiem tej linii politycznej, która zakładała popieranie rządu, jeśli sprzyjałoby to utrzymaniu i rozwojowi idei samodzielną.

Co było konsekwencją światopoglądu oraz wcześniejszej aktywności politycznej Markowa, to wydarzenia rewolucji lutowej 1917 r. odebrał on negatywnie. Przy czym interesujące są jego oceny tego okresu. Paweł N. Milukow napisał, że niektórzy opozycyjni członkowie Dumy byli przygotowani do działań w przypadku przewrotu pałacowego. Problem polegał jednak na tym, że przewrót wystąpił od dołu, a nie od góry¹⁸.

Nieco inaczej wydarzenia te określał Markow. Według niego monarchiści (rosyjska prawica) przed lutym 1917 r. oczekiwali, w przeciwieństwie do Milukowa, rewolucji z dołu, czyli ze strony radykalniejszych socjalistów, rewolucjonistów i robotników. Nie spodziewali się natomiast, że w rewolucyjną zmianę władzy zaangażują się głównie przedstawiciele arystokracji oraz generalicji. W przeciwieństwie do Milukowa lider Związku Narodu Rosyjskiego za głównego sprawcę wydarzeń rewolucyjnych z przełomu lutego i marca 1917 r. uznawał elitę państwa rosyjskiego (biurokrację, arystokrację, generalicję oraz opozycję), czyli “górze”, a nie “doły”¹⁹.

17 Ibidem, s. 372-373.

18 П.Н. Милуков, Россия на переломе: Большевицкий период русской революции. Т. 1: Происхождение и укрепление большевистской диктатуры, Париж 1927, с. 28.

19 А.А. Иванов, Вождь черной реакции..., op. cit., с. 422-423.

Ci drudzy, czyli “lud” był według Markowa tylko przedmiotem w rękach głównych spiskowców (używał on również terminu “zdrajców”) przeciwko państwu rosyjskiemu. Zgodnie z taką narracją zbuntowani żołnierze na ulicach Piotrogradu byli tylko przedmiotem a nie podmiotem w rozgrywającym się scenariuszu rewolucyjnego obalenia władzy carskiej²⁰.

Jeśli chodzi o wybuch rewolucji lutowej 1917 r., to doprowadziła ona do rozgromienia ruchu czarnosecinnego. Dubrowin, a następnie Markow zostali aresztowali. Z kolei w dniu 5 marca 1917 r. Komitet Wykonawczy Rady Delegatów Robotniczych i Żołnierskich wydał postanowienie o zakazie funkcjonowania prasy czarnosecinniej²¹. Zauważyć jednak należy, że już kilka dni wcześniej fizycznie rozgromiono redakcje „Russkoj Znamienii” oraz „Ziemszcziiny”. Ciekawostką jest to, że część wówczas skonfiskowanego sprzętu drukarskiego w tych czarnosecinnych periodykach, posłużyła później jako sprzęt do druku bolszewickich materiałów propagandowych. Natomiast Markow, po przesłuchaniach został zwolniony, gdyż formalnie był on członkiem IV Dumy Państwowej. Natomiast od lata 1917 r. Markow zaczyna podejmować działalność konspiracyjną w celu uwolnienia cara Mikołaja II.

Z kolei od 16 czerwca 1919 r. Markow pod nazwiskiem Lwa Mikołajewicza Czernjakowa, jako oficer, został wpisany w szeregi Wojenno-Cywilnego Zarządu Armii Północno-Zachodniej²². W tym czasie był on również członkiem „Bractwa Białego Krzyża Wielkiej Jedynej/Jednolitej Rosji”, a także stał na czele małej tajnej monarchicznej organizacji „Sojusz Wiernych”²³. Ta ostatnia organizacja powstała najprawdopodobniej w 1918 r., skupiając pierwotnie współpracowników Markowa, którzy zamierzali wyzwolić cara Mikołaja II, a następnie dokonać monarchicznego przewrotu państwowego. Oprócz działalności w ramach „Sojuszu Wiernych” Markow wziął aktywny udział w wydawaniu gazety „Biały Krzyż”. Ten periodyk wychodził w opanowanym przez białych Jamburgu, a jego polityczne credo brzmiało: „Święta Cerkiew, Wielka Rosja, Prawy Zakon/Ustawa. Nasza orientacja zagraniczna/w polityce zagranicznej: Ręce precz od Rosji!”. Gazet ta była wydawana przy współpracy z komendantem Jamburga pułkownika A.W. Bibikowa i naczelnika wojenno-cywilnego zarządu/administracji pułkownika A.D. Chomutowa. Iwanow odnalazł dwa artykuły, które dla tego periodyku napisał Markow. Jeden z nich zawiera krytykę pomysłów wydzielenia Ingrii (Ingermanlandii) z Rosji, a drugi krytykuje oficerów, którzy nie chcą wstępować w szeregi sił antybolszewickich. W tym drugi występują wyraźna antysemita narracja mówiąca o „judeo-bolszewikach”²⁴. Jednak ostry kurs „Białego Krzyża” spotkał się wreszcie ze sprzeciwem kierownictwa „Armii Północno-Zachodniej”, co skutkowało jego zamknięciem. Sam Markow, mimo, że służył na tyłach tej armii, nie odegrał w niej ważnej roli. Po wojnie domowej „kurski żubr” udał się na emigrację

do Berlina, gdzie przystąpił do aktywnej konsolidacji przedstawicieli ruchu monarchicznego.

W związku z tym Markow był jednym z głównych organizatorów zjazdu monarchistycznego w Bad Reichenhall, który odbył się w dniach 29 maja – 4 czerwca 1921 r. Konsekwencją tego spotkania było utworzenie nowej emigracyjnej organizacji monarchistycznej, czyli Wyższej Rady Monarchistycznej. Co ważne, dążąc do skupienia jak największej liczby przedstawicieli idei monarchicznej, Markow złagodził na czas organizacji zjazdu swoją retorykę. Polegało to na chwilowym wycofaniu narracji, że jedynym odpowiednim rozwiązaniem dla Rosji jest monarchia typu samodzielnego. W związku z tym w Bad Reichenhall pojawili się również zwolennicy monarchii konstytucyjnej oraz parlamentarnej. Iwanow opisuje również sprawę „Triest”, czyli prowokację sowieckich służb specjalnych wymierzoną m.in. przeciwko białym emigrantom. Na podstawie materiałów przedstawionych przez autora książki można uznać, że Markow padł ofiarą fikcyjnej „Monarchicznego Zjednoczenia Centralnej Rosji”²⁵. Iwanow przytoczył interesujące fragmenty artykułów oraz wystąpień Markowa, które powstały pod wpływem inspiracji sowieckich służb specjalnych. Chodziło m.in. o przyjęciu perspektywy mówiącej o tym, że w sowieckiej Rosji rośnie antysowiecki ruch monarchistyczny i biała emigracja powinna go wspierać finansowo. Jednocześnie, co jest istotne, sowieckie służby przekonywały, że emigracja powinna porzucić plany i pomyły interwencji przeciwko ZSRR, a także próbowały skłócać przedstawicieli ruchu monarchicznego z białymi generałami.

Natomiast ostatni etap swojego życia, czyli lata 1935-1945, Markow spędził w nazistowskich Niemczech. Od 1934/1935 r. zaczyna on współpracować z niemieckimi nazistami w zakresie propagandy antysemitycznej. W tym czasie zajmuje się on m.in.: udowodnianiem rzekomej prawdziwości fałszywego dokumentu pt. „Protokoły mędrców Syjonu” oraz kierowaniem rosyjskim oddziałem „Welt-Dienst” (swojego rodzaju antysemitycznej międzynarodówki). Z kolei popularność oraz rozwój tendencji nacjonalistycznych, faszystowskich oraz nazistowskich w Europie w latach 30. XX w. interpretował on jako sukces idei czarnosecinnych. Niemniej, jak twierdzi Iwanow, faszyzm czy nazizm nie był dla Markowa celem, a jedynie środkiem i zjawiskiem, które pomogą powrócić do tradycyjnych form ustrojowych, czyli monarchii. W tym sensie uważał on te ideologie jako szansę na przezwyciężenie skutków rewolucji francuskiej 1789 r.²⁶ Z jednej więc strony Markow aktywnie współpracował z nazistami w sferze walki z Żydami, masonami i komunizmem, ale z drugiej, nie chciał on porzucić np. swojego przywiązania do chrześcijaństwa. Jego związki z Niemcami miały więc charakter ideologiczny oraz taktyczny. W Hitlerze widział on jedyną już realną szansę na obalenie bolszewizmu. Na to wszystko nakładały się jeszcze poglądy Markowa na Niemcy sprzed Wielkiej Wojny, kiedy przekonywał on o konieczności zgodnego sąsiedztwa Niemców i Rosjan.

20 Ibidem, s. 419-420.

21 Ibidem, s. 408.

22 Ibidem, s. 441.

23 Ibidem.

24 Ibidem, s. 449.

25 Ibidem, s. 483-484.

26 Ibidem, s. 591-592.

Podsumowując, książka Iwanowa o Markowie Drugim to jedna z najważniejszych publikacji poświęconych ruchowi czarnosecinnemu, która została wydana w ostatnich latach. Jej analiza jest przydatna nie tylko dla historyków, ale też dla badaczy, którzy zajmują się badaniami współczesnego ustroju Rosji, a zwłaszcza tendencji ideologicznych, które miały i mają wpływ na jego kształtowanie.

dr Jarosław Turłukowski

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-0407-2098

Recenzja książki Profesora I.A. Iwannikowa o likwidacji radzieckiego państwowego i społecznego ustroju

И.А. Иванников, Ликвидация советского государственного и общественного строя (Перестройка в СССР 1985-1991 гг.), Ростов-на-Дону, Издательство Южного федерального университета, 2016, сс. 136.

Wśród rosyjskich naukowców działających poza głównymi naukowymi ośrodkami rosyjskimi, skupiającymi najlepsze rosyjskie uniwersytety, jak Moskwa, Sankt Petersburg czy Kazań, krąży żartobliwe powiedzenie obrazujące problem wprowadzenia literatury regionalnej chociażby do ogólnorosyjskiego obiegu naukowego, nie mówiąc o zasięgu międzynarodowym. Nie chodzi bynajmniej o literaturę dotyczącą zagadnień poszczególnych rosyjskich regionów, tylko opracowania być może o problematyce nawet międzynarodowej, ale opublikowane poza głównymi centrami wymiany myśli naukowej. Zatem żart polega na tym, że ktoś postanowił wydać książkę w Moskwie, „żeby nie urządzić pogrzebu książki np. w Irkucku”, czyli żeby była ona dostępna w szerszym obiegu naukowym. Siłą rzeczy monografia wydana w Rostowie nad Donem na Południowym Uniwersytecie Federalnym początkowo była mniej dostępna w obrocie krajowym, jak i zagranicznym (pomijam tutaj utrudnienia związane z pandemią koronawirusa i późniejszą wojną). Taka sytuacja uzasadnia napisanie recenzji monografii wydanej w 2016 roku.

Ponadto przeczytanie i analiza monografii Prof. Iwannikowa¹ są szczególnie interesujące w świetle trwającej obecnie konfrontacji Rosji z Zachodem. Upadek ZSRR i jego konsekwencje nadal pozostają w obiegu przede wszystkim politycznym, nie zaś tylko problematyką dla wąskiego kręgu historyków prawa.

¹ Profesor Iwan Iwannikow (Иванников Иван Андреевич) jest autorem dość licznych publikacji, głównie w języku rosyjskim, w tym szeregu rozmaitych monografii. Jako przykład można przytoczyć tytuły kilku wybranych monografii: „W poszukiwaniu ideału państwowego ustroju Rosji”, 1995; „J.W. Stalin i państwo radzieckie: idee oraz praktyka ich realizacji”, 1998; „Zagadnienie skuteczności władzy państwowej w Federacji Rosyjskiej”, 2004; „Reżim terytorium okupowanego”, 2012; „Historia państwa i prawa Rosji: zarys okresu oczekiwania na zmiany”, 2016).

Poza krótkimi wprowadzeniem i podsumowaniem, monografia składa się z czterech rozdziałów: I „Ukształtowanie się i rozwój państwa i prawa ZSRR do 1985 r.”, II „Początek przebudowy i wywołane przez nią zjawiska negatywne w życiu społeczno-politycznym i prawnym”, III „Kryzys państwa i prawa w okresie przebudowy”, IV „Powody i skutki rozpadu ZSRR”.

Już we wprowadzeniu Autor jednoznacznie wskazuje, że im dalej od 1991 roku, tym bardziej uświadamia się rozmiar tragedii, którą był ZSRR. Ciekawe w tym kontekście wstępne założenie metodologiczne, że wątpliwe jest, iż chińscy² czy inni uczeni zagraniczni będą mogli powiedzieć coś nowego, o czym nie wiemy my sami, szczególnie Ci, którzy byli członkami komunistycznej partii ZSRR (por. s. 6). Wyraźnie widać, że Autor częściowo opiera się na własnych doświadczeniach, co rodzi zabarwienie emocjonalne w kolejnych rozdziałach. Rzeczywiście, patrząc na bibliografię (por. s. 131–134) mamy spis źródeł przede wszystkim radzieckich czy rosyjskich, z domieszką dosłownie kilku opracowań wydanych w Armenii, Białorusi czy Ukrainie oraz jednego z nieuznawanej Abchazji. Bez wątpienia jest to spojrzenie jednostronne i błędne, gdyż faktycznie prowadzi do nieuwzględnienia zachodniej literatury przedmiotu. Od strony formalnej mamy jednak do czynienia z monografią naukową, która posiada zresztą czterech recenzentów naukowych, z których tylko jeden ma afiliację uczelni rosyjskiej, dwóch jest z uczelni białoruskich i jeden z uczelni ukraińskiej. Język pracy jest wyjątkowo klarowny i pozbawiony dwuznaczności.

Pierwszy podrozdział rozdziału pierwszego skrótowo odnosi się do państwa i prawa Rosji przed „rewolucją socjalistyczną”. Zatem w samej nazwie Autor zawarł tezę, która odnosi się do późniejszych wydarzeń, i nie używa w tym rozdziale określeń typu „przewrót bolszewicki”. W podsumowaniu Autor wprost mówi o „wielkiej październikowej rewolucji socjalistycznej 1917 r.” (s. 130). Z kolei pierwsza wojna światowa w odniesieniu do Rosji jest określana jako druga wojna ojczyźniana. Korzystając z metody dogmatycznej, Autor uznaje w sensie prawnym powstanie Rządu Tymczasowego za nielegalne, gdyż na podstawie Ukazu z dnia 25 lutego 1917 roku działalność Dumy Państwowej i Rady Państwowej została zawieszona. Odpowiednio z dniem 1 marca 1917 roku Rząd Tymczasowy zawłaszczył nielegalnie władzę i miało to charakter przewrotu państwowego (s. 13). Ponadto do 1 września 1917 roku Rosja formalnie pozostawała monarchią bez monarchy (s. 15)³. Dalej Autor prezentuje, jak się wydaje, sprzeczne stanowisko. Z jednej strony wskazuje

na II Ogólnorosyjski Zjazd Rad Robotniczych i Chłopskich Deputowanych, który wskutek poparcia wezwania Lenina w dniu 25 października 1917 roku niejako legitymował przejście władzy państwowej w ręce Zjazdu Rad. Z kolei dalej cytuje on generała Denikina o nielegitymności władzy po odsunięciu cara od władzy oraz wskazuje trafnie na rozpędzenie Zgromadzenia Konstytucyjnego, które miało legitymizować władze bolszewików, ale nie zrobiło tego. Innymi słowy, władza bolszewików w sensie prawnym nadal była nielegalna. Nie jest też trafne twierdzenie o tym, że władza radziecka została poparta przez większość mieszkańców. Nie zostają przytoczone żadne źródła, jest to tylko subiektywne twierdzenie nieodnoszące się do innych badań z tego okresu wykazujących brak masowego poparcia dla bolszewików. Drugi podrozdział pierwszego rozdziału został zatytułowany „Powstanie, ukształtowanie się i rozwój ZSRR w okresie budowy socjalizmu 1923–1936 r.”. Nazwa jest nieprecyzyjna, gdyż podrozdział odnosi się również do sytuacji od 1918 do 1923 roku. Z kolei trzeci podrozdział pierwszego rozdziału poświęcony został konstytucji ZSRR z 1936 roku i konstytucji RSFR z 1937 roku. Większość tych rozdziałów ma charakter częściowo sprawozdawczy pokazujący schematycznie rozwój ustawodawstwa ZSRR i RSFR, jednocześnie są różne refleksje autorskie. Nie można nie zauważyć kontrowersyjnej tezy na s. 19, że uznanie prawa narodów do samostanowienia ukształtowało początek rozpadu Rosji. Prawo takie, oczywiście formalne, dotyczyło przede wszystkim nierosyjskich narodów. Zdumiewają rozważania na s. 22 o tym, że w sytuacji walki z uzbrojoną opozycją, czyli białym ruchem, rząd radziecki w 1920 roku nie dopuścił do zawładnięcia przez Polskę terenami należącymi do Polski w wiekach XVII–XVIII, zaś zagarnięcie Kijowa przez Rzeczpospolitą Polskę zostało odebrane jako sięgnięcie do rdzennie ruskich ziem. Zdumiewające jest również kompletne pominięcie kwestii ukraińskiej, sojuszu J. Piłsudskiego i S. Petlury. Nawet dla rozważań na marginesie dyskwalifikujące jest pominięcie faktu, że w 1920 roku atakowano de facto i de jure niepodległe państwo polskie. Profesor Iwannikow dostrzega w stalinowskim reżimie politycznym zarówno zasady demokratyczne (wybory kadry partyjnej i kierującej kadry radzieckiej), jak i niedemokratyczne (reżim osobistej władzy przywódcy partyjnego, wtrącanie się państwa, partii i kierownictwa partyjnego we wszystkie dziedziny życia etc.). Bez wątpienia każdy ma prawo do ocen politycznych, zaś reżim stalinowski stopniowo się wzmacniał, trudno jednak mówić o rzeczywiście demokratycznych wyborach nawet w odniesieniu do kadry partyjnej. Jako kuriozum odbieram stwierdzenie Prof. Iwannikowa, że pozytywną cechą reżimu politycznego było to, że wybory do organów przedstawicielskich nie wywoływały większych emocji wśród ludności i nie prowadziły do walki różnych grup społecznych (s. 31). Oczywiście, emocji nie było ze względu na przewidywalny do bólu wynik wyborów i wszechobecną kontrolę. Ogólnie Autor charakteryzuje reżim polityczny nie jako totalitarny, tylko autorytarny (s.33). Jest to dość liberalna ocena wówczas panujących realiów politycznych. Prezentując rosyjski pogląd na okupację Krymu od 2014 roku w nawiązaniu do stalinowskiej konstytucji, Autor jednocześnie oddaje głos krytycznym wobec okupacji przedstawicielom nauki ukraińskiej, co nie jest częste wśród przedstawicieli doktryny

² Niezrozumiałe jest wyodrębnienie akurat chińskich uczonych z grupy pozostałych uczonych zagranicznych, którzy również nic rzekomo nie wnoszą. Chociaż w dalszych rozważaniach jest pobieżne wspomnienie chińskich naukowców, którzy analizowali upadek ZSRR, żeby nie dopuścić do podobnej sytuacji w Chinach.

³ O pozycji ustrojowej oraz kształtowaniu się Rządu Tymczasowego w Rosji w 1917 r.: M. Sadłowski, *Między Mikołajem II a Leninem : państwowość rosyjska i jej koncepcje w czasie rewolucji lutowej 1917 roku*, Kraków: Universitas, 2021.

rosyjskiej (s. 38). Bardzo hasłowy jest ostatni podrozdział pierwszego rozdziału liczący kilka stron (od strony 49 do strony 54), obejmujący bardzo długi okres funkcjonowania państwa i prawa radzieckiego od 1945 do 1985 roku.

Rozdział drugi można uznać za zawierający najmniej analizy prawnej w całej monografii. W samej nazwie został zawarty negatywny stosunek wobec przebudowy: „Początek przebudowy i zrodzone przez nią negatywne zjawiska w społeczno-politycznym i prawnym życiu”. Takie podejście implikuje treść czterech podrozdziałów poświęconych politycznemu i prawnemu nihilizmowi, pytaniu narodowościowemu, wzrostowi przestępczości i utracie suwerenności państwowej. Podejście Autora jawi się jako zbyt jednostronne. Tak zwana polityka głośności, czyli próba wprowadzenia elementów rzeczywistej swobody słowa, została wykorzystana dla upublicznienia informacji o sztucznych głodach, radzieckich łagrach, ofiarach kolektywizacji i industrializacji (s. 59). Trudno z tego czynić zarzut, skoro chodziło o wydarzenia, które pochłonęły miliony obywateli radzieckich i nie wolno było o tym wcześniej mówić. Należy też pamiętać, że mówimy o czasach, kiedy żyło mnóstwo świadków owych katastrof ludzkich. Trudno też uznać za niepożądane krytyczne wypowiedzi o katastrofie w Czarnobylu. Sam Autor uznaje zresztą zachowanie kierownictwa partyjnego, próby tuszowania katastrofy przez partyjnych dygnitarzy, za skandaliczne. Wyjątkowo mocne oskarżenia formułowane są wobec M.S. Gorbaczowa, jego polityki (s. 64), oskarżano go o zdradę stanu, przyjęcie łapówek od Zachodu i pozwolenie na przeniknięcie grup przestępczych do władzy (s. 79), a nawet cytowane są opracowania oskarżające M. Gorbaczowa i E. Szewarnadze o przynależność do łóz masońskich, i to od lat 60. XX wieku! (s. 81). Analizowane opracowanie monograficzne wprost wiąże wzrost przestępczości ze wzrostem nacjonalizmu (pod nacjonalizmem należy oczywiście rozumieć odrodzenie narodowe w poszczególnych republikach ZSRR). Jednocześnie absolutnie pomija się chociażby fakt porażającej korupcji w organach spraw wewnętrznych (np. słynna sprawa ministra Szciołokowa), która bez wątplenia istniała przed przebudową. Zresztą dziwne jest oskarżenie ekipy Gorbaczowa o szerzenie nihilizmu prawnego, skoro obowiązywanie wszystkich konstytucji radzieckich pod wieloma względami było dość umowne. O polityce karnej czy swawoli milicyjno-administracyjnej z lat osiemdziesiątych nie wspomnę. Nie ma też żadnych dowodów, że wzrost świadomości narodowej wprost przełożył się na wzrost przestępczości. Pomija się też ogromne problemy gospodarcze widoczne już w końcówce rządów L. Breżniewa. Brak też jakiegokolwiek refleksji o negatywnych skutkach polityki rusyfikacji, która właśnie zrodziła ów „nacjonalizm”. W gruncie rzeczy chodziło o spisek części elit partyjnych, który doprowadził do katastrofy w Białowieży (s. 67). Gorbaczow odpowiednio działał wbrew normom konstytucyjnym i powinien zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej.

Rozdział trzeci został poświęcony kryzysowi państwa i prawa okresu przebudowy. Autor zwraca uwagę na intensywną twórczość ustawodawczą ostatniego składu Rady Najwyższej ZSRR, która doprowadziła do intensyfikacji uchwalenia aktów prawnych na poziomie republikańskim. Pojawił się rozdzźwięk pomiędzy ustawodawstwem poziomu ogólnozwiązkowego a ustawodawstwem republikańskim. Zdaniem Prof. Iwannikowa można w tej kwestii mówić o kryzysie konstytucyjnej praworządności (s. 89). Uwzględniając fakt, że nawet za czasów Chruszczowa czy Breżniewa w dziedzinie stanowienia własnego ustawodawstwa każda republika miała może niewielką, ale jednak autonomię, warto byłoby przytoczyć konkretne przykłady. Ustawodawstwo republikańskie (np. kodeksy cywilne poszczególnych republik) czasami zawierało odmiennie rozwiązania (choć często w kwestiach drugorzędnych). Zatem sam fakt braku jednolitości nie może świadczyć o kryzysie konstytucyjnym. Zresztą zarówno wobec Rady Najwyższej ZSRR, jak i M.S. Gorbaczowa jako prezydenta Autor formułuje zarzuty personalne, dotyczące błędów politycznych i słabości w zarządzaniu. Prezydent Gorbaczow jawi się jako osoba egoistyczna, chcąca zachować władzę, świadomie odrzucająca ideę socjalizmu i niewierząca w wielkość ZSRR (s. 96–97). Nic dziwnego, że taka narracja prowadzi do postawienia tradycyjnego zarzutu, który polega na zignorowaniu woli narodu wyrażonej w referendum 17 marca 1991 roku o zachowaniu ZSRR i podpisaniu nowej umowy związkowej (s. 98–100). Rzeczywiście, większość poparła zachowanie ZSRR, ale należy przypomnieć, że pytanie było sformułowane jednak w dość atrakcyjnej formie, czyli chodziło o ZSRR jako odnowioną federację równych suwerennych republik, gdzie będą gwarantowane w pełnej mierze prawa i swobody jednostki jakiegokolwiek narodowości. Nie można wykluczyć, że idea niepodległości republik nie przebiła się do świadomości szerszych mas, ale nie można też wykluczyć, że część obywateli ZSRR głosowała za lepszą wersją życia dla siebie, czyli zwyczajnie dążyła do poprawy swojego bytu w odnowionym ZSRR (nie chodziło o referendum w sprawie niepodległości poszczególnych republik). Brak jest w monografii szerszych odniesień do badań w tej kwestii. Warto byłoby przeprowadzić szersze badania, gdyż wynik referendum do dzisiaj budzi wątpliwości i jest kamieniem milowym wszystkich teorii spiskowych.

W podobnym tonie jest utrzymana analiza powstania i działalności Państwowego Komitetu ds. Stanu Wyjątkowego (dalej PKdSW). Od strony prawnej analiza została przeprowadzona prawidłowo, bez wątplenia PKdSW był organem niekonstytucyjnym (s. 101). Zresztą, uwzględniając krótkie ramy czasowe funkcjonowania PKdSW, jego spuścizna w sensie prawnym ogranicza się do zaledwie kilku dokumentów (s. 104). Autor, opierając się na wypowiedziach uczestników, uważa powstanie PKdSW za inspirowane przez M. Gorbaczowa już po 17 marca 1991 roku na podstawie jego ustnego polecenia. Innymi słowy, PKdSW, składający się z ludzi nieudolnych i niezdecydowanych, był stworzony wyłącznie w celu unicestwienia woli obywateli ZSRR wyrażonej w referendum z dnia 17 marca 1991

roku i przygotowania gruntu prawnego pozwalającego na likwidację ZSRR (s. 107–108).

W świetle wyżej zaprezentowanych poglądów logiczne (co nie znaczy, że słuszne) jest twierdzenie o nielegalności porozumienia z Białowieżą. Nie do końca jest zrozumiałe, dlaczego Autor wskazuje na nielegalność porozumienia, jednocześnie dodając, że taki akt powinien być ratyfikowany przez rady najwyższe trzech republik. Dalej następuje analiza właśnie takiej ratyfikacji przez Rosję i Białoruś, więc należałoby zadać pytanie, czy taka późniejsza ratyfikacja nie była właśnie legitymizacją takiego porozumienia. Autor chyba jednak tak nie uważa, cytując wypowiedzi, według których należało najpierw wypowiedzieć umowę o utworzeniu ZSRR (s.111–112). Chociaż Autor wspomina o późniejszym wypowiedzeniu umowy z 1922 roku o utworzeniu ZSRR przez Republikę Białoruś. Nie narzucając jakiegokolwiek poglądu, zabrakło bardziej precyzyjnej analizy w tej kwestii. Nie jest też jasne, skoro wspomniano o późniejszej ratyfikacji przez Rosję i Białoruś, dlaczego słowem nie wspomniano o ratyfikacji porozumień przez Radę Najwyższą Ukrainy, skoro w Wiskulach jednym z sygnatariuszy był przedstawiciel Ukrainy i jej późniejszy prezydent L. Krawczuk. Takie postanowienie Rady Najwyższej zapadło w dniu 10 grudnia 1991 roku⁴. Niektóre twierdzenia prawne nie wytrzymują żadnej krytyki z punktu widzenia klasycznego prawa międzynarodowego, na przykład poparcie wykładni, że Litwa, Łotwa i Estonia później przyłączyły się do umowy z 1922 roku, więc wyjście tych republik z ZSRR było faktycznie nielegalne (s. 120). Samo podpisanie umowy z 1922 roku nie było wyrażeniem swobodnej woli narodów, nie mówiąc już o oczywistym fakcie okupacji krajów bałtyckich.

Ostatni, czwarty rozdział, stosunkowo niewielki, mający jednak dość potężny ładunek ideologiczny, został zatytułowany „Powody i skutki rozpadu ZSRR”. W pierwszym podrozdziale Autor w większości sytuacji odrzuca istnienie nieprzewidywalnych powodów obiektywnych i stawia tezę, że ZSRR mógłby funkcjonować dalej. Zamiast tego władza straciła kontrolę, zaś naród rosyjski został rozdzielony (s. 118). Jest to teza nie do zaakceptowania, gdyż istnienie do dnia dzisiejszego grup Rosjan na stałe mieszkających w byłych republikach ZSRR nie uzasadnia ponownego wchłonięcia tych republik. Autor absolutnie ignoruje prawa miejscowej ludności. Interesujące, że wśród ośmiu wyszczególnionych powodów rozpadu ZSRR (s. 121) są wspomniane powody gospodarcze, którymi Autor niespecjalnie zajmował się w poprzednich rozdziałach. Jednocześnie odrzucany jest popularny argument o wpływie cen ropy na upadek ZSRR, odrzucane są też tezy o kryzysie w gospodarce, zwłaszcza podkreśla się brak kryzysu w ustroju kołchozowym (s. 118–119). Najwyżej jest mowa o problemach, które mogły być rozwiązane. Z pozostałych siedmiu powodów kilka było omawianych wcześniej: zdrada i niekompetencja M. Gorbaczowa, wzrost nacjonalizmu

(nie jest jednak do końca jasne, co znaczy „narzucenie” nacjonalizmu i przez kogo), rozłam wśród elit partyjnych, odwrót od kontrpropagandy i panującej ideologii. Dochodzą jeszcze działania zagranicznych służb specjalnych i centrów propagandy zajmujących się zaostrzeniem społeczno-politycznej sytuacji w kraju. Interesujące są jeszcze dwa pozostałe powody z ośmiu wymienionych. Pierwszym z nich jest uchwalenie przez republiki związkowe deklaracji o państwowej suwerenności. Można zgodzić się, że był to formalny powód rozwiązania ZSRR. Z innej strony, może to być rozpatrywane tylko jako formalny skutek wcześniejszych odśrodkowych tendencji. Ostatnim, ósmym powodem jest zbyteczny internacjonalizm i dobroć narodu rosyjskiego, który nie rozdzielał na swoich i obcych, co było skutkiem tamszenia w ciągu dziesięcioleci rosyjskiej świadomości (s. 121–122). Takie podejście jest nieprawdziwe w świetle polityki rusyfikacji, szczególnie wzmożonej w latach 70. i 80. XX wieku w ZSRR. Dominacja języka rosyjskiego (pomijam deklaracje prawne) była oczywista w wielu dziedzinach poszczególnych republik, czasami w całych miastach i regionach ewidentnie nierosyjskich republik (jak np. Kazachstan czy Ukraina). W moim odczuciu, wskutek ustępstw kierownictwa ZSRR, można mówić o bardziej liberalnej polityce narodowej i językowej tylko w latach 20. XX wieku (tak zwana polityka korienizacji, czasami wiązana z ruchem narodowo-bolszewickim). Od lat 30. tendencja rusyfikacyjna raczej była wyraźna (z różnym natężeniem, przerwami i różnym poziomem w różnych republikach związkowych).

W drugim podrozdziale ostatniego rozdziału Autor skrótowo odnosi się do skutków rozpadu ZSRR. Oczywiście nie ma żadnych wspomnień o pozytywnych skutkach, jak możliwość wielu narodów, wybudować swoje niezależne państwa, państwo prawa, o prawach człowieka nie wspominając. Częściowo powtarza się wcześniej wysunięty argument: przekształcenie Rosjan w rozdzielony naród, pojawienie się przestępczości zorganizowanej, w tym grup etnicznych. Dochodzi do tego odejście najbardziej wykwalifikowanej kadry z organów wewnętrznych ze względu na niskie wynagrodzenie, wzrost zewnętrznego i wewnętrznego długu ZSRR oraz inflacja, zmniejszenie gwarancji socjalnych dla mieszkańców. Są to powody negatywne raczej dotyczące Rosji, zresztą Autor dalej krytykuje dalszy rozwój Rosji, zwłaszcza wydarzenia z 1993 roku. Ze skutków negatywnych wymienia się upadek światowego systemu socjalizmu. Bezkrytyczne jest podejście, nawet niewspominające o nieudolności gospodarczej tego systemu, braków w zaopatrzeniu etc. Wyjątkowo kontrowersyjne jest wskazanie jako skutku negatywnego „zmniejszenia terytorium ZSRR (historycznej Rosji) prawie o jedną trzecią”. Jeśli dobrze rozumiem, za historyczną Rosję należy rozumieć terytorium Imperium Rosyjskiego z 1913 roku. Brak jest najmniejszej refleksji, że być może owe tereny nie są i nigdy nie były rdzennie rosyjskie i zostały wchłonięte przez imperium wbrew woli co najmniej części zamieszkałych tam narodów.

W podsumowaniu Profesor Iwannikow wskazał na kilka negatywnych czynników w budowie państwa radzieckiego. Poza kilkoma wskazanymi wcześniej, zwrócono uwagę

⁴ Постанова Верховної Ради України Про Ратифікацію Угоди про створення СНГ Про ратифікацію Угоди про с... | від 10.12.1991 № 1958-XII (rada.gov.ua) Dostęp: 13.04.2024.

na rozrost biurokratycznego aparatu w latach 1970–1980. W odniesieniu do wydarzeń na Węgrzech w 1956 roku i w Polsce w latach 1980–1983 Autor wskazał na „brak podlegającego kontroli państwa gospodarczego i politycznego pluralizmu” oraz kontrolowanej wielopartyjności. Można oczywiście zastanawiać się, na ile pluralizm kontrolowany jest pluralizmem. Wyjątkowo interesującą krytyką rzeczywistości ZSRR jest wskazanie, że twórcy ZSRR błędnie nie uznali ZSRR za następcę prawnego Imperium Rosyjskiego oraz prowadzili bezwzględną walkę z prawosławnym duchowieństwem, co doprowadziło do zburzenia pomników historycznych. Dziwne, że Autor nie wspomina o ofiarach wśród osób wierzących, tylko o stratach materialnych i niezadowoleniu ludności.

Opracowanie Prof. Iwannikowa porusza interesującą problematykę, która, jak się okazuje, nadal jest aktualna oraz często jest punktem odniesienia w wielu współczesnych sporach politycznych. Próbowałem być obiektywny, ale trudno powstrzymać się od refleksji, że jest to książka głęboko rosyjska, wręcz szokująca wieloma tezami zachodniego czytelnika. Z innej strony, jest to spojrzenie zdecydowanego zwolennika minionego systemu socjalistycznego, a jednocześnie rosyjskiego nacjonalisty. Nie ulega też wątpliwości, że opracowanie ma głębokie zabarwienie emocjonalne. Zarówno słabością, jak i siłą książki jest to, że jest to opracowanie politologiczno-prawne, z przewagą elementów socjologicznych i politologicznych, często opierające się na wybiórczych wspomnieniach osób zaangażowanych w określone procesy polityczne. Wynika to być może z faktu, że drugą rozprawę habilitacyjną Profesor Iwannikow obronił w dziedzinie nauk politycznych⁵. Siłą rzeczy analiza z zastosowaniem metod charakterystycznych dla nauki prawa pozostawia głęboki niedosyt. Na tym polu pozostaje jeszcze miejsce dla innych badaczy problematyki prawnej rozwiązania ZSRR.

5 Wynika to z biogramu zamieszczonego na okładce monografii naukowej.

