



EQUILIBRIUM

ZESZYTY NAUKOWE WSE

rocznik 2019

numer 1(4)

ISSN 2545-1995



EQUILIBRIUM

ZESZYTY NAUKOWE WSE

rocznik 2019

numer 1(4)



RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. Leonid Dawydenko
Doc. Dr Wołodymyr Demczenko
Prof. dr hab. Władimir Fatiejew
Dr hab. Roman Fedan
Prof. dr hab. Karol Karski
Prof. dr hab. Wasyl Krawciw
Prof. dr hab. Zbigniew Makieta
Prof. dr hab. inż. Zbigniew Malara
Prof. dr hab. Olga Melnik
Prof. dr inż. Hyllysh Omarom
Prof. dr hab. Bazyli Poskrobko
Dr hab. Krzysztof Rejman
Prof. dr hab. Irina Storonianańska
Dr hab. Wojciech Piontek
Doc. dr Erika Zuperkiene
Doc. dr Oleksandr Maslak
Prof. Oleg Kuźmin

KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny:
dr Andrzej Dzun

Sekretarz redakcji:
dr Dorota A. Hataburda

REDAKTOR NAUKOWY ZESZYTU
dr Andrzej Dzun

ADRES REDAKCJI
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 14/3
15-703 Białystok

e-mail: redakcja@wse.edu.pl
www.wse.edu.pl

KOREKTA

Urszula Glińska
Aneta Szekalska

PROJEKT | SKŁAD

Agencja Wydawnicza Ekopress
601 311 838

WYDAWCA

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej
ul. Zwycięstwa 14/1, 15-732 Białystok
tel. 85 652 00 24

COPYRIGHT © BY

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Białystok 2019

EQUILIBRIUM 2019 | nr 1(4)

- 4** **Julita Augustyńczyk**
Ewolucja systemów walutowych
- 16** **Julita Augustyńczyk**
Prawne uwarunkowania zatrudniania obcokrajowców w Polsce
- 25** **Łarisa Dankowa**
Правовые позиции конституционного суда Республики Беларусь
и их значение в правоприменительной практике
- 39** **Dorota A. Hałaburda**
Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego
w świetle zmian regulacji prawnych
- 53** **Jurij Kriworotko**
Эволюция финансовой прозрачности
- 64** **Dina Skiutte**
Истоки и этапы развития политических прав женщин в Беларуси
- 87** **Sylwia Trzeszczkowska**
Człowiek jako ważny element w modelach organizacji – ewolucja funkcji
personalnej
-

Julita **Augustyńczyk**

Uniwersytet w Białymstoku

PRAWNE UWARUNKOWANIA ZATRUDNIANIA OBCOKRAJOWCÓW W POLSCE

LEGAL CONDITIONS FOR EMPLOYMENT OF FOREIGNERS IN POLAND

STRESZCZENIE

Artykuł dotyczy kwestii prawnych związanych z legalnym zatrudnieniem obcokrajowców w Polsce. Podstawowym rodzajem zatrudnienia w Polsce jest umowa o pracę. Przepisy regulujące stosunek pracy zawarte są w Kodeksie pracy oraz innych aktach prawnych. Celem artykułu jest analiza aktów prawnych regulujących zatrudnienie cudzoziemców na Polskim rynku pracy. Metodą badawczą zaprezentowaną w artykule jest metoda opisowo – analityczna, polegająca na analizie dostępnej literatury oraz obowiązujących aktów prawnych. Artykuł charakteryzuje akty prawne regulujące zasady powierzania pracy cudzoziemcom w Polsce.

ABSTRACT

The article deals with legal issues related to the legal employment of foreigners in Poland. The basic type of employment in Poland is an employment contract. The provisions governing the employment relationship are contained in the Labor Code and other legal acts. The purpose of the article is to analyze legal acts regulating the employment of foreigners on the Polish labor market. The research method presented in the article is the descriptive and analytical method, consisting in the analysis of available literature and applicable legal acts. The article answers which legal acts regulate the rules of entrusting work to foreigners in Poland.

SŁOWA KLUCZOWE

zatrudnienie, obcokrajowcy,
rynek pracy, zezwolenie na pracę

KEYWORDS

employment, foreigners, labor market,
work permit

WSTĘP

Problem zatrudniania obcokrajowców w Rzeczypospolitej Polskiej jest ważny i rośnie jego znaczenie w przyszłości, dlatego istotnym jest syntetyczne omówienie prawnych uwarunkowań, umożliwiających cudzoziemcom podejmowanie pracy na terenie Polski. Warunki prawne są bowiem fundamentalnym czynnikiem warunkującym napływ cudzoziemców na polski rynek pracy, ponieważ wpływają one na wielkość danych statystycznych charakteryzujących niniejsze zjawisko. W pierwszej części artykułu dokonano prawnego zdefiniowania pojęcia cudzoziemca. Część druga przedstawia najistotniejsze akty prawne regulujące zasady podejmowania pracy przez cudzoziemców w Polsce. W dwóch kolejnych częściach artykułu zostały określone zasady i warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemcom w Polsce oraz dokonano podziału ze względu na ich rodzaje. Ostatnią część artykułu poświęcono innym uwarunkowaniom i kwestiom prawnym dotyczącym zatrudniania cudzoziemców w Polsce, takim jak m.in. naruszanie przepisów związanych z zatrudnianiem cudzoziemców.

1 PRAWNE ZDEFINIOWANIE CUDZOZIEMCA

Rozważając problematykę uregulowań prawnych zatrudniania obcokrajowców w Rzeczypospolitej Polskiej, należy zdefiniować pojęcie „cudzoziemca”. Art. 3 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach (Ustawa o cudzoziemcach, 2013) wyraźnie stanowi, że cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Nie ma znaczenia, czy cudzoziemiec ma obywatelstwo innego państwa, czy jest bezpaństwowcem. Co więcej, cudzoziemcem bezapelacyjnie nie jest osoba posiadająca podwójne obywatelstwo, o ile jednym z nich jest obywatelstwo polskie (Pudzianowska 2016, s. 53).

Liberalizacja przepisów polskiego prawa w ciągu ostatnich lat w znacznym stopniu przyczyniła się do wzmożonego napływu imigrantów zarobkowych na polski rynek pracy. Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku wymusiła transformację szeregu dyrektyw unijnych do polskiego prawa, zwiększających mobilność polskich kadr na europejskim rynku pracy oraz zakres uprawnień dla cudzoziemców z państw trzecich, chcących podjąć pracę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Jednym z głównych założeń Unii była zasada swobodnego przepływu pracowników i pracy, która w okresie przejściowym akcesji Polski do Unii Europejskiej polegała na zasadzie wzajemności (Wafflard 2013, s. 25). W art. 1 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z 5 kwietnia 2011 roku, zawarte zostały ogólne przesłanki zasady wzajemności: „Każdy obywatel państwa członkowskiego, bez względu na miejsce zamieszkania, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi dotyczącymi zatrudnienia obywateli tego państwa” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

(UE) 2011). W wyniku tego, już od momentu akcesji Polski do UE, rynek pracy Szwecji i Wielkiej Brytanii bez ograniczeń był otwarty dla Polaków, a szwedzcy i brytyjscy obywatele mieli od razu swobodny dostęp do rynku pracy w Polsce; chcąc podjąć pracę, nie musieli przechodzić procedury uzyskania zezwolenia na pracę. Przez pierwsze cztery lata członkostwa w Unii Europejskiej Polska sukcesywnie rozszerzała zakres liberalizacji prawa pracy, zarówno wobec cudzoziemców będących, jak i niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej (Wafflard 2013, s. 25-26).

Od momentu akcesji do Unii Europejskiej Polska, polscy pracownicy oraz podmioty działające na polskim rynku pracy, stopniowo stawały się komponentem globalnej struktury, zakładającej zwiększenie dostępu do europejskich i lokalnych rynków pracy pracownikom posiadającym odpowiednie kwalifikacje – niezależnie od ich kraju pochodzenia, czy narodowości. Łatwiejszy dostęp Polaków do rynków pracy państw członkowskich UE spowodował narastanie zjawiska odpływu polskich pracowników do innych państw, co skutkowało pojawieniem się luki w zatrudnieniu na lokalnych rynkach pracy w Polsce. Lukę tę wkrótce zaczęli wypełniać cudzoziemcy (Wafflard 2013, s. 26).

2 AKTY PRAWNE REGULUJĄCE ZASADY PODEJMOWANIA PRACY CUDZOZIEMCÓW

Obecnie, do najistotniejszych aktów prawnych regulujących zasady powierzania pracy cudzoziemcom w Polsce, zalicza się:

- Ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie określania przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców (Dz.U. z 2009 r., nr 16 poz. 85),
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę (Dz.U. z 2015 r., poz. 588).

Na mocy powyższych aktów prawnych, można wskazać trzy grupy imigrantów zarobkowych w Polsce, ze względu na dostęp do rynku pracy:

- cudzoziemcy posiadający swobodny dostęp do polskiego rynku pracy,
- cudzoziemcy uprawnieni do podejmowania pracy w Polsce na podstawie uzyskania zezwolenia na pracę,
- cudzoziemcy uprawnieni do podejmowania pracy w Polsce na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi (Ćwiek, Ulman 2017, s. 35).

Artykuł 87 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jasno określa sytuacje, w których nie jest wymagane uzyskanie

zezwolenia na pracę przez cudzoziemca. Na mocy przywołanej ustawy, z obowiązku posiadania tego zezwolenia zwolnieni są cudzoziemcy:

- posiadający status uchodźcy nadany w Rzeczypospolitej Polskiej;
- z udzieloną ochroną uzupełniającą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;
- posiadający zezwolenie na pobyt stały, tolerowany lub rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej w Rzeczypospolitej Polskiej;
- korzystający z ochrony czasowej w Rzeczypospolitej Polskiej;
- posiadający ważną Kartę Polaka;
- będący obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- będący obywatelem państwa, z którym Polska zawarła umowę o przepływie osób;
- będący członkami rodziny obywatela polskiego;
- będący członkiem rodziny: cudzoziemca korzystającego z ochrony czasowej w Polsce, cudzoziemca będącego obywatelem państwa członkowskiego UE, EOG lub państwa, z którym Polska zawarła umowę o przepływie osób;
- będący cudzoziemcem, o którym mowa w art. 19 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytcie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001).

Mianowicie na mocy art. 19 przywołanej ustawy, ustawodawca zastrzega, że członek rodziny niebędący obywatelem UE – cudzoziemca będącego obywatelem Unii Europejskiej i pracującego w Polsce na określonych warunkach, ma prawo do zachowania pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku śmierci małżonka, rozwodu lub unieważnienia małżeństwa (Dz.U. z 2006 r., nr 144 poz. 1043). Ponadto, zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 11 osoba ta, może nadal pracować na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, bez konieczności posiadania zezwolenia, jeżeli spełnia następujące kryteria:

- posiada zezwolenie na pobyt czasowy;
- przebywa na terytorium Polski w związku z korzystaniem z mobilności krótkoterminowej naukowca, pracownika kadry kierowniczej, pracownika lub specjalisty odbywającego staż w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa;
- przebywa na terytorium Polski w związku z korzystaniem z mobilności studenta (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001).

Zgodnie z artykułem 87 ust. 2 pkt 9, bez obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, mogą także pracować w Polsce cudzoziemcy, w stosunku do których umowy międzynarodowe lub odrębne przepisy dopuszczają wykonywanie pracy bez konieczności posiadania zezwolenia (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001). Ponadto, przypadki, w których cudzoziemcy są zwolnieni z uzyskania zezwolenia na pracę, określa rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2015 roku i są to m.in. następujące sytuacje:

- prowadzenie szkoleń, udział w stażach zawodowych oraz pełnienie funkcji nadzorczej lub funkcji wymagającej szczególnych umiejętności i kwalifikacji w programach realizowanych w ramach działań UE lub innych międzynarodowych programach pomocowych;
- nauczanie języka obcego w przedszkolach, szkołach i innych placówkach kształcenia;
- członkostwo w siłach zbrojnych lub personelu cywilnym oraz wykonywanie pracy w ramach międzynarodowych struktur wojskowych znajdujących się na terenie RP, dotyczy to także delegatów do wdrażania programów zbrojeniowych realizowanych na podstawie umów Rzeczypospolitej Polskiej ze stroną cudzoziemca;
- pełnienie funkcji stałego korespondenta zagranicznych środków masowego przekazu, z przyznaną akredytacją ministra właściwego ds. zagranicznych w zakresie zawodowej działalności dziennikarskiej wykonywanej na rzecz danej redakcji lub agencji;
- wykonywanie usług artystycznych indywidualnych lub grupowych, trwających do 30 dni w roku kalendarzowym;
- wygłaszanie wykładów, referatów lub prezentacji o szczególnej wartości naukowej lub artystycznej (maksymalnie do 30 dni w roku kalendarzowym);
- wykonywanie pracy związanej z zawodami sportowymi na zlecenie podmiotu mającego siedzibę na terenie RP (maksymalnie do 30 dni w roku kalendarzowym) lub wykonywanie pracy związanej z wydarzeniami sportowymi o międzynarodowej randze na zlecenie odpowiedniej międzynarodowej organizacji sportowej;
- wykonywanie pracy, w związku z pełnieniem funkcji religijnej, np. duchowni, zakonnicy;
- uczestnictwo w stacjonarnych studiach odbywanych w RP lub w stacjonarnych studiach doktoranckich oraz wykonywanie w czasie toku studiów prac określonych w niniejszym rozporządzeniu;
- uczestnictwo w programach wymiany edukacyjnej lub kulturalnej, programach wakacyjnej pracy studentów oraz programach pomocy humanitarnej i rozwojowej;
- ukończenie polskich szkół ponadgimnazjalnych, stacjonarnych studiów wyższych lub doktoranckich na polskich uczelniach, instytucjach badawczych lub w instytutach Polskiej Akademii Nauk;
- wykonywanie pracy pracowników naukowych;
- delegacja przez pracodawcę zagranicznego na teren RP, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym w celu wykonywania określonych w rozporządzeniu prac;
- wykonywanie prac na rzecz posłów do Parlamentu Europejskiego, w związku z pełnieniem określonych funkcji (Dz.U. z 2015 r., poz. 588).

Wskazane powyżej zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę dotyczą zarówno obywateli państw unijnych, jak i obywateli państw trzecich. Cudzo-

ziemcy, niebędący obywatelami Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, niespełniający powyżej opisanych kryteriów podlegają – bez wyjątku – obowiązkowi uzyskania zezwolenia na pracę (Kozłowska 2013, s. 5).

3 WYDAWANIE ZEZWOLENIA NA PRACĘ CUDZOZIEMCA

Tryb i zasady składania wniosku o wydania zezwolenia na pracę cudzoziemca w Polsce reguluje Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz poszczególne rozporządzenia Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a także uchwały poszczególnych wojewodów. W myśl powyższych przepisów, procedura uzyskania zezwolenia na pracę cudzoziemców w Polsce jest jednakowa we wszystkich województwach, zauważalne są jednak różnice w zakresie wymaganych dokumentów, rodzajów wykonywanych prac i zawodów, w których przypadku wydanie zezwolenia na pracę nie wymaga uwzględnienia informacji starosty (Ciara 2013, s. 41). W myśl artykułu 88a ust. 1 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy: „Zezwolenie na pracę jest wydawane na wniosek podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi.” (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001). W związku z powyższymi różnicami pierwszym etapem, który powinien wykonać pracodawca w celu powierzenia pracy obcokrajowcowi, jest zasięgnięcie informacji – we właściwym urzędzie wojewódzkim dotyczących procedury uzyskania zezwolenia na pracę na obszarze danego województwa. Owe procedury określają niezbędne dokumenty oraz czy do wniosku dotyczącego danego stanowiska należy załączyć opinię starosty. W przypadku konieczności uzyskania niniejszej opinii, powinno nastąpić zgłoszenie krajowej oferty pracy dotyczącej stanowiska oferowanego cudzoziemcowi do właściwego powiatowego urzędu pracy pod względem miejsca zamieszkania, zameldowania lub siedziby pracodawcy. Następnie urząd pracy, na podstawie zgłoszonej oferty, wydaje informację o możliwości bądź o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy na lokalnym rynku pracy. W celu poczynienia dalszych kroków zmierzających do uzyskania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca, opinia starosty powinna zawierać informację, że na dane stanowisko nie ma kandydata posiadającego polskie obywatelstwo. W innym wypadku na tym etapie pracodawca traci możliwość uzyskania zezwolenia na pracę dla cudzoziemca. W przypadku, kiedy na proponowane stanowisko nie ma kandydata posiadającego polskie obywatelstwo, pracodawca, niezwłocznie po uzyskaniu opinii o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy, powinien wnieść opłatę za wniosek i złożyć go wraz z odpowiednimi załącznikami i dokumentami we właściwym urzędzie wojewódzkim (Ciara 2013, s. 41-42).

Wniosek o wydanie zezwolenia na pracę, w myśl art. 88a ust. 1 aa Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obejmuje m.in: informacje na temat podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi oraz dotyczące pracodawcy lub podmiotu, do którego delegowany jest pracownik, dane osobowe cudzoziemca oraz informacje dotyczące zakresu i rodzaju pracy

oferowanej cudzoziemcowi (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001). Zgodnie z obowiązującymi przepisami, termin rozpatrzenia wydania bądź niewydania zezwolenia na pracę cudzoziemca nie powinien przekroczyć 30 dni. W sytuacjach, kiedy niezbędne jest wszczęcie postępowania wyjaśniającego, termin ten jest wydłużony do dwóch miesięcy. Dopuszczalne jest także przesłanie wniosku wraz z pozostałymi dokumentami za pośrednictwem poczty tradycyjnej, jednak wtedy termin rozpatrzenia sprawy automatycznie się wydłuża. W przypadku, kiedy do wniosku nie zostały załączone wszystkie obowiązkowe dokumenty, pracodawca otrzymuje wezwanie do uzupełnienia braków.

W przypadku spraw skomplikowanych, pracodawca wraz z przyszłym pracownikiem mogą zostać wezwani do zgłoszenia się w odpowiednim urzędzie pracy w celu złożenia wyjaśnień w trakcie trwania procedury. Termin odbioru decyzji o wydaniu zezwolenia na pracę cudzoziemcowi wyznaczany jest z góry podczas składania przez pracodawcę wniosku bądź pracodawca jest o nim informowany za pośrednictwem poczty tradycyjnej przez odpowiedni urząd. Pracodawca, w wyznaczonym dniu powinien odebrać zezwolenie w urzędzie pracy, jeżeli nie złoży uprzednio wniosku o przesłanie dokumentu pocztą elektroniczną. Pracodawca może podpisać umowę z pracownikiem, nie wcześniej niż w dniu otrzymania zezwolenia. Umowa powinna być zawarta w oparciu o warunki wskazane w zezwoleniu. Niedopuszczalne jest zatrudnienie cudzoziemca na warunkach gorszych od wskazanych w zezwoleniu, m.in. zatrudnienie pracownika w oparciu o umowę – zlecenie lub umowy o dzieło w miejsce umowy o pracę, zatrudnienie pracownika za niższe wynagrodzenie od wskazanego w zezwoleniu bądź na mniejszą część etatu (Ciara 2013, s. 42-43).

Ponadto, art. 88e ust. 1 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, określa, że zezwolenie na pracę cudzoziemca wydawane jest na czas określony, nie dłuższy niż trzy lata i może być przedłużane (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001). W art. 88a ust. 1a niniejszej ustawy, ustawodawca określa również, że przedłużenie zezwolenia na pracę cudzoziemca następuje na pisemny wniosek pracodawcy powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, złożony w terminie nie wcześniej niż 90 dni i nie później niż 30 dni przed upływem terminu ważności owego zezwolenia (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001).

4 RODZAJE ZEZWOLEŃ NA PRACĘ CUDZOZIEMCÓW

Wyróżnia się sześć typów rodzajów zezwoleń na pracę cudzoziemców, obowiązujących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Istotę wszystkich rodzajów zezwoleń określa rozporządzenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz.U. z 2017 r., poz. 2345). Niniejsze rozporządzenie określa następujące typy zezwoleń na pracę:

- Zezwolenie na pracę typu A, dotyczące cudzoziemców wykonujących w Polsce pracę na podstawie kontraktu zawartego z pracodawcą posiadającym

oddział, siedzibę, zakład bądź miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- Zezwolenie na pracę typu B, dotyczące cudzoziemców pełniących funkcję w zarządzie osoby prawnej wpisanej do rejestru przedsiębiorców lub będącej spółką kapitałową w organizacji, jak również prowadzeniu spraw spółki komandytowo i komandytowo-akcyjnej w roli komplementariusza przez okres przekraczający 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy;
- Zezwolenie na pracę typu C, dotyczące cudzoziemców wykonujących pracę na rzecz pracodawcy zagranicznego, delegowanego do pracy na terenie Polski na okres powyżej 30 dni w roku kalendarzowym do oddziału bądź zakładu podmiotu zagranicznego lub powiązanego z podmiotem zagranicznym na podstawie przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- Zezwolenie na pracę typu D, zwane dalej usługą eksportową, dotyczące cudzoziemców wykonujących pracę na rzecz pracodawcy zagranicznego nieposiadającego oddziału, zakładu, ani innej formy działalności na terytorium Polski w celu realizacji usługi o charakterze tymczasowym i okazjonalnym;
- Zezwolenie na pracę typu E, dotyczące cudzoziemców wykonujących pracę na rzecz zagranicznego pracodawcy, delegowanego do pracy na terytorium Polski na okres przekraczający 30 dni w ciągu kolejnych 6 miesięcy kalendarzowych w innym celu, niż te określone w zezwoleniach typu B, C i D;

Zezwolenie na pracę typu S, zwane dalej pracą sezonową – dotyczące cudzoziemców wykonujących na terytorium Polski pracę na podstawie umowy zawartej z pracodawcą posiadającym oddział, siedzibę, zakład bądź miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie działalności określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 90 ust. 9 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Rozporządzenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, 2017). W myśl niniejszej ustawy, zezwolenie na pracę sezonową dotyczy określonych podklas działalności według klasyfikacji PKD, w których wydaje się zezwolenie na pracę sezonową, ze względu na występowanie zwiększonego zapotrzebowania na siłę roboczą w niektórych okresach oraz na uwarunkowania sezonowe w wyznaczonych podklasach działalności (Dz.U. z 2017 r., poz. 2345). W myśl powyższej ustawy, zezwolenie na pracę sezonową dotyczy określonych podklas działalności według klasyfikacji PKD, w których wydaje się zezwolenie na pracę sezonową, ze względu na występowanie zwiększonego zapotrzebowania na siłę roboczą w niektórych okresach oraz na uwarunkowania sezonowe w wyznaczonych podklasach działalności (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001). Z konstrukcji przepisów Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jasno wynika, że adresatami norm określających obowiązek uzyskania odpowiedniego zezwolenia na pracę cudzoziemca, są zarówno pracodawca, jak i cudzoziemiec. Niniejsza ustawa konsekwentnie określa za nielegalne powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi nieposiadającemu zezwolenia na pracę, w przypadku kiedy cudzoziemiec nie jest zwolniony z jego posiadania lub powierzenie pracy cudzoziemcowi na innym stanowisku, czy warunkach niż te określone w zezwoleniu na pracę (Mirtchanov

2006, s. 56). Art. 120 niniejszej ustawy jasno określa, iż nielegalne powierzanie pracy cudzoziemcowi, podlega karze grzywny w wysokości od 1 000 do 30 000 zł, a sam cudzoziemiec podejmujący nielegalne zatrudnienie również podlega karze grzywny od 200 do 2000 zł (Dz.U. z 2004 r., poz. 1001).

Alternatywą dla polskich pracodawców, chcących zatrudnić cudzoziemca, jest procedura zatrudnienia, oparta na rejestracji wniosków (zwanym dalej oświadczeniami) o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi, z zastrzeżeniem, że cudzoziemiec musi być obywatelem: Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji lub Ukrainy. Owa procedura uregulowana jest przez Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi jest rewolucyjnym dokumentem w historii polskiego prawa pracy, umożliwiającym elastyczne i jednocześnie bardzo szybkie zatrudnienie obywateli państw spoza Unii Europejskiej (Wafflard 2013, s. 78). Niniejsze oświadczenie jest dokumentem umożliwiającym krótkoterminowe zatrudnienie obywateli 6 państw z Europy Wschodniej na okres do 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy kalendarzowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 588).

Pracodawca, ze względu na ograniczenia czasowe dotyczące wykonywania pracy cudzoziemca, w oparciu oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy, nie może utrzymywać stałego i ciągłego stosunku pracy z konkretnym pracownikiem jedynie w oparciu o niniejsze oświadczenie, bowiem po zakończeniu okresu 6 miesięcy, przedłużenie stosunku pracy możliwe jest jedynie w oparciu o zezwolenie na pracę. Pomimo to, dokument ten stanowi elastyczne narzędzie, głównie dla pracodawców charakteryzujących się prowadzeniem sezonowej działalności, w branżach takich jak, m.in.: budownictwo, rolnictwo lub przetwórstwo spożywcze. Możliwość zatrudnienia obywateli sześciu państw w tak krótkim okresie stanowi dla pracodawcy szansę elastycznego dostosowywania się do wahań sezonowych poziomu produkcji w przedsiębiorstwie oraz pozwala mu szybko uzupełniać braki kadrowe występujące na lokalnym rynku pracy. Wypełnione przez pracodawcę oświadczenie o zamiarze powierzenia pracy obywatelowi Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji lub Ukrainy może zarejestrować sam pracodawca lub podmiot posiadający jego pełnomocnictwo. Dokument ten musi zawierać szczegółowe informacje dotyczące pracodawcy i cudzoziemca oraz pracy wykonywanej przez cudzoziemca (Wafflard 2013, s. 78-80).

Procedura zatrudnienia cudzoziemców, w oparciu oświadczenia o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcom, nie jest skomplikowana. Na początku pracodawca powinien złożyć wniosek wypełniony odręcznie lub elektronicznie w powiatowym urzędzie pracy, właściwym dla miejsca, w którym pracodawca został zarejestrowany. Ponadto pracodawca jest zobowiązany do złożenia podpisanego pouczenia prawnego, zawierającego informacje o przepisach dotyczących pracy i pobytu cudzoziemców w Polsce, oraz dokumentu potwierdzającego prowadzenie przez niego działalności. Podstawowym warunkiem podjęcia pracy przez cudzoziemca, przy procedurze oświadczenia o pracę, jest obowiązek posiadania ważnej wizy zezwalającej na wyko-

nywanie pracy, ewentualnie posiadanie zezwolenia pobytowego, na podstawie którego wydano kartę pobytu. Po zarejestrowaniu oświadczenia, pracodawca powinien przekazać je pracownikowi, aby podpisać umowę o pracę. Jeżeli pracownik przebywa jeszcze poza granicami Polski, należy wysłać do niego oświadczenie drogą pocztową, aby cudzoziemiec mógł jak najszybciej udać się z nim do najbliższego konsulatu Rzeczypospolitej Polskiej w celu uzyskania wizy pobytowej. Czas oczekiwania na wizę wynosi od jednego do trzech tygodni i już po ukończeniu procedury wizowej cudzoziemiec może przyjechać do Polski i legalnie podpisać umowę z przyszłym pracodawcą. Aby zatrudnienie cudzoziemca odbyło się w pełni legalnie, pracodawca powinien jeszcze dopełnić wszelkich formalności związanych ze zgłoszeniem pracownika do urzędu skarbowego oraz ubezpieczyć pracownika w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (Wafflard 2013, s. 82-84).

5 INNE UWARUNKOWANIA I KWESTIE PRAWNE ZATRUDNIANIA CUDZOZIEMCÓW W POLSCE

Analizując uwarunkowania prawne zatrudnienia osób zagranicznych w Polsce należy również wspomnieć o aktach prawnych regulujących zasady równego traktowania w zatrudnieniu cudzoziemców, oraz o aktach prawnych regulujących konsekwencje naruszania przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców. Art. § 1 Kodeksu pracy jasno określa, iż pracownicy powinni być równo traktowani zarówno w zakresie nawiązania, jak i rozwiązania stosunku pracy, dostępu do szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz awansowania bez względu na m.in. rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, pochodzenie etniczne (Dz.U. z 1974 r., poz. 141). Zatem wobec cudzoziemców zatrudnionych w Polsce, stosuje się te same przepisy Kodeksu Pracy dotyczące warunków pracy i płacy, jak w przypadku pracowników rodzimych. Zatrudniony w Polsce obcokrajowiec musi otrzymywać przynajmniej wynagrodzenie równe minimalnej krajowej. Wobec cudzoziemców pracujących w Polsce stosuje się także przepisy, takie jak m.in. dotyczące czasu pracy, bhp, czy urlopów wypoczynkowych (Kozłowska 2013, s. 8-10).

Konsekwencje naruszania przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców reguluje Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Ustawa o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, 2012). Niniejsza ustawa zakłada, iż pracodawca zatrudniający cudzoziemca w Polsce, w ramach stosunku pracy, czy też w oparciu o umowy cywilnoprawne, zobowiązany jest zażądać od swojego pracownika dokumentu pozwalającego przebywać mu legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa przewiduje także surowe kary dla pracodawców zatrudniających cudzoziemców nielegalnie przebywających w Polsce oraz za zatrudnianie ich na niegodziwych warunkach. Zgodnie z założeniami niniejszej ustawy, nielegalnemu emigrantowi, z którym zawarto w Polsce stosunek pracy, przysługuje prawo roszczenia o wypłatę zaległego wynagrodzenia wraz ze świadczeniami.

W przypadku zatrudnienia takiej osoby na podstawie umowy o pracę, należy domniemywać istnienie stosunku pracy przez okres 3 miesięcy, jeżeli zarówno pracodawca, jak i cudzoziemiec nie dowiodą innego okresu zatrudnienia.

W przypadku powierzenia pracy cudzoziemcowi na innych warunkach, niż umowa o pracę, należy domniemywać, że za wykonaną pracę uzgodniono z cudzoziemcem wynagrodzenie w wysokości 3-krotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, jeżeli zarówno pracodawca, jak i cudzoziemiec nie dowiodą innej, rzeczywistej wysokości wynagrodzenia. Pracodawca jest zobowiązany do pokrycia kosztów związanych z przesłaniem wynagrodzenia i związanych z nim świadczeń do państwa, do którego cudzoziemiec powrócił lub został wydelegowany. Najsurowsze kary za naruszenie przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców dotyczą pracodawców zatrudniających cudzoziemców w warunkach szczególnego wykorzystania, bądź zatrudniających emigrantów będących ofiarami „handlu ludźmi”. W takich sytuacjach grozi kara pozbawienia wolności do lat 3. Przez „warunki szczególnego wykorzystania” rozumie się powierzenie cudzoziemcowi wykonywanie pracy: naruszającej przepisy prawa, uchylającej godności człowieka, rażąco odmienne ze względu na płeć i w porównaniu do warunków pracy osób legalnie zatrudnionych, a także warunki pracy mające niekorzystny wpływ na zdrowie lub zagrażające bezpieczeństwu pracownika. Ponadto ustawodawca przewiduje karę grzywny dla pracodawców, którzy uporczywie powierzają wykonywanie pracy wielu nielegalnym emigrantom i powierzającym wykonywanie pracy małoletnim nielegalnym emigrantom. Osoby skazane za wyżej wymienione czyny, nie mogą ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego przez rok od czasu uprawomocnienia się wyroku, a w szczególnych przypadkach sąd może również zakazać dostępu do tychże środków do 5 lat. Ponadto, za czyn uporczywego zatrudniania nielegalnych emigrantów do pracy niezwiązanej z zakresem wykonywanej działalności gospodarczej, grozi kara grzywny w wysokości do 10 000 zł (Lenart 2013, s. 181-183).

PODSUMOWANIE

W artykule dokonano przeglądu najistotniejszych aktów prawnych regulujących zasady powierzania pracy cudzoziemcom w Polsce. W oparciu o niniejszą publikację, można wysunąć wnioski, że warunki formalnoprawne zatrudniania obcokrajowców w Polsce są uaktualniane adekwatnie do zmian zachodzących na polskim rynku pracy. Akcesja polski do Unii Europejskiej oraz wzmożony napływ imigrantów zarobkowych na polski rynek pracy w ostatnich latach wymusiły bowiem szereg zmian w polskim ustawodawstwie. W konsekwencji uchwalono szereg Ustaw i wydano Rozporządzenia omówione w artykule, które w szczególny sposób regulują niniejsze zjawisko.

Literatura

Ciara M. (2013). *Uzyskiwanie zezwolenia na pracę*. [w:] A. Kopyść (red.), *Praktyka zatrudniania cudzoziemców w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck.

Ćwiek M., Ulman P. (2017). *Imigracja do Polski w świetle danych statystycznych*. [w:] M. Butrymowicz, P. Kroczek (red.) *Prawne i ekonomiczne aspekty imigracji do Polski*. Kraków: Biblioteczka Prawa.

Kozłowska M. (2013). *Zatrudnianie cudzoziemców będących obywatelami UE*. [w:] A. Kopyść (red.) *Praktyka zatrudniania cudzoziemców w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck.

Lenart B. (2013). *Konsekwencje naruszenia przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców*. [w:] A. Kopyść (red.) *Praktyka zatrudniania cudzoziemców w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck.

Mirtchanov M. (red.) (2006). *Zatrudnianie Polaków za granicą i obcokrajowców w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck.

Pudzianowska D. (2016). *Aktualne problemy statusu prawnego cudzoziemców w Polsce. Status cudzoziemca w Polsce wobec współczesnych wyzwań międzynarodowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Wafflard Z. (2013). *Zatrudnienie cudzoziemców niebędących obywatelami UE*. [w:] A. Kopyść (red.) *Praktyka zatrudniania cudzoziemców w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń. Dz. U. 2017, poz. 2345.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 kwietnia 2015 roku w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę. Dz. U. 2015, poz. 588.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie określenia przypadków, w których zezwolenie na pracę cudzoziemca jest wydawane bez względu na szczegółowe warunki wydawania zezwoleń na pracę cudzoziemców. Dz. U. 2009, Nr 16, poz. 85.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z 05.04.2011 roku w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii. Dz. U. L 141/1 z 27.05.2011.

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach. Dz. U. 2016, poz. 1990; z późn. zm.

Ustawa z dnia 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin. Dz. U. 2006, Nr 144, poz. 1043.

Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Dz. U. 2012, poz. 769.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz. U. 2004, Nr 99, poz. 1001.

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy. Dz. U. 1974, Nr 24, poz. 141.

Julita **Augustyńczyk**

Uniwersytet w Białymstoku

EWOLUCJA SYSTEMÓW WALUTOWYCH

EVOLUTION OF CURRENCY SYSTEMS

STRESZCZENIE

Wahania kursów walutowych stanowią nieodłączny proces gospodarki światowej. Międzynarodowy system kursów walutowych w ciągu ostatniego stulecia przeszedł głęboką ewolucję: od kursów stałych do płynnych kursów walutowych. Celem artykułu jest ocena przemian, które dokonały się w międzynarodowym systemie walutowym na podstawie analizy przed- i powojennego porządku walutowego. Metodą badawczą zaprezentowaną w artykule jest metoda opisowo-analityczna, polegająca na ocenie problemu w świetle dotychczasowych osiągnięć nauki oraz analizie dostępnej literatury. Artykuł przedstawia także rozważania nad nowym systemem walutowym opartym na złocie, pod kątem procesów zachodzących w międzynarodowym systemie walutowym. W wyniku analizy zidentyfikowano zmiany zachodzące w obszarze międzynarodowych systemów walutowych, które zostały dokonane w badanym okresie.

ABSTRACT

Exchange rate fluctuations are an inseparable process of the world economy. The international exchange rate system has undergone a profound evolution over the past century: from fixed rates to floating exchange rates. The research method presented in the article is the descriptive and analytical method, which consists in assessing the problem in the light of past scientific achievements and analyzing available literature. The aim of the article is to assess the changes that have taken place in the international monetary system based on the analysis of pre-and post-war currency order. The article also presents considerations on the new gold-based currency system in terms of processes taking place in the international monetary system.

SŁOWA KLUCZOWE

kurs walutowy, system monetarny,
waluta, złoto

KEYWORDS

exchange rate, monetary system,
currency, gold

WSTĘP

W artykule omówione zostały poszczególne etapy ewolucji systemów walutowych. W części pierwszej, zawarto ogólne uwagi dotyczące mechanizmów światowego rynku finansowego oraz funkcjonujących systemów walutowych. Część druga została poświęcona funkcjonowaniu systemu walutowego w pierwszej połowie XX wieku. W dalszej części artykułu zostało także zaprezentowane podejście Międzynarodowego Funduszu Walutowego do istoty kontroli kursów walutowych w analizowanym okresie, oraz klasyfikacja kursów walutowych.

1 UWAGI OGÓLNE O MECHANIZMACH ŚWIATOWEGO RYNKU FINANSOWEGO I FUNKCJONUJĄCYCH SYSTEMACH WALUTOWYCH

Aby dogłębnie zrozumieć współczesne mechanizmy światowego rynku finansowego, niezbędna jest analiza systemów walutowych. Bez opisanie i wyjaśnienia genezy relacji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu walutowego, trudno byłoby zrozumieć kryzys, reformę oraz kierunki ewolucji międzynarodowego systemu walutowego. Nie można bowiem badać zagadnień dotyczących pieniądza międzynarodowego bez poddania analizie roli ewolucji złota, funta i dolara w kształtowaniu historii finansów międzynarodowych. Istnieją dwa bardzo ważne powody, dla których powinno się badać historię pieniądza międzynarodowego i światowych rynków finansowych. Pierwszym z nich jest fakt, iż obecnie funkcjonujące mechanizmy finansów międzynarodowych, wraz ze swoimi zaletami i wadami, to w dużej mierze efekt decyzji podejmowanych w przeszłości. Drugim z nich jest stwierdzenie, że lepsze zrozumienie „przeszłości ekonomicznej” pomaga lepiej zrozumieć i więcej wiedzieć o „teraźniejszości ekonomicznej” (Biłski, Janicka, Miziołek 2016, s. 12).

Za pierwszy międzynarodowy system walutowy jest uznawany system waluty złotej, który swoim zasięgiem obejmował większość państw rozwiniętych, część ich kolonii i dominiów. Istniały przed nim jeszcze inne systemy walutowe, ale obejmowały one jedynie terytoria wybranych państw lub imperiów. Na ich terenie posługiwano się monetami z różnych stopów metali, w zależności od dostępności danego materiału na określonym obszarze. Parytet złota był zatem powszechnie stosowanym systemem walutowym w XIX i na początku XX wieku. Za koniec systemu waluty złotej uznaje się rok 1914, czyli rok wybuchu I wojny światowej, w którym większość państw zablokowała możliwość wymienialności banknotów emitowanych przez banki centralne na złoto.

Standard waluty złotej, charakteryzował się trzema cechami. Przede wszystkim, każda jednostka pieniężna była odpowiednikiem jednostek wagowych złota, np. amerykański *Gold Standard Act* z 1900 roku zdefiniował dolara jako 1,505 grama złota. Cechą systemu złotej waluty była również nieograniczona możliwość wymienialności

waluty krajowej na złoto, stosując się ściśle określonych zasad, a emisja waluty była mocno związana z zasobami złota, którymi dysponowało państwo. Okres funkcjonowania standardu waluty złotej uznaje się jednocześnie za okres stałych kursów walutowych. Związane było to z faktem, iż większość walut miała oparcie w złocie, np. jeżeli jedna uncja złota odpowiadała 20,67 \$ i była równa 4,25 £, to kurs wymiany dolara na funta, wynosił 4,86 \$/£, ponieważ kurs jednej waluty do drugiej kształtował się na poziomie wynikającym z zależności parytetów złota obydwu walut (Mikta 2016, s. 87-88).

Stale kursy walutowe sprzyjały rozwojowi handlu międzynarodowego, ze względu na wyeliminowanie ryzyka kursowego. Do zalet tego systemu można zaliczyć także jego automatyczny wpływ na przywracanie równowagi bilansowi płatniczemu danego kraju. Deficyt bilansu płatniczego skutkowało odpływem rezerw złota, co z kolei powodowało spadek podaży pieniądza na rynku krajowym, a następnie – spadkiem cen krajowych. Niższe ceny dóbr w danym kraju, sprzyjały rozwojowi eksportu (ceny dóbr eksportowanych stawały się niższe, a więc jednocześnie bardziej atrakcyjne dla zagranicznych nabywców) i zmniejszaniu skali importu (ze względu na wysokie ceny dóbr importowanych). Wzrost eksportu i spadek importu miały pozytywny wpływ na przywrócenie równowagi bilansu płatniczego, a jego szybkość zależała od tempa, w jakim ceny krajowe reagowały na presję wywoływaną przez deficyt bilansu płatniczego (Bilski i in. 2016, s. 14-15).

2 FUNKCJONOWANIE SYSTEMU WALUTOWEGO W PIERWSZEJ POŁOWIE XX WIEKU

Skutki I wojny światowej – w postaci wysokiej inflacji, wywołały całkowitą klęskę dotychczas obowiązującego systemu walutowego. Stabilizacji gospodarczej nie sprzyjał również wielki kryzys gospodarczy w latach 1929-1933. Pomimo wszelkich przeciwności, podjęto próby i działania dążące do odbudowy bezpieczeństwa finansowego na świecie (Szturo, Włodarczyk 2017, s. 466). W roku 1922, z inicjatywy Francji i Wielkiej Brytanii, odbyła się w Genewie międzynarodowa konferencja ekonomiczna, podczas której podjęto dyskusję dotyczącą powojennego porządku walutowego. Większość państw potwierdziła chęć odbudowania systemu waluty złotej, co oznaczało przywrócenie niektórych założeń przedwojennego porządku monetarnego. Jednak pozostał problem niedostatku rezerw złota monetarnego w większości państw, co było konsekwencją spadku wydobycia złota w latach 1911-1920 i powojennej realokacji tego kruszcu. Francja i USA gromadziły największą ilość światowych rezerw złota. Większość państw europejskich zmagająca się z deficytem złota monetarnego, co wykluczało możliwość współzależności emisji pieniądza krajowego z rezerwami złota, ponieważ groziło to deflacją oraz stagnacją gospodarczą. Rozwiązaniem problemu, była akceptacja najważniejszych walut światowych, jako składników rezerw (Bilski i in. 2016, s. 17).

Systematyczne wdrażanie zaleceń sformułowanych podczas konferencji w Genui pozwoliło na przywrócenie funkcjonowania systemu złotego w nowej, odmienionej formie. Zostały utworzone dwa nowe systemy: system sztabowo-złotowy oraz system dewizowo-złotowy. System sztabowo-złotowy zakładał możliwość wymiany banknotów wyłącznie na sztaby złota ważące od 4 do 10 kg, co skutkowało tym, że niewielkie jednostki nie mogły dokonywać wymiany. System dewizowo-złotowy natomiast, zakładał zamianę krajowego środka płatniczego na pieniądź międzynarodowy, a ten z kolei można było wymienić na złoto. Celem obydwu tych koncepcji było przywrócenie systemu waluty złotej, przy jednoczesnym niedopuszczeniu do utraty rezerw złota w kraju. Kolejnym wydarzeniem, które miało niekorzystny wpływ na system walutowy, był wybuch II wojny światowej, bowiem w latach 40. XX wieku nastąpiła limitacja dewizowa, przez co wymiana waluty możliwa była jedynie przy posiadaniu odpowiedniego zezwolenia, a można było jej dokonać tylko zgodnie z oficjalnymi kursami. Problem stanowił przy tym fakt, że strony biorące udział w wojnie, często bazowały na własnych kursach, niepowiązanych w żaden sposób z kursami stosowanymi przez pozostałych uczestników konfliktu (Szturo, Włodarczyk 2017, s. 466). Latem 1944 roku, w miejscowości Bretton Woods odbyło się spotkanie, podczas którego zostały określone fundamentalne zasady wyznaczające funkcjonowanie nowego powojennego systemu walutowego. Głównym celem opracowanego planu było zagwarantowanie uniwersalności i równowagi walut, które miały prowadzić do zapobiegania wysokiej inflacji (tak jak miało to miejsce w okresie międzywojennym), oraz do uniknięcia niekorzystnych konsekwencji dla wymiany światowej, wynikających z ograniczeń monetarnych (Szturo, Włodarczyk 2017, s. 466).

W latach 30. XX wieku Stany Zjednoczone zdobyły dominującą pozycję w gospodarce światowej. Oczywistą konsekwencją tego faktu był awans dolara do roli głównej waluty światowej. Pozycja funta oraz gospodarki brytyjskiej znacznie osłabła, a szanse na jej odbudowę na zasadach rynkowych, była praktycznie niemożliwe (pewną ewentualnością stało się stworzenie powojennego porządku walutowego, zapewniającego silną pozycję administracyjną Wielkiej Brytanii). Dyskusje odnośnie do kształtu powojennego systemu walutowego, rozpoczęły się już na początku II wojny światowej. Wyróżnia się trzy koncepcje organizacji powojennego systemu walutowego:

- 1) tak zwany plan Keynesa, przedstawiony na konferencji w Bretton Woods;
- 2) propozycje Stanów Zjednoczonych znane jako plan White'a,
- 3) badania F. von Hayeka dotyczące międzynarodowego systemu walutowego.

Wszystkie te koncepcje dążyły do stworzenia warunków dla rozwoju handlu i płatności międzynarodowych oraz do wyeliminowania błędów międzywojennego systemu walutowego. Ponadto, wszystkie trzy koncepcje zostały zbudowane w świadomości, iż nie możliwe jest odtworzenie systemu walutowego, opartego jedynie na działaniu mechanizmów rynkowych, a konieczna jest współpraca międzynarodowa oraz budowanie wspólnych regulacji (Bilski i in. 2016, s. 25-26).

Porównanie tych trzech koncepcji organizacji porządku walutowego wskazuje na to, iż charakteryzowało je wiele wspólnych elementów, do których można zaliczyć, m.in.: podkreślanie roli złota w systemie, konieczność oparcia systemów na głównej,

kluczowej lub wspólnej jednostce walutowej oraz stałe kursy walutowe (Bilski i in. 2016, s. 26-28).

Keynes zaproponował utworzenie międzynarodowej unii walutowej, ze sztywnym kursem walutowym w stosunku do zaproponowanej wspólnej jednostki pieniężnej, nazwanej bankorem. Keynes, uznał, iż bankor odegra kluczową rolę w systemie walutowym, bowiem miał zostać główną walutą mechanizmu kursowego (wszelkie inne waluty miały kurs wyznaczony w stosunku do tej jednostki), a kwoty przyznawane poszczególnym państwom miały być poddawane denominacji właśnie w bankorach. W literaturze można znaleźć porównywanie, zaproponowanej przez Keynesa unii clearingowej – do międzynarodowego banku centralnego, który – w pewnym stopniu może pełnić rolę międzynarodowego pożyczkodawcy ostatecznej instancji (Bilski 2015 s. 12-13).

Hayek również był zwolennikiem sztywnych kursów walutowych, jednak uważał tworzenie międzynarodowego systemu walutowego za błąd. Uznał, iż każdy kraj powinien posiadać własną jednostkę pieniężną, a funkcjonowanie wielu walut i konkurencję między nimi uważał za bezpieczne rozwiązanie (Bilski i in. 2016, s. 26-28). Dyskusje między Keynesem a Hayekiem wykraczały poza ówczesną „ekonomiczną terażniejszość”: obie idee kreowały nowe kierunki rozwoju finansów międzynarodowych, ale nie uwzględniały jednak, lub uwzględniały w niewielkim stopniu, realiów gospodarczych istniejących po II wojnie światowej. Bowiem już od połowy lat 40. XX wieku wiadomo było, że Stany Zjednoczone będą zajmowały dominującą pozycję w gospodarce światowej przez najbliższe dziesięciolecia. Dolar nie miał innej alternatywy na światowym rynku finansowym, dlatego musiał powstać hierarchiczny międzynarodowy system walutowy, oparty właśnie na dolarze.

W następstwie tych okoliczności, koncepcja White'a została bez większych oporów zaakceptowana przez państwa uczestniczące w Bretton Woods. Tak oto powstał system dolarowo-złotowy, którego głównymi założeniami było :

- uznanie dolara i złota za podstawę systemu;
- wymienialność dolara na złoto (dla banków centralnych);
- wprowadzenie zasady stałości kursów walutowych z dopuszczalnymi marżami wahań $\pm 1\%$ od kursu parytetowego;
- złoto pełniło realnie jedynie funkcję składnika rezerw walutowych;
- uznanie dolara za walutę kluczową systemu (pełnił on funkcje: miernika wartości kursów walutowych, środka płatności oraz składnika rezerw);
- utworzenie Międzynarodowego Funduszu Walutowego, czyli instytucję, której celem było nadzorowanie funkcjonowania międzynarodowego systemu walutowego (Bilski i in. 2016, s. 28-29).

3 PODEJŚCIE MIĘDZYNARODOWEGO FUNDUSZU WALUTOWEGO DO KONTROLI KURSÓW WALUTOWYCH W DRUGIEJ POŁOWIE XX WIEKU

Odnosząc się do funkcji Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), związanej z kontrolowaniem kursów walutowych, możemy wyróżnić kilka okresów, charakteryzujących się zmiennym podejściem MFW do polityki kursowej (Bilski i in. 2016, s. 31).

Za pierwszy okres uznaje się lata 1944-1971, kiedy to władze MFW prowadziły politykę stałych kursów walutowych. Prowadzenie takiej strategii umożliwił relatywnie niski poziom inflacji w krajach członkowskich MFW, a także ograniczona liberalizacja przepływów kapitałowych pomiędzy tymi państwami. Powstanie międzynarodowych rynków finansowych, nasilanie się zjawisk inflacyjnych oraz uintensywniająca się liberalizacja przepływów kapitałowych, wywołały spekulację walutową. Występujące zjawisko walut pod- i ponad wartościowych spowodowało, że coraz trudniejsze było utrzymanie wahań kursów w marżach $\pm 1\%$ od kursu parytetowego, tak jak wynikało to z głównych założeń systemu dolarowo-złotowego.

Owemu zjawisku towarzyszyły kłopoty z utrzymaniem ceny złota na ustalonym poziomie 35 USD za uncję oraz osłabienie pozycji dolara. W konsekwencji, system stałych kursów walutowych załamał się już na początku lat 70. XX wieku. W 1971 roku, ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych – Richard Nixon zawiesił możliwość wymiany dolarów na złoto, zdewaluował dolara o 7,89% oraz poszerzył dopuszczalne marże wahań z $\pm 1\%$ do $\pm 2,5\%$. Tak oto powstała zasada ograniczonej zmienności kursów, zakładająca możliwość wprowadzania okresowo płynnych kursów walutowych oraz zastosowanie w krótkim czasie korekty kursów walutowych, w czasie występowania zjawisk pod- i ponad wartościowych walut (Bilski i in. 2016, s. 31-32).

Od 1976 roku do 1981 roku wyróżniano cztery grupy systemów kursowych:

- 1) kurs sztywny względem jednej waluty;
- 2) kurs sztywny wobec koszyka walut,
- 3) kurs pośredni, poddawany modyfikacjom w zależności od kształtowania się wybranych wskaźników;
- 4) wąż walutowy, czyli usztywnienie kilku walut względem siebie, z dopuszczalną marżą wahań $\pm 2,5\%$ (Tymoczko 2013, s. 7).

Kolejnym ważnym okresem w charakterystyce ewolucji reżimów kursowych są lata 1971-1990, ponieważ w tym czasie zaczęły upowszechniać się kursy płynne. Zdaniem wielu ekonomistów, kursy płynne miały być idealnym rozwiązaniem wobec wszelkich niedociągnięć systemu z Bretton Woods.

Wraz z upowszechnianiem się kursów płynnych, nastąpił rozwój teorii monetarnej zaprezentowanej przez Milтона Friedmana, która stanowiła wsparcie dla stosowania kursów płynnych. Do argumentów przemawiających za stosowaniem kursów płynnych, Friedman zaliczył:

- umożliwienie osiągnięcia równowagi wewnętrznej i zewnętrznej z wykorzystaniem sił rynkowych w warunkach „lepkości cen”;
- możliwość prowadzenia przez państwo niezależnej polityki monetarnej oraz ochrona jej przed niekorzystnymi czynnikami zewnętrznymi;
- uniezależnienie się – poprzez kursy płynne – procesów gospodarczych i monetarnych od decyzji władz gospodarczych (Biłski i in. 2016, s. 31-32).

4 KLASYFIKACJA KURSÓW WALUTOWYCH W DRUGIEJ POŁOWIE XX WIEKU I NA POCZĄTKU XXI WIEKU

W latach 1982-1998 funkcjonowała już kolejna klasyfikacja kursów walutowych. Wyróżniono w tym czasie:

- kurs sztywny wobec koszyka walut;
- kurs sztywny wobec jednej waluty;
- płynny kurs walutowy względem jednej waluty w przedziale +/-2,25%;
- płynny kurs walutowy w przedziale +/-2,25% względem kursów wzajemnych;
- kierowany kurs płynny;
- pośredni kurs walutowy, poddawany modyfikacjom w zależności od kształtowania się wybranych wskaźników;
- kurs całkowicie płynny (Tymoczko 2013, s. 7).

W okresie 1990-2014 dokonano procesu dywersyfikacji reżimów kursowych, co spowodowało, że dotychczasowy podział wyróżniający kursy stałe i płynne przestał być aktualny. Coraz częściej państwa stosowały reżimy pośrednie, czyli reżimy kursowe łączące ze sobą cechy kursów stałych i płynnych. Dokonano w tym czasie trójpodziału reżimów kursowych na kursy: sztywne, stałe z ograniczoną elastycznością oraz płynne (Biłski i in. 2016, s. 33).

W roku 1999 Międzynarodowy Fundusz Walutowy wprowadził klasyfikację wyróżniającą osiem systemów kursów walutowych:

- 1) system kursowy bez waluty własnej, np. unia walutowa, czy dolaryzacja;
- 2) izba walutowa;
- 3) kurs walutowy stały względem jednej waluty oraz kurs walutowy stały wobec koszyka walut;
- 4) stały kurs walutowy z dopuszczalnymi marżami wahań;
- 5) pełzający parytet;
- 6) kurs stały w pełzającym przedziale wahań;
- 7) kurs płynny kierowany;
- 8) kurs całkowicie płynny (Tymoczko 2013, s. 8).

Powyższa klasyfikacja stworzona została w oparciu o cztery kryteria dywersyfikujące: sposób w jaki definiowana jest wartość waluty, elastyczność kursu walutowego, stopień niezależności polityki monetarnej oraz jawność polityki walutowej (Biłski i in. 2016, s. 33).

Duże rozbieżności pomiędzy systemami, które zostały zadeklarowane, a tymi które były stosowane w praktyce, spowodowały, że w 2009 roku klasyfikację kursów walutowych poddano kolejnej modyfikacji. Wyróżniono aż dziesięć systemów kursowych. Systemy skrajne pozostawiono bez większych zmian, jednak znacznie zmodyfikowano systemy pośrednie. Wprowadzono dwa nowe systemy: system stabilizowanego kursu walutowego oraz system zbliżony do pełzającego parytetu marż – w miejsce kursu stałego w pełzającym przedziale wahań. Wprowadzono również kurs płynny niezależny. Dodatkowo zmieniono również samo znaczenie terminu „kurs płynny”: dziś oznacza on dokładnie to samo, co oznaczał termin „kurs płynny kierowany” z 1999 roku. W zakresie systemów kursów płynnych, zmieniono więc nazewnictwo oraz doprecyzowano charakterystykę systemów.

Wybuch kryzysu finansowego w latach 2007-2009 spowodował ingerencję w politykę kursową w wielu krajach. Analizy prowadzone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy pokazały, że stosowane rozwiązania kursowe nie były w całości zbieżne z teoretycznymi założeniami danego systemu kursu walutowego, gdyż zawierały także elementy nieprzewidziane w ramach zadeklarowanych systemów. Zaobserwowano również wiele przypadków stosowania rozwiązań kursowych, które formalnie nie funkcjonowały: tworzone tzw. hybrydy kilku istniejących systemów. Spowodowało to, że w ramach systemów pośrednich, wprowadzono system kursów walutowych, który grupuje wszystkie rozwiązania kursowe, których nie można przyporządkować do żadnego z wcześniej funkcjonujących systemów, czyli system kursu walutowego bez jednoznacznej definicji (Tymoczko 2013, s. 8-9).

W późniejszym czasie badania prowadzone nad systemami kursowymi wskazały, że tak szczegółowy podział, jak ten wprowadzony w 1999 roku i zmodyfikowany w 2010 roku, nie zawsze był przydatny. Na potrzeby prowadzonych badań, grupowano systemy kursów walutowych jedynie według kolejnych poziomów agregacji. W efekcie prowadzonych badań stwierdzono, że systemy kursowe należy rozpatrywać pod kątem: sztywne, płynne lub pośrednie. Zgodnie z takim podziałem, do systemów kursów sztywnych zalicza się: unię walutową, izbę walutową oraz jednostronne przyjęcie waluty obcej; do systemów kursów płynnych zalicza się: kurs płynny kierowany i kurs całkowicie płynny, natomiast do systemów kursów pośrednich należą: kurs walutowy pełzający, kurs walutowy z korytarzem wahań, kurs pełzający z korytarzem wahań, a także umowy kurs stały (Tymoczko 2013, s. 8-9).

PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy wskazać, iż, międzynarodowy system kursów walutowych przeszedł w ciągu minionego stulecia głęboką ewolucję: od stałych kursów walutowych do płynnych kursów walutowych. Przykładami systemu kursów stałych, są: klasyczny system waluty złotej, system z Bretton Woods oraz porozumienia oparte na stosowaniu przez państwa wspólnej waluty. Kursom płynnym, upowszechniającym się u schyłku XX wieku przypisuje się ogromną zaletę, a mianowicie umożliwienie

prowadzenia polityki monetarnej ukierunkowanej na stabilizację krajowych cykli koniunkturalnych oraz fakt, iż stały się one idealnymi rozwiązaniami wszelkich niedociągnięć systemu z Bretton Woods.

Niniejsze opracowanie pozwala zauważyć, iż na przełomie badanych lat kilkakrotnie wprowadzano zmiany w klasyfikacji kursów walutowych. Modyfikacje te były skutkiem upowszechniania się kursów płynnych pod koniec badanego okresu. W efekcie prowadzonych badań stwierdzono, że systemy kursowe należy rozpatrywać pod kątem: sztywne, płynne lub pośrednie.

Literatura

Bilski J., Janicka M., Miziołek T. (2016). *Międzynarodowy system walutowy*. Łódź, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Bilski J. (2015). *Pieniądz międzynarodowy w powojennej historii międzynarodowego systemu walutowego. Teoria i praktyka*. „Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica”, nr 316.

Mikta M. (2016). *Międzynarodowy system walutowy przyszłości*. „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1 (79).

Szturo M., Włodarczyk B. (2017). *System walutowy oparty na złocie jako konkurencja dla systemu walutowego opartego na długu*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Pobrane z: www.oeconomia.annales.umcs.pl.

Tymoczko I. D. (2013). *Analiza porównawcza systemów kursów walutowych*. „Materiały i studia”, z. 287, Warszawa, NBP. www.nbp.pl/publikacje/materiały_i_studia/ms287.

Лариса **Данькова**

БИП – Институт правоведения

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ И ИХ ЗНАЧЕНИЕ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

LEGAL POSITIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BELARUS AND THEIR SIGNIFICANCE IN LAW ENFORCEMENT PRACTICE

АННОТАЦИЯ

Цель исследования – рассмотреть правовую природу правовых позиций Конституционного Суда Республики Беларусь и их значение в правоприменительной практике. Методологическую основу исследования составляют диалектический метод познания, общенаучные и частно-научные методы (системный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой методы). В результате исследования сделано заключение об отнесении правовых позиций органов конституционной юстиции к судебскому правотворчеству. Социальные последствия: научное исследование правовых позиций Конституционного Суда призвано содействовать совершенствованию правового регулирования общественных отношений. Экономические последствия: внедрение применения правовых позиций Конституционного Суда в практику судов общей юрисдикции позволит учитывать их в правотворческой и правоприменительной деятельности, что оптимизирует правовое регулирование общественных отношений и повысит его экономическую эффективность.

ABSTRACT

The purpose of the article is to consider the legal nature of the legal positions of the Constitutional Court of the Republic of Belarus and their importance in law enforcement practice. The methodological basis of the research includes the dialectical method of research, general scientific and private scientific methods (systemic, historical, formal legal, and comparative legal methods). As a result of the research, a conclusion was drawn on the classification of the legal positions of constitutional justice bodies as judicial law-making. Social consequences: a scientific study of the legal positions of the Constitutional Court is designed to help improve the legal regulation of public relations.

Economic impacts: the implantation of the legal positions of the Constitutional Court into practice of the courts of general jurisdiction will allow to take them into account in law-making and enforcement activities, that optimizes legal regulation of public relations and increase its economic efficiency.

Translated by Dankova L.I.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

правовые позиции, конституционная юстиция, Конституционный Суд Республики Беларусь, судебная практика

KEYWORDS

legal positions, constitutional justice, Constitutional Court of the Republic of Belarus, judicial practice

ВВЕДЕНИЕ

В современной белорусской юридической науке значительное внимание уделяется исследованию проблем осуществления судебной власти, правовой природы актов органов судебной власти, а также правовых позиций, составляющих их содержание. Рассмотрение правовой природы решений судебных органов является обязательным элементом при изучении судебной власти, института судебного конституционного контроля и превратилось в самостоятельное научно-исследовательское направление. Вместе с тем, анализ научной литературы свидетельствует о том, что вопросы юридической природы правовых позиций высших судебных органов, в том числе Конституционного Суда Республики Беларусь, форм и методов их реализации в правотворческой и правоприменительной деятельности, остаются дискуссионными. Это неизбежно отражается и в законодательстве, регламентирующем порядок рассмотрения судами различных видов дел, отнесенных к их компетенции.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

В последнее время особое внимание получила такая новая сложная правовая конструкция, как правовые позиции органов конституционного контроля, которые формулируются ими в своих решениях. Хотя данное явление еще только получает осмысление в теоретической науке, считаем важным рассмотреть правовые позиции конституционных судов с точки зрения возможного выявления сходства с природой судебного прецедента.

Правовые позиции конституционных судов представляют собой результат истолкования конкретных положений законодательства, итог выявления их конституционно-правового смысла и формулируются в решениях органов конституционного контроля.

В отношении практики Конституционного Суда Республики Беларусь следует отметить, что правовые позиции формулируются прежде всего в решениях, выносимых в рамках обязательного предварительного контроля конституционности законов. Правовые позиции конституционных судов, будучи сравнительно новым и малоизученным в юриспруденции явлением, имеют большое значение для развития как правовой доктрины, так и практики. В теоретическом плане такая правовая конструкция открывает новые возможности для более глубокого и разностороннего исследования доктрины судебной практики. «Положительное влияние на развитие правовой системы Республики Беларусь оказывают не только подтверждение конституционности нормативного правового акта или, наоборот, признание нормативного правового акта неконституционным и исключение его из правового поля, но и формулируемые Конституционным Судом правовые позиции о необходимости развития законодательства и правоприменительной пра-

тики с учетом требования о реализации в них конституционных норм и принципов», – подчеркивает Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевич (Миклашевич 2009, с. 89).

Особая правовая природа правовых позиций конституционных судов предопределена прежде всего их целью. В связи с этим необходимо согласиться с мнением судьи Конституционного Суда Республики Беларусь С.П. Чигринова, что цель формулирования правовой позиции – выявление конституционного смысла правовой нормы либо установление наличия пробела в правовом регулировании (Чигринов 2009, с. 89).

Следует отметить, что теоретические разработки и осмысление указанной категории в праве предпринимаются прежде всего практиками.

Особая правовая природа правовых позиций органов конституционной юстиции, которые формулируются в их решениях, предопределяет различные точки зрения на сущность правовых позиций и их основные характеристики: правовые позиции можно рассматривать как определенного рода частный случай судебной практики (принимаются в ходе рассмотрения конкретного дела, что характерно прежде всего для российского опыта конституционного контроля), как нормы-принципы или нормы-понятия конституционно-правовой значимости; как самостоятельный вид правовой конструкции, которая не имеет нормативной природы.

Применительно к российской правовой системе Л.В. Лазарев рассматривает правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как систему правовых аргументов, правоположения, образцы (правила) прецедентного характера, общие правовые ориентиры и т.д. (Лазарев 1997, с. 6). По мнению В.Д. Зорькина, «Конституционный Суд формулирует правовые позиции, прежде всего, в своих постановлениях, а также в определениях... правовые позиции Конституционного Суда, содержащиеся в его решениях, по своей сути отражают особого рода правотворчество данного суда» (Зорькин 2007, с. 121-122).

Правовую позицию Конституционного Суда можно рассматривать с разных позиций. Это может быть как частный случай судебной практики, ограниченной спецификой Конституционного Суда, так и конституционно-правовые нормы-принципы или нормы-понятия, в зависимости от объекта рассмотрения как самостоятельный источник конституционного и иных отраслей права или как не имеющее нормативной природы правовое явление.

Так, Н.В. Витрук понимает под правовыми позициями Конституционного Суда РФ правовые представления (выводы) общего характера как результат толкования Конституционным Судом Конституции Российской Федерации и выявления им конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда Российской Федерации (Витрук 2001, с. 111).

Н.С. Бондарь дает определение понятия правовых позиций Конституционного Суда РФ как аргументированных, получающих обоснование в процедуре консти-

туционного правосудия оценок и интерпретационных представлений по вопросам права в рамках решения Конституционного Суда, принятого по итогам рассмотрения конкретного дела (Бондарь 2005, с. 135).

По мнению В.А. Кряжкова, правовая позиция Конституционного Суда – это логико-правовое (прежде всего конституционное) обоснование конечного вывода Суда, содержащегося в постановляющей части его решения, формулируемое в виде правовых умозаключений, установок, имеющих общеобязательное значение (Кряжков 2001, с. 109).

Исходя из приведенного теоретико-правового анализа, можно сделать вывод о том, что правовые позиции позволяют:

- а) уточнить нормативное содержание статьи закона;
- б) преодолеть коллизию между несколькими нормами путем выявления смысла содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей;
- в) выявить системные, иерархические связи и зависимости между отдельными нормами правовых институтов конкретной отрасли права;
- г) придать новый смысл посредством осмысления содержания положения закона (нормативного правового акта).

Можно выделить и иные задачи, решаемые таким инструментом конституционной юстиции, как формулирование правовых позиций в решениях.

В белорусской правовой доктрине и практике также нашло отражение осмысление данного правового феномена. Приведем наиболее авторитетное мнение относительно белорусского опыта конституционной юстиции. Так, по мнению Председателя Конституционного Суда Республики Беларусь П.П. Миклашевича, правовая позиция представляет собой результат выявления конституционно-правового смысла нормы права (закона), который может применяться для упреждения коллизий, обеспечения единообразной правоприменительной практики, устранения пробелов в правовом регулировании. На этом основании предложена следующая классификация правовых позиций:

- 1) положительного содержания;
- 2) содержащие уяснение конституционно-правового смысла нормы закона;
- 3) констатирующие наличие пробельности закона;
- 4) устанавливающие несоответствие закона принципам и нормам Конституции (Миклашевич 2009, с. 112).

Характерными особенностями правовой позиции Конституционного Суда являются:

- 1) общеобязательный характер;
- 2) обладание юридической силой, «приравняваемой к юридической силе самой Конституции»;
- 3) самостоятельность как источника конституционного и иных отраслей права среди других источников права (Марченко 2006, с. 410-414).

Таким образом, возникновение и развитие в национальной правовой системе такого источника права, как правовая позиция органа конституционного контроля, свидетельствует об определенных тенденциях формирования судейского права.

Следует отметить, что правовая позиция органа конституционного контроля выражается в решении, которое имеет самостоятельное значение. При этом правовая позиция формулируется в мотивировочной части решения и также имеет самостоятельное значение, в отличие от общего вывода о конституционности или неконституционности решения.

Например, решением от 5 июля 2013 г. № Р-836/2013 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам усиления мер ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения» указанный Закон был признан судом соответствующим Конституции. При этом Конституционный Суд обратил внимание законодателя на необходимость надлежащего уведомления собственника транспортного средства, явившегося орудием или средством совершения правонарушения, о возможной специальной конфискации транспортного средства независимо от права собственности при повторном совершении лицом правонарушения¹.

В решении от 26 апреля 2016 г. № Р-1030/2016 «О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц» Конституционный Суд проанализировал право на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц этих органов, которое согласно Налоговому Кодексу предоставлено только плательщикам налогов, сборов (пошлин) (иным обязанным лицам).

Собственники имущества организации, учредители (участники), руководители, в том числе бывшие, и другие лица, чьи права и законные интересы могут быть нарушены решением налогового органа, действием (бездействием) их должностных лиц, не имеют права обжаловать такое решение, поскольку они не относятся к плательщикам налогов, сборов (пошлин).

В решении Конституционный Суд указал, что действующее правовое регулирование обжалования решений налоговых органов не может быть признано достаточным для обеспечения полной и эффективной судебной защиты прав и свобод и признал необходимым устранить пробел конституционно-правового регулирования права на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц путем внесения в Налоговый кодекс Республики Беларусь изменений и дополнений, предусматривающих право каждого лица на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц, если, по мнению этого лица, такие решения, действия или бездействие нарушают его права и законные интересы. Совету Министров Республики Беларусь предложено подготовить соответствующий проект закона о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Беларусь

¹ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам усиления мер ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения», решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 5 июля 2013 г., № Р-836/2013, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

и внести его в установленном порядке в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь².

Правовым позициям органов конституционной юстиции, которые формулируются в их решениях, присущи многие черты, характерные для источников права. Во-первых, они отражают государственную волю, поскольку возникают как положения акта конституционного органа, уполномоченного выразить эту волю в предписанной законом форме; во-вторых, имеют общеобязательный характер и обладают качеством регулятора конституционных отношений (как особого вида общественных отношений). Сущность правовых позиций конституционных судов заключается в том, что они фактически отражают особого рода судебское правотворчество.

В рамках данного исследования представляется необходимым проанализировать и такой важный для любой национальной правовой системы документ, как послание органа конституционного контроля, принятие которого является практикой во многих странах, включая Республику Беларусь.

В ежегодных посланиях Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в государстве содержится оценка состояния конституционной законности на основе рассмотренных дел и изученных материалов; отражаются доктринальные подходы и формулируются конституционные принципы, ценности, определяются ориентиры в деятельности законодателя и правоприменителя, способствующие обеспечению верховенства Конституции.

Следует согласиться с А.Г. Тиковенко, который, исходя из доктринального и нормативного значения ежегодных посланий Конституционного Суда Республики Беларусь, отмечает, что они «формируют конституционное мышление, конституционные стандарты взаимоотношений личности, общества и государства, основополагающие взгляды на сущность, социальное назначение, юридическую природу Конституции, ее место и роль в политической, государственной и правовой системах» (Тиковенко 2008, с. 35).

Правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь, формулируемые им в его решениях, являются результатом истолкования конкретных положений законодательства, помогают выявлять конституционно-правовой смысл рассматриваемых положений закона в пределах компетенции Конституционного Суда; с помощью такой деятельности, в определенном смысле правотворческой (конституционный суд как «позитивный законодатель»), достигается ряд целей и задач: во-первых, законодателю указывается на необходимость уточнить нормативное содержание статьи закона; преодолевается коллизия между несколькими нормами путем поиска баланса содержащихся в них конкурирующих конституционных ценностей; выявляются системные, иерархические связи

² ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 апреля 2016 г., № Р-1030/2016, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

и зависимости между отдельными нормами правовых институтов конкретной отрасли права.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что такой правовой феномен, как правовая позиция органов конституционного правосудия, выраженная в их решениях, по своей правовой природе носит прецедентный характер, что подтверждается следующими характеристиками правовой позиции: формируется органом конституционного контроля как высшим органом судебной власти; отражает государственную волю; имеет общеобязательный характер; и законодатель, и правоприменитель обязаны учитывать правовые позиции органов конституционной юстиции в своей деятельности. Решения органа конституционного правосудия составляют особый вид источников права, существующий наряду с законами, подзаконными актами и иными видами источников права.

Не следует забывать об особой природе решений Конституционного Суда Республики Беларусь, которые в последнее время в правовой доктрине относятся к источникам права. По мнению А.Н. Пугачева, «в белорусской правовой системе существует лишь один вид актов правосудия, который относится к системе источников права – это заключения Конституционного Суда Республики Беларусь, посредством которых Конституционный Суд осуществляет правокорректирующую функцию относительно нормотворчества всех без исключения субъектов, направленную на обеспечение верховенства Основного Закона» (Пугачев 2010, с. 165-170).

Уяснению правовой природы решений Конституционного Суда Республики Беларусь, на наш взгляд, способствует Закон «О конституционном судопроизводстве», в котором в ст. 85 закреплены полномочия Конституционного Суда и где прямо предусмотрено, что «нормативные правовые акты, признанные согласно заключениям Конституционного Суда не соответствующими Конституции Республики Беларусь, не имеют юридической силы. Признание нормативных правовых актов не соответствующими Конституции Республики Беларусь является основанием для прекращения их действия, внесения в них соответствующих изменений и (или) дополнений либо принятия новых нормативных правовых актов с тем же предметом правового регулирования»³. По мнению М.А. Гицу, «решения Конституционного Суда, в отличие от закона, не ориентированы на принудительное их исполнение». Законодательством не регламентирован вопрос об ответственности государственных органов власти и управления за их неисполнение (Гицу 2017, с. 14).

Некоторые зарубежные исследователи подчеркивают, что понимание конституционных прав, заложенное парламентом при принятии соответствующего закона, и понимание конституционным судом этих прав при разрешении конкретных дел может быть различно. В рамках европейской модели конституционной юстиции предполагается, что судьи конституционного суда больше знают

³ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, О конституционном судопроизводстве, Закон Респ. Беларусь, 8 января 2014 г., №124-З, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

о «реальном» значении конституционного права, чем большинство членов законодательного органа, принявших соответствующий закон, (Hillgruber 2004, с. 6).

Например, Конституцией Австрии предусматривается, что по спорам о компетенции и по делам о выборах Конституционный Суд формулирует свои выводы в виде правоположений, которые фактически несут нормативный характер (Сухарев 2003, с. 10).

С институциональной точки зрения конституционный суд – один из высших государственных органов, независимо и самостоятельно существующий и действующий наряду со всеми высшими органами государственной власти. С позиций функциональной характеристики конституционный суд представляет собой судебный орган, осуществляющий свою деятельность в форме конституционного судопроизводства, и именно этот аспект, если его соотнести с практикой организации государственной власти и законодательным определением природы конституционного суда, является преобладающим (Эбзеев 1997, с. 13).

С.А. Кажлаев указывает, что «значимый вклад в этот процесс вносит суд, роль которого в правовом государстве сводится не только к отправлению правосудия, но и к участию в правотворческой деятельности» (Кажлаев 2007, с. 8).

По мнению М.С. Студеникиной, постановления Конституционного Суда фактически имеют прецедентный характер в силу того, что они распространяют свое действие не только на рассмотренный конкретный случай, но и формируют модель подхода к решению аналогичных вопросов в будущем (Студеникина 2000, с. 20).

Применительно к правовой системе Республики Беларусь такой подход оправдан и логичен с учетом того, что в нашей стране произошли радикальные реформы, затронувшие социальную, политическую и экономическую сферу жизни. Из этого следует вывод о том, что нормативное регулирование находится в постоянном развитии, в стадии опережающего отражения в отношении общественных отношений. Данные процессы и изменения обуславливают потребность в конституализации отраслевого законодательства, т.е. «во встраивании его в непротиворечивую правовую систему, основанную на верховенстве Конституции» (Анишина 2008, с. 4).

В нашем государстве в соответствии с Конституцией Республики Беларусь контроль за конституционностью нормативных актов возложен на Конституционный Суд Республики Беларусь. Декретом Президента № 14 от 26 июня 2008 г. «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» полномочия Конституционного Суда были существенным образом расширены, и в настоящее время Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет как последующий, так и предварительный конституционный контроль⁴.

⁴ Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, № 158. – 1/9829, 2008, О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, Декрет Президента Респ. Беларусь, 26 июня 2008 г., № 14.

Закон Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», в котором закреплены полномочия Конституционного Суда, является новым в сфере осуществления правосудия⁵. Проверка конституционности закона осуществляется до подписания его Президентом Республики Беларусь и вступления в юридическую силу. В случае признания закона неконституционным он не успевает повлечь негативных юридических последствий, нарушить конституционную законность, ущемить конституционные права и свободы граждан (Дербин 2009, с. 163).

В ходе осуществления конституционного правосудия Конституционный Суд Республики Беларусь принимает заключения, решения, ежегодные послания и иные документы. В рамках выявления правовой природы решений конституционных судов существенный интерес представляют решения, вынесенные по делам об устранении пробелов в нормативных правовых актах, исключении в них коллизий и правовой неопределенности.

«Конституционный Суд Республики Беларусь, – пишет А.Н. Пугачев, – в силу специфики решаемых задач и объема компетенции является самостоятельным элементом государственной власти, однако в силу включения его в систему «сдержек и противовесов» несет в себе признаки, свойственные каждой из сосуществующих властей» (Пугачев 1999, с. 140-141).

Г.А. Василевич верно полагает, что Конституционный Суд по своей сути является «специализированным органом судебного конституционного контроля, призванным обеспечивать конституционность всей пирамиды законодательства, контуры которой определяются Конституцией, ее принципами и нормами» (Василевич 2008, с. 67).

За период деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь сформулированы правовые позиции по самым различным проблемам, касающиеся всех отраслей законодательства.

Г.А. Василевич отмечает, что «Конституционный Суд никогда не отменял признанные неконституционными нормативные правовые акты или их отдельные положения. После вынесения решения Конституционным Судом это делали те субъекты, которые приняли соответствующие акты. Да и сейчас, например, Правительство признает утратившими силу свои акты в связи с принятием указов, декретов Президентом или законов Парламентом» (Василевич 2005, с. 49).

В.А. Витушко обращает внимание на то, что «вкрапление в содержание права на альтернативную службу религиозных мотивов конституционного характера (ст. 31 Конституции Республики Беларусь) – тоже примечательный акт толкования. Своим решением Суд на основе естественно-правовой идеологии подменил специальный закон и создал прецедент для последующей реализации субъективных прав граждан» (Витушко 2001, с. 31).

⁵ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, О конституционном судопроизводстве, Закон Респ. Беларусь, 8 января 2014 г., №124-З, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

Например, в решении от 14 ноября 2012 г. № Р-778/2012 «О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу» Конституционный Суд пришел к следующему выводу: конституционные положения закрепляют единство обязанности и священного долга гражданина Республики Беларусь по защите своей страны. Основываясь на нормах Конституции, закрепляющих единство обязанности и священного долга по защите Республики Беларусь (статья 57), а также нормах о равенстве всех перед законом и праве без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов (статья 22), необходимо обеспечить применение одинаковых подходов ко всем гражданам, поступающим на военную службу.

В настоящее время от обязанности возмещения выпускниками, которым место работы предоставлено путем распределения и не отработавшими установленный срок обязательной работы, средств, затраченных государством на их подготовку, освобождаются только выпускники, которые призваны на военную службу по призыву в Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования и уволены с нее. Конституционный Суд указал, что такое правовое регулирование указанных отношений, закрепленное в Кодексе Республики Беларусь об образовании, свидетельствует о конституционно-правовом пробеле в законодательстве.

По мнению Конституционного Суда, различие оснований поступления на военную службу (по обязательному призыву или добровольно на условиях заключенного контракта) не должно влиять на последствия неисполнения обязанности выпускников отработать установленный срок, поскольку в любом из этих случаев выпускники приступают к военной службе – исполнению единой конституционной обязанности и священного долга по защите Республики Беларусь. В связи с этим Конституционный Суд признал необходимым закрепить на законодательном уровне право выпускников, которым место работы предоставлено путем распределения и не отработавших установленный срок обязательной работы в связи с добровольным поступлением на военную службу по контракту, на освобождение от возмещения средств, затраченных государством на их подготовку⁶.

В решении Конституционного Суда от 28 ноября 2012 г. № Р-779/2012 «О праве работников на возмещение расходов по проезду при служебных командировках»⁷ констатировано, что в своих обращениях граждане ставят вопрос о неправомерности нормативных положений, согласно которым команди-

⁶ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 14 нояб. 2012 г., № Р-778/2012, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

⁷ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, О праве работников на возмещение расходов по проезду при служебных командировках, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 28 нояб. 2012 г., № Р-779/2012, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 (Электронный ресурс), Минск.

рочные расходы по проезду не возмещаются без представления проездных билетов и иных документов в оригинале.

В статье 95 Трудового Кодекса Республики Беларусь предусмотрено право работника на возмещение произведенных им в ходе служебной командировки расходов, к которым относятся, в частности, расходы по проезду к месту служебной командировки и обратно; при этом порядок и размеры возмещения командировочных расходов определяются Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом⁸.

Во исполнение данных положений Министерством финансов и Министерством труда и социальной защиты приняты инструкции, предусматривающие, что возмещение работнику командировочных расходов осуществляется только при представлении подлинных проездных документов.

По мнению Конституционного Суда, такое правовое регулирование исключает возможность реализации работниками права на компенсацию расходов по проезду в случаях отсутствия у них подлинных проездных документов, что фактически ограничивает их право, установленное законом.

В целях обеспечения конституционных принципов верховенства права, законности и справедливости при реализации работниками права на компенсацию командировочных расходов Конституционный Суд признал необходимым устранить коллизию в правовом регулировании, определив порядок и размеры возмещения работникам расходов по проезду при служебных командировках также в случае отсутствия у них проездных документов. Тем самым Конституционный Суд решил важнейшую проблему, позволившую на практике устранить коллизию в правовом регулировании, определив порядок и размеры возмещения работникам расходов по проезду при служебных командировках в случае отсутствия подлинных проездных документов.

Изучая различные аспекты деятельности органов конституционного контроля, следует отметить, что сформулированные в решениях конституционного суда правовые позиции, особенности при рассмотрении конституционных жалоб, выступают в качестве источника права и по своей правовой природе носят в определенной степени прецедентный характер, поскольку распространяют свое действие не только на рассмотренный судом конкретный случай; конкретную конституционную жалобу, что характерно для практики Конституционного Суда Российской Федерации; этот орган власти формирует «модели подхода» к решению аналогичных вопросов в будущем (Петрова 2015, с. 141).

В отношении же белорусского опыта конституционного контроля следует отметить, что правовые позиции Конституционного Суда Республики Беларусь, которые формулируются им в решениях, являются основой для корректировки законодательства, изменения правоприменительной практики, содержат концептуальные подходы для развития правовой доктрины.

⁸ ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, Трудовой кодекс: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.; одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г., текст Кодекса по состоянию на 17 июля 2018 г., КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

Конституционный Суд Республики Беларусь, основываясь на положениях Конституции Республики Беларусь, учитывая накопленный опыт в отношении стандартов прав человека Европейским Судом по правам человека, органами конституционного контроля других стран, используя богатое конституционное наследие, формулирует правовые принципы, правовые идеи, которые становятся основополагающими в нашей правовой системе, способствуют ее эффективному развитию. Можно утверждать, что Конституционный Суд Республики Беларусь в силу своего статуса и возложенных на него задач формирует новую философию права, новое правовое мировоззрение, утверждает справедливость и верховенство права.

Следует отметить, что правовым позициям органов конституционной юстиции, которые формулируются в их решениях, присущи многие черты, характерные в первую очередь для источников права. Во-первых, они отражают государственную волю; во-вторых, имеют общеобязательный характер; в-третьих, являются окончательными и не подлежат обжалованию; в-четвертых, выступают нормативной основой правовой системы, служат ориентиром в правотворчестве и правоприменении.

Таким образом, правовые позиции органов конституционного контроля носят прецедентный характер, что подтверждается следующими характеристиками: как и в англосаксонской системе права, в которой прецедент формируется не всеми судами, а только высшими, правовые позиции формулируются Конституционным Судом, специально учрежденным в государстве для обеспечения верховенства Конституции; отражают государственную волю, поскольку возникают как положения акта конституционного органа, уполномоченного выразить эту волю в предписанной законом форме; имеют общеобязательный характер; каждый суд обязан следовать решению более высокого по положению суда – в данном случае Конституционного Суда; сходные дела должны рассматриваться сходным образом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правовые позиции органов конституционного контроля в определенной мере имеют правотворческий аспект, зачастую выражая определенные правила поведения. С учетом указанного такое явление современного права, как правовые позиции органов конституционной юстиции, формулируемые ими в решениях, по своим основным характеристикам могут рассматриваться в определенной степени как результат судейского правотворчества.

Вклад автора: 100%.

Литература

Миклашевич П.П., 2009, *Совершенствование и перспективы развития конституционного контроля в Республике Беларусь*, Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь, № 2, с. 85-103.

Чигринов С.П., 2009, *Правовые позиции Конституционного Суда как источник права, Конституционный контроль: состояние, проблемы, перспективы*. сб. докл. и тез. выст. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь, Минск, 30 апр. 2009 г., Конституц. Суд Респ. Беларусь; отв. за вып. А.В. Марыскін (и др.), Минск, с. 86-90.

Лазарев Л.В., 1997, *Конституционный Суд России и развитие конституционного права*, Журн. рос. права, № 11, с. 3-13.

Зорькин В.Д., 2007, *Россия и Конституция в ХХIV. Взгляд с Ильинки*, Норма, Москва, с. 399.

Витрук Н.В., 2001, *Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики*, Городец-издат, Москва, с. 508.

Бондарь Н.С., 2005, *Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации*, Юстицинформ, Москва, с. 135.

Кряжков В.А., 1999, *Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации: правовые основы и практика*, Формула права, Москва, с. 766.

Миклашевич П.П., 2009, *Конституция Республики Беларусь – ориентир совершенствования правовой системы и конституционного контроля*, Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь, № 1, с. 97-115.

Марченко М.Н., 2006, *Источники права: учеб. пособие*, Проспект; Велби, Москва, с. 706.

ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, *О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам усиления мер ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения»*, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 5 июля 2013 г., № Р-836/2013, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, *О праве на обжалование решений налоговых органов, действий (бездействия) должностных лиц*, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 26 апреля 2016 г., № Р-1030/2016, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

Тиковенко А.Г., 2008, *Нетипичные источники права в правовой системе Беларуси*, [в:] Балашенко С.А. (и др.), *Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза*, Белорус. гос. ун-т, юрид. фак., Минск, с. 44-48.

Пугачев А.Н., 2010, *Акты высших судебных органов судебной власти Республики Беларусь: юридическая природа и проблемы соотношения*, Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д.Экон. и юрид. науки, № 10, с. 165-170.

ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, *О конституционном судопроизводстве*, Закон Респ. Беларусь, 8 января 2014 г., №124-З, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.

Гицу М.А., 2017, *Судебный прецедент как источник права в свете современных тенденций в России*, Государство и право, № 6, с. 5-16.

Hillgruber C., Goos C., 2004, *Verfassungsprozessrecht*, C.F. Müller, Heidelberg, s. 339.

Решетников Ф.М. (и др.), 2003, *Правовые системы стран мира*, Норма, Москва, с. 967.

- Эбзеев Б.С.**, 1997, *Конституция. Правовое государство. Конституционный суд, Закон и право*: Юнити, Москва, с. 349.
- Кажлаев С.А.**, 2007, *Генезис правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации*, Журн. рос.права, № 3, с. 8-15.
- Студеникина М.С.**, 2000, *Вступление федерального закона в силу: правовое регулирование и практика*, Журн. рос.права, №7, с. 10-20.
- Анишина В.И.**, 2008, *Постановления Пленумов высших судов Российской Федерации: правовая природа, место и роль в правовой системе*, Российский судья, № 5, с. 4-8.
- Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь, № 158. – 1/9829, 2008, О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, Декрет Президента Респ. Беларусь, 26 июня 2008 г., № 14.
- Дербин А.П.**, 2009, *Актуальные проблемы развития конституционного контроля в Республике Беларусь, Конституционный контроль: состояние, проблемы, перспективы*: сб. докл. и тез. выст. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Конституц. Суда Респ. Беларусь, Минск, 30 апр. 2009 г., Конституц. Суд Респ. Беларусь; отв. за вып. А.В. Марыскин (и др.), Минск, с. 161-164.
- Пугачев А.Н.**, 1999, *Особенности правоприменения в деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь*, [в:] Шутова И.В. (отв. ред.), *Экономика и право переходного периода в Республике Беларусь*, III междунар. науч.-метод. конф., Ин-т соврем. знаний, Гродн. фил., Гродно, с. 140-141.
- Василевич Г.А.**, 2008, *Реализация решений Конституционного Суда Республики Беларусь – важное условие формирования современной правовой системы*, [в:] Балашенко С.А. (и др.), *Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза*. Белорус. гос. ун-т, юрид. фак., Минск, с. 65-77.
- Василевич Г.А.**, 2005, *Правовая природа актов Конституционного Суда Республики Беларусь и их юридическое значение*, Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь, № 1, с. 48-57.
- Витушко В.А.**, 2001, *Комплексно-индивидуальная методология толкования права*, [в:] Порубов Н.И. (и др.), *Формирование основ конституционного государства в Республике Беларусь*, Полоц. гос. ун-т, Новополоцк, с. 27-37.
- ООО «ЮрСпектр»**, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, *О возмещении средств, затраченных государством на подготовку выпускников учреждений высшего и иного образования, при их добровольном поступлении на военную службу, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь*, 14 нояб. 2012 г., № Р-778/2012, КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.
- ООО «ЮрСпектр»**, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, *О праве работников на возмещение расходов по проезду при служебных командировках, решение Конституц. Суда Респ. Беларусь*, 28 нояб. 2012 г., № Р-779/2012, Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 (Электронный ресурс), Минск.
- ООО «ЮрСпектр»**, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2019, *Трудовой кодекс: принят Палатой представителей 8 июня 1999 г.: одобр. Советом Респ. 30 июня 1999 г.*, текст Кодекса по состоянию на 17 июля 2018 г., КонсультантПлюс: Беларусь (Электронный ресурс), Минск.
- Петрова Е.А.**, 2015, *Актуальные вопросы теории права и сравнительного правоведения: учебное пособие*, Берлин: Директ – Медиа, Москва, с. 233.

Dorota A. **Hałaburda**

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

OGRANICZENIA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE ZMIAN REGULACJI PRAWNYCH

RESTRICTIONS ON THE DEBT OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE LIGHT OF CHANGES IN LEGAL REGULATIONS

STRESZCZENIE

Obowiązujący od 2014 roku indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) miał na celu ograniczenie nadmiernego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST), przy uwzględnieniu indywidualnej zdolności kredytowej każdej jednostki. Już w momencie jego wprowadzenia wskazywano na niedopracowanie konstrukcji tego instrumentu, gdyż na przykład, sprzedaż majątku i wykorzystanie niestandardowych instrumentów finansowych poprawiało zdolność kredytową jednostki. W efekcie Ministerstwo Finansów zaproponowało zmianę konstrukcji wskaźnika.

Celem artykułu jest wskazanie zmian prawnych w konstrukcji IWZ oraz ich przyczyn. Poruszono zagadnienia dotyczące reguł fiskalnych obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego oraz skuteczność funkcjonujących rozwiązań prawnych w zakresie ograniczania zadłużenia. W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej oraz przeprowadzono kwerendę literatury, a także dokonano szczegółowej analizy obowiązujących przepisów prawnych z dziedziny finansów publicznych, regulujących działalność samorządów w zakresie zadłużenia.

SŁOWA KLUCZOWE

dług jednostki samorządu terytorialnego,
indywidualny wskaźnik zadłużenia

ABSTRACT

The individual debt ratio (IWZ), in force since 2014, was aimed at reducing the excessive debt of local government units, taking into account the individual creditworthiness of each unit. Already at the time of its introduction, it was pointed out that its construction was not developed, for example, the sale of assets and the use of non-standard financial instruments improved the entity's creditworthiness. As a result, the Ministry of Finance proposed a change in the indicator structure.

The purpose of the article is to indicate the reasons for legal changes in the construction of the IA. Issues concerning fiscal rules for local government units and the effectiveness of existing legal solutions in the field of debt reduction were discussed. The study used the descriptive analysis method and conducted a literature query and a detailed analysis of applicable legal regulations in the field of public finance, which regulate the activities of local governments in the field of debt.

KEYWORDS

local government unit debt,
individual debt ratio

1 DŁUG SAMORZĄDOWY

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Deficyt budżetowy jest konsekwencją nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami. Planowanie deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga zachowania tzw. złotej reguły budżetowej obligującej do równoważenia działalności bieżącej. Wobec nieadekwatności dochodów do wykonywanych zadań, powstaje konieczność wykorzystania instrumentów dłużnych w celu sfinansowania deficytu.

W polskim prawie nie zdefiniowano długu samorządowego. Artykuł 216 Konstytucji RP wskazuje jedynie termin: „państwowy dług publiczny”, który obejmuje dług państwowy i samorządowy (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.). Z kolei ustawa o finansach publicznych w art. 89-93 reguluje formy prawne zaciągania długu (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.). Dług samorządowy jest więc częścią państwowego długu publicznego. Państwowy dług publiczny zdefiniowano w art. 73 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Znowelizowana w 2018 roku ustawa o finansach publicznych w art. 72, definiuje „tytuły dłużne” jako te, które obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, oraz z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne – podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów (Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Definicja tytułów dłużnych obejmuje więc kredyty, pożyczki, papiery wartościowe, wszelkie niestandardowe instrumenty finansowe oraz umowy nienazwane. Do zadłużenia jednostek samorządowych zalicza się więc wszelkiego rodzaju zobowiązania, w tym również z tytułu umów nienazwanych.

Definiując więc dług publiczny samorządu należy zwrócić uwagę na jego umowny charakter (Kosikowski 1999, s. 11). Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego jest następstwem stosunku prawnego o złożonym charakterze, mającego swe źródło w umowach (np. umowie pożyczki), a także w ustawach określających formy działalności finansowej samorządu (Borodo 2000, s. 257). W aspekcie podmiotowym, zadłużenie samorządów obejmuje zobowiązania gmin, powiatów i województw samorządowych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań. Stąd dług samorządowy może być definiowany jako ogół zobowiązań gmin, powiatów i województw samorządowych, które będąc stroną właś-

ciwych umów, są zobligowane do zapłaty roszczeń z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych, przyjętych depozytów oraz zobowiązań wymagalnych (Zióło 2017, s. 474). Dług jednostek samorządu terytorialnego można też zdefiniować jako sumę środków finansowych postawionych do dyspozycji tych jednostek na określony czas i na określonych warunkach (Piotrowska-Marczak, Uryszek 2009, s. 114).

Działalność władz samorządowych, związana z zaciąganiem długu, obejmuje szereg decyzji odnoszących się do jego rozmiarów, stosowanych instrumentów, terminów spłat oraz kosztów finansowych. Decyzje te podejmowane są w procesie zarządzania długiem. Wykorzystanie instrumentów dłużnych może być efektywnym prorozwojowym narzędziem zarządzania finansami.

Wykorzystanie instrumentów dłużnych powoduje powstanie zobowiązań. Zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego oznacza sumę nominalnej wartości środków finansowych postawionych na określonych warunkach i na określony czas. Jest ono najczęściej skutkiem zobowiązań zaciągniętych w wyniku (Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2004, s. 177):

- pożyczek i kredytów,
- emisji samorządowych papierów wartościowych,
- nieuregulowania zobowiązań wymagalnych,
- zapewnienia płynności finansowej,
- pokrycia planowanego deficytu budżetowego,
- realizacji zadań inwestycyjnych.

Przy czym należy w tym miejscu zaznaczyć, że ustawodawca nie określił precyzyjnie pojęcia „zobowiązania”, gdyż do kategorii długu publicznego nie zalicza się zobowiązań niewymagalnych. W tym przypadku deficyt JST może mieć umowny charakter, ponieważ nie będzie obejmował przyszłych obciążeń budżetu jednostki samorządu terytorialnego, np. z kredytu kupieckiego (Filipiak 2009, s. 301).

W związku z tym, że dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego, w ustawie o finansach publicznych wprowadzono ograniczenia dotyczące zaciągania długów przez JST. Ponadto wzrost długu może negatywnie oddziaływać na inflację oraz inne istotne parametry gospodarki narodowej (Swianiewicz 2004, s. 133). Limitowanie zadłużenia ma również zapobiec nadmiernemu zadłużeniu poszczególnych jednostek samorządowych. Niespłacone wierzytelności JST mogą prowadzić do trudności finansowych i podważyć podstawy dostarczania usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych, do czego samorządy zostały powołane. Jest to o tyle istotne, że w Polsce, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku prawo upadłościowe (Dz. U. z 2019 r., poz. 498 ze zm.), nie można ogłosić upadłości jednostki samorządu terytorialnego, jak również podmiotów z nią powiązanych. Samorządy terytorialne zobowiązane są więc działać tak samo sprawnie, niezależnie od ich kondycji finansowej. W tym świetle, nie jest możliwa likwidacja jednostki samorządu terytorialnego, jako że nie można skreślić z mapy danego obszaru geograficznego i zamieszkałych go osób (Kopańska 2003, s. 78).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że dług samorządowy ma charakter rozwojowy (Poniatowicz 2017, s. 474), jako że zobowiązania JST zaciągane są głównie na realizację projektów inwestycyjnych. Deficyt wykorzystywany jest więc jako instrument polityki inwestycyjnej. Doktryna prawa finansowego wyróżnia długi: opłacalne i nieopłacalne. Za opłacalne uznaje te długi, które pozwalają finansować przedsięwzięcia inwestycyjne, które mogą być źródłem dodatkowych dochodów pozwalających na spłatę zadłużenia (rat i odsetek) w przyszłości (Młynarczyk 2018, s. 32). Długi nieopłacalne to te, które są zaciągane na przedsięwzięcia, które w przyszłości nie będą generować żadnych dochodów umożliwiających spłatę zaciągniętych zobowiązań.

W związku z coraz szerszym wykorzystywaniem niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego, znowelizowano ustawę o finansach publicznych. Od 2019 roku do zadłużenia jednostek samorządowych zalicza się więc wszelkiego rodzaju zobowiązania, w tym również z tytułu umów nienazwanych, których termin zwrotu jest dłuższy niż rok.

2 PRZYCZYNY ZMIAN REGULACJI PRAWNYCH OGRANICZAJĄCYCH ZADŁUŻENIE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadziła koncepcję indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) jednostek samorządu terytorialnego, opartych o nadwyżkę operacyjną (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Zmiana ta była spowodowana wadami wcześniej obowiązujących wskaźników, takimi jak: ograniczenie możliwości zadłużania się jednostek o dobrej kondycji finansowej, a zarazem możliwość nadmiernego zadłużania się jednostek o niskiej kondycji finansowej, nieuwzględnienie wielkości i potencjału dochodowego jednostki, stosowanie przez instytucje finansowe i ratingowe innych metod oceny zdolności kredytowej samorządów (Hałaburda 2010, s. 119).

IWZ określał, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań, wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST, nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Do tych wyliczeń stosowało się wzór:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right) = \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - WB_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy, łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Przy obliczaniu tej relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy, przyjmowało się planowane wartości, zaś dla poprzednich dwóch lat – przyjmowało się wartości wykonane, wynikające ze sprawozdań rocznych. Od 2011 roku samorządy mają obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych, co spowodowało rozszerzenie zakresu publikowanych prognoz zadłużenia oraz kosztów jego obsługi.

Artykuł 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (UFP) określa celowość zaciągania zobowiązań przez JST i stanowi, że jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu;
- finansowanie planowanego deficytu budżetu;
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- wyprzedzające finansowanie działań współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Oprócz limitu długu, ustawodawca nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek równoważenia działalności bieżącej, który wymusza zachowanie szczególnej ostrożności również przy zaciąganiu długu. Niewypełnienie warunku równowagi budżetowej stanowi podstawę nieuchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Nie kwestionując potrzeby ustanowienia prawnych barier dotyczących poziomu zadłużenia JST należy zauważyć, iż już w momencie wprowadzenia IWZ wskazywano, że jest on niedopracowany. Wskaźnik ten wpływał bezpośrednio na możliwość zaciągania nowego długu przez JST wskutek uzależnienia poziomu długu od wypracowanej nadwyżki operacyjnej w ostatnich trzech latach, oparty był więc na danych historycznych. Co więcej, poziom wskaźnika był korzystniejszy dla tych JST, które osiągały wyższe dochody ze sprzedaży majątku, co mogło zachęcać niektóre JST do celowego podwyższania planowanych dochodów z tego tytułu. Wśród wad konstrukcji wskaźnika wskazywano także (Kornberger-Sokołowska 2015, s. 40):

- przyjęty sposób kalkulacji nadwyżki operacyjnej;
- oparcie wyliczeń na danych historycznych, nieodzwierciedlających aktualnej sytuacji finansowej JST;
- nieuwzględnianie zmiennej koniunktury gospodarczej (w skali makro i mikro);

- wymuszanie przesuwania wydatków związanych z obsługą zadłużenia na następne lata, co powoduje wzrost kosztów zadłużenia i kumulację tych wydatków w przyszłych latach;
- brak możliwości użycia wolnych środków na spłatę rat;
- prawdopodobieństwo „poprawiania” wskaźnika przez sprzedaż majątku;
- 3-letni okres, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji, nieobejmujący jednak pełnego cyklu koniunkturalnego po zakończeniu roku budżetowego; ponadto do wyliczenia relacji z art. 243 UFP brane były wielkości planowane, a nie wykonane;
- limitowanie spłaty i obsługi długu poziomem nadwyżki bieżącej w kalkulacji, w której już zostały uwzględnione koszty obsługi długu (pomniejszając one wysokość nadwyżki).

Inne wady wskaźnika – oceniając jego konstrukcję i przydatność w analizie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego – wskazywała B. Filipak (Filipiak 2018, s. 79):

1. Jego wartość zależy od wielu czynników, co oznacza, że tylko wpływając na te czynniki, JST będą mogły oddziaływać na dopuszczalny prawem poziom własnego zadłużenia.
2. IWZ nie wykazywał elastyczności z punktu widzenia zmian w koniunkturze gospodarczej, gdyż bazował na danych historycznych. Nie istnieje możliwość jego skorelowania z aktualnie prognozowaną koniunkturą gospodarczą.
3. Występująca nieadekwatność liczników relacji prawej i lewej strony IWZ uniemożliwia zadłużanie się tym JST, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, mimo że posiadają faktyczną zdolność do wywiązywania się z zobowiązań.
4. JST może znaleźć się pod presją sprzedażową majątku, chcąc poprawić relację IWZ po prawej stronie.
5. Istnieje możliwość kształtowania części składowej wskaźnika przypadającej na rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustanawiana jest relacja.
6. Kreatywna możliwość lub też konieczność – w przypadku niespełnienia relacji, przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach.
7. Brak jest górnego limitu zadłużenia, odpowiedni dobór zmiennych może umożliwić nadmierną absorpcję długu, potrzebnego w realizacji bieżących celów, najczęściej o charakterze politycznym.
8. IWZ, jako miara formalna, może podporządkowywać projekcję dochodów i wydatków w celu spełnienia wymogów formalnych w zakresie IWZ w latach przyszłych.

Najwięcej niepokoju wzbudzały jednak opinie wyrażające brak możliwości zadłużania się tym samorządom, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, czy też brak możliwości spłat zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość tego wskaźnika. Jeszcze zanim wprowadzono wskaźnik, powstały propozycje jego modyfikacji zaprezentowane przez Biuro Analiz Sejmowych (Marchewka-Bartkowiak i Wiśniewski 2012), Związek Miast Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów we współpracy ze

Związkiem Banków Polskich (Tartanus-Oryszczak 2014). Po 2014 roku pojawiały się kolejne propozycje zmian legislacyjnych, zwłaszcza że JST same podjęły działania mające na celu zachowanie relacji z art. 243, polegające m.in. na restrukturyzacji długu (Kornberger-Sokołowska 2015, s. 41–42).

Również konstrukcja wskaźnika przyczyniała się do podejmowania negatywnych działań przez JST. Na możliwość takiej manipulacji zwracał uwagę A. Babczuk w kontekście stosowania niestandardowych instrumentów finansowych (Cyrankiewicz, 2014), gdzie poza limitowaniem objętym IWZ, pozostają jeszcze długi spłacane wydatkami (*forfeiting*) bądź zobowiązania niezaliczane do długu (leasing zwrotny, według którego można podnieść poziom dopuszczalnych spłat długu określonych indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia za pomocą leasingu zwrotnego, zob. *sell-buy back* czy krzyżowe *sell-buy back*). Do często stosowanych instrumentów obejścia wskaźnika zalicza się także finansowanie kapitałowe i płatności ratalne. L. Budner-Iwanicka wskazała, że najczęściej wykorzystywanymi niestandardowymi instrumentami pozyskiwania środków przez JST są sprzedaż zwrotna nieruchomości (oparta na łącznym wykorzystaniu umowy sprzedaży, dzierżawy i przyrzeczenia odkupu nieruchomości) oraz subrogacja (Budner-Iwanicka 2017, s. 40-41).

Przy nadmiernym zadłużeniu JST, budowę wskaźnika można było określić jako „sztywną”. Wynikało to z braku ustawowego mechanizmu odblokowującego możliwość wyższych spłat niż te, wynikające z wyliczonego wzoru, brak możliwości redukcji zadłużenia pomimo posiadanych własnych środków oraz dokonania jego restrukturyzacji przez zastosowanie przychodów zwrotnych, brak wrażliwości wskaźnika na jednorazowe znaczne zmiany dochodów, różnice w ujęciu dochodów majątkowych (Krawczyk 2016, s. 10-11).

Konsekwencją tego, że do zobowiązań jednostek samorządowych nie zostały zaliczone kwoty wypłat na obsługę długu z tytułu: leasingu, faktoringu, sekurytyzacji, kredytu kupieckiego, wykupu wierzytelności, partnerstwa publiczno-prywatnego, było to, że informacje uzyskiwane przez organa władzy publicznej nie zawierały faktycznego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Mogło to również spowodować problemy z utrzymaniem płynności finansowej tych podmiotów, gdyż w efekcie, jednostka samorządowa mogła finansować inwestycje poprzez wykup wierzytelności, a zakup wyposażenia poprzez leasing, nie korzystając z kredytów, pożyczek czy emisji obligacji (Jastrzębska, 2009).

Przepisy te nie pozwalały w rzeczywisty sposób ocenić kondycji finansowej samorządów w Polsce, gdyż miały one możliwość prowadzenia takiej polityki finansowej, która pozwalała na wykazywanie mniejszego – niż faktycznie występujący – poziomu zadłużenia. Ponadto samorządy mają też możliwość zadłużania się poprzez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury czy spółki prawa handlowego, które są własnością lub współwłasnością jednostki samorządowej i świadczą usługi publiczne, a zadłużenie tego typu nie jest wykazywane w informacji o sytuacji finansowej podmiotu. Samorządy, stosując niestandardowe operacje finansowe, mogły więc zwiększyć swój indywidualny wskaźnik zadłużenia poprzez odkładanie spłaty zobowiązań w dłuższym okresie i wieloletnie karencje

w spłacie długu, a w konsekwencji zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia (Jastrzębska, 2016, s. 188). Ponadto mogły też realizować inwestycje bez pogorszenia relacji obsługi zadłużenia do dochodów ogółem z IWZ.

Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 2013-2015 przeprowadziły kontrole gospodarki finansowej w 27 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym 59 umów zidentyfikowanych jako operacje niestandardowe. Informacje o tym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Niestandardowe instrumenty finansowe stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013-2015

Table 1. Non-standard financial instruments used by local government units in 2013-2015

Wyszczególnienie	Liczba umów	Należność główna (tys. zł)	Prowizja (tys. zł)	Odsetki (tys. zł)	Czynsz dzierżawy (raty leasingowe) (tys. zł)	Razem (tys. zł)
Subrogacja i zmiana warunków spłaty zobowiązań	30	45 028,8	2 460,6	5 223,6	–	52 712,8
Sprzedaż zwrotna (leasing zwrotny)	12	69 577,2	–	–	47 321,8	11 6899
Restrukturyzacja zobowiązań – udostępnienie środków finansowych	3	8 113	668	2 014	–	10 795,06

Źródło: *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, s. 32, Pobrano z: www.rio.gov.pl/modules/Uploader/Upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf, rok dostępu: 10.09.2019.

Jak wskazują dane zawarte w tabeli 1, jednostki samorządu terytorialnego najczęściej stosowały umowy subrogacji – 30 umów oraz sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego – 12 umów. Łączna wartość zobowiązań z tych operacji to 274,4 mln zł. Według raportu z kontroli RIO, jednostki samorządu terytorialnego, które wykorzystywały takie umowy, były w gorszej sytuacji finansowej. Ponadto część z nich osiągnęła znaczny poziom zadłużenia i nie miała zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 32).

Pomimo rozwiązań umożliwiających poprawę IWZ, m.in. poprzez wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych, w 2018 roku nadal występowały jednostki samorządu terytorialnego, które nie spełniały IWZ określonego w art. 243 (tab. 2). W 2018 roku było to 20 gmin, w tym 14 gmin wiejskich, i 5 powiatów.

Tabela 2. Liczba JST, które nie spełniają relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych

Table 2. The number of local government units that do not meet the relationship with art. 243 of the Public Finance Act

Wyszczególnienie	Lata			
	2018	2019	2020	2021
Gminy, w tym:	20	9	9	9
- gminy miejskie	1	1	1	0
- gminy wiejskie	14	3	5	5
- gminy miejsko-wiejskie	5	5	3	4
Miasta na prawach powiatu	0	0	0	0
Powiaty	5	5	6	6
Województwa	0	0	0	0
JST ogółem	25	14	15	14

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres 1.01-31.12.2018 – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, s. 34 (stan na dzień 19.11.2018 – dane z wieloletnich prognoz finansowych).

Przedstawione dane potwierdzają, że regulacje prawne dotyczące zadłużenia nie obejmowały wszystkich zaciąganych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, które w ostatecznym rozrachunku powiększały ich dług. W efekcie, rzeczywisty dług samorządowy był wyższy niż wynikało to z oficjalnych sprawozdań. Występowanie takich zjawisk ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych. Mogło być także źródłem niekontrolowanego pogorszenia sytuacji finansowej samorządów. Stąd wprowadzono zmiany dotyczące zadłużenia samorządów i w konstrukcji IWZ.

3 ZMIANY PRAWNE DOTYCZĄCE ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Ustawodawca, widząc liczne uchybienia reguły określonej w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, jak również znając liczne opinie – zarówno organów kontrolnych, jak i analizy występujące w literaturze przedmiotu, wypracował nowe rozwiązanie, które ma pozwolić na wyeliminowanie dotychczasowych wad, a przede wszystkim wzmocnić bezpieczeństwo finansowe, a tym samym wpłynąć na ustabilizowanie kondycji finansowej JST. Przy czym, rozwiązanie wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych z dnia 14 grudnia 2018 roku (Dz. U. z 2019 r., poz. 869), dalej bazuje na tradycyjnym podejściu wskaźnikowym, gdzie jeden wskaźnik ma stanowić o limitacji zadłużenia. Pomimo, że ustawodawca dostrzega problem oceny kondycji finansowej, to w nowych regulacjach prawnych nie uwzględnia kompleksowego podejścia do jej pomiaru, dalej wskazując na limitację zadłużenia jako instrument – regułę kluczową dla stabilności finansów JST (Filipiak 2018, s. 81).

W 2018 roku znowelizowano ustawę o finansach publicznych i zmieniono formułę IWZ w następującym kierunku:

1. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:
 - 1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku wydatkami na obsługę zobowiązań, w tym odsetkami od kredytów i pożyczek,
 - 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych wraz z należnymi w danym roku wydatkami na obsługę zobowiązań wynikających z papierów wartościowych, w tym odsetkami i dyskontem od tych papierów,
 - 3) spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego wraz z należnymi w danym roku wydatkami na obsługę zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego,
 - 4) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji – do planowanych dochodów bieżących budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{Db} \right) \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \left(\frac{Dbei - Wbei}{Dbi} \right)$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego określonego w art.72 ust.1 pkt.2, oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, odpowiednio: zaciągniętych lub emitowanych na cel określony w art. 89 ust. 1 pkt. 1 i zobowiązań określonych w art. 91,
- O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego określonego w art. 72 ust. 1 pkt. 2, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE,
- Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
- Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt. 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki

bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

Przy obliczaniu relacji, o których mowa wyżej:

- 1) dochody bieżące budżetu, do których odnoszone są: łączna kwota spłat i wykupów określona w ust. 1 oraz kwota dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące, podlegają pomniejszeniu o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące;
- 2) dochody bieżące budżetu, pomniejszane o wydatki bieżące, podlegają pomniejszeniu o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2;
- 3) wydatki bieżące budżetu podlegają pomniejszeniu o:
 - a) wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt. 2,
 - b) wydatki bieżące na obsługę długu,
 - c) wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt. 2;
- 4) dla roku poprzedzającego rok budżetowy, na który ustalana jest relacja, przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a po sporządzeniu sprawozdań rocznych – wartości wykonane za ten rok, z tym że do obliczenia relacji dla poprzednich sześciu lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

Przyjęte nowe rozwiązania posiadają wady, które dotyczą poprzednio obowiązującego wskaźnika. Po pierwsze, oparte są również na danych historycznych, przy czym zamiast 3 lat, obecnie bierze się pod uwagę 7 lat. Natomiast zjawiskiem pozytywnym 7-letniego okresu przy wyliczaniu wskaźnika może być wyeliminowanie incydentalnych zdarzeń, które wpływają na możliwości JST w zakresie spłaty zadłużenia. Ponadto wyliczenia indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia byłyby oparte nie na danych z wykonania budżetu, a danych planowanych. We wprowadzonych rozwiązaniach, jak wskazuje B. Filipiak, zastrzeżenia budzi też kwestia efektów wprowadzonych zmian: ustawodawca popełnia błąd utożsamiając kondycję finansową z oceną zadłużenia (Filipiak 2018, s. 82).

Za korzystne należy uznać zmiany w definicji zobowiązań i zaliczenie do nich umów, które wywołują skutki ekonomiczne, podobne do umowy pożyczki lub kredytu, co niewątpliwie pozytywnie wpłynie na wyeliminowanie obchodzenia wskaźnika zadłużenia, a tym samym zwiększy bezpieczeństwo finansowe JST (art. 7 UFP). Ponadto limitem spłaty zadłużenia objęte są wszystkie wydatki na obsługę długu. Natomiast z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu, wyłączone zostały wolne środki. Ważnym rozwiązaniem jest wskazanie przez ustawodawcę, że przy wyliczeniu nowego IWZ nie będzie uwzględniać się spłaty zobowiązań na realizację projektów UE z tytułu rat kapitałowych wraz z odsetkami i dyskontem od zobowiązań zaciągniętych na rea-

lizację projektu UE – w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków (Filipiak 2018, s. 82).

Ponadto nowelizacja ustawy o finansach publicznych umożliwi dokonanie restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu jednostek samorządu terytorialnego. Wcześniej, jeśli samorząd nie miał nadwyżki bieżącej z ostatnich trzech lat, a posiadał własne środki, to nie mógł przeznaczyć ich na wcześniejszą spłatę długów, bo nie pozwalał na to art. 243 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Tymczasem, po zmianach, JST – jeśli tylko będą posiadały wolne środki, pochodzące np. ze zwrotu udzielonej pożyczki czy z nadwyżki budżetowej z lat poprzednich, będą mogły przeznaczyć je na wcześniejszą spłatę zadłużenia (Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Stąd wprowadza się możliwość wcześniejszej spłaty długu, w szczególności jeżeli samorząd posiada środki finansowe w danym roku. Niestosowanie ograniczenia w spłacie zobowiązań będzie możliwe przy spełnieniu co najmniej jednego z poniższych warunków:

- w przypadku restrukturyzacji zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w formie wcześniejszej spłaty istniejącego zadłużenia – przez zaciągnięcie nowego długu o niższych kosztach obsługi, przy czym ustalenie kosztów obsługi następować będzie w całym okresie spłaty;
- w przypadku wcześniejszej spłaty długu wynikającego z posiadania wolnych środków, środkami z tego tytułu;
- w przypadku posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym innych środków o charakterze bezzwrotnym (np. środki pochodzące z prywatyzacji), o ile samorząd nie zaciąga nowych zobowiązań dłużnych na pokrycie deficytu budżetowego.

Umożliwi to racjonalizację gospodarki finansowej przy jednoczesnym zmniejszeniu długu publicznego i kosztów jego obsługi.

W znowelizowanej ustawie usunięto możliwości poprawiania indywidualnego wskaźnika zadłużenia poprzez sprzedaż mienia. Natomiast moment wejścia w życie akurat tego przepisu został przesunięty na rok 2026 tak, żeby dać również czas samorządom na dostosowanie się do nowych przepisów. Sprzedaż majątku to element, który może doraźnie poprawiać sytuację JST i zachęcać do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika. Dodatkowo sztuczne zawyżanie prognoz obniża realistyczność wieloletniej prognozy finansowej. Przy czym wykonane dochody ze sprzedaży majątku mogą być źródłem wcześniejszej spłaty długów.

Znowelizowana ustawa zakłada, że limitem spłaty zadłużenia objęte zostaną wszystkie wydatki na obsługę długu (czyli także np. prowizje i opłaty), a wolne środki zostaną wyłączone z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu, określonej w ustawie o finansach publicznych, aby samorządy nie zaciągały nadmiernych kredytów. Wprowadza również możliwość dokonywania zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostki, w związku z realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego.

Samorządy będą musiały uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania, które wywołuje skutki ekonomiczne, podobne do umowy pożyczki lub kredytu, co wzmocni proces monitorowania długu samorządów.

PODSUMOWANIE

Limitowanie zadłużenia ma na celu zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego, wskutek czego rośnie także państwowy dług publiczny (którego częścią jest dług samorządowy). Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) został wprowadzony w 2014 roku i już wówczas wskazywano na to, że jest on niedopracowany. Liczne wady IWZ oraz jego konstrukcja umożliwiająca samorządom poprawę swojej zdolności kredytowej poprzez wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych oraz sprzedaż majątku, były przyczyną zmian ustawy o finansach publicznych, w tym również konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wprowadzone rozwiązania uniemożliwiają samorządom manipulowanie wskaźnikiem poprzez stosowanie tych instrumentów i sprzedaż majątku. Jest to rozwiązanie korzystne, gdyż dzięki temu możliwe jest uzyskanie rzetelnych informacji o faktycznym zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Babczuk A.** (2008). *Miękkie ograniczenia budżetowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Finanse i rachunkowość – teoria i praktyka”, nr 16.
- Borodo A.** (2000). *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*. Bydgoszcz.
- Budzeń D.** (2016). *Refinansowanie długu lokalnego w Polsce*. „Studia BAS”, Nr 3(47).
- Budner-Iwanicka L.** (2017). *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ograniczeń samodzielności finansowej w zakresie zadłużania się tych jednostek*. „Finanse Komunalne” nr 11.
- Cyrankiewicz M.** (2014). *Pułapka indywidualnego wskaźnika zadłużenia*. <http://prawo.rp.pl> (data dostępu: 20.08.2019).
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzaczyńska-Koczkodaj M.** (2004). *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium.
- Filipiak B.** (2018). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 56.
- Hałaburda D.A.** (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*. Białystok: Wyd. WSE, 2010.
- Jastrzębska M.** (2009). *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*. „Finanse Komunalne” nr 4.
- Jastrzębska M.** (2016). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*. „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125.

- Kata R.** (2015). *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. „OPTIMUM. Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76).
- Kluza K.** (2019). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa: IRMiR.
- Kopańska A.** (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin,.
- Kosikowski C.** (1999). *Ustawa o finansach publicznych*. „Państwo i Prawo”, nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E.** (2015). *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*. „Finanse Komunalne” nr 1-2.
- Krawczyk R.P.** (2016). *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużeniu się jednostek samorządu terytorialnego*. „Finanse Komunalne” nr 12.
- Langer M.** (2014). *Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska*. „Prawo budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 4(2).
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M.** (2012). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*. „Analizy BAS” nr 21(88).
- Młynarczyk A.** (2018). *Kierunki rozwiązań prawnych dotyczących zmian konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*. „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, 2(6).
- Owsiak K.** (2018). *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 1(973).
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T.** (2009). *Zarządzanie finansami publicznymi*, Warszawa: Difin.
- Pomorska A., Szołno-Koguc J.** (2011). *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex Wolters Kluwer.
- Poniatowicz M.** (2017). *Dobry dług versus zły dług, czyli o specyfice zadłużenia sektora samorządowego*, [w:] J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business.
- (2016). *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych.
- Swianiewicz P.** (2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Zioło M.** (2017). *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania ich rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego*, [w:] J. Szołno-Koguc, A. Pomorska (red.) *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową* (2016). Informacja o wynikach kontroli, NIK.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe, Dz. U. z 2019 r., poz. 498, ze zm.

Юрий **Криворотько**

БИП – Институт правоведения

ЭВОЛЮЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ

EVOLUTION OF FINANCIAL TRANSPARENCY

АННОТАЦИЯ

Налогово-бюджетная транспарентность считается одним из основных принципов надлежущего управления. Это касается предоставления информации о том, как правительство формирует, расходует и распоряжается своими финансовыми ресурсами. Важным инструментом обеспечения эффективного управления государственными финансами считается также финансовая транспарентность. Она играет важную роль в укреплении доверия к правительству, его экономическому курсу, рынкам и поддержании экономической устойчивости, способствует укреплению подотчетности и доверия правительств (Alt, 2019). Таким образом, прозрачность способствует тому, что информация в секторе государственного управления становится более совершенной, и (в некоторой степени) решает проблему, связанную с основным агентом - государством. Целью этого исследования является эволюционный анализ финансовой прозрачности, почему она сегодня достигла академической повестки дня в современных экономических исследованиях, и в финансово – бюджетной практике. Мы попытаемся заполнить еще существующий пробел в исследовании финансовой прозрачности историй возникновения финансовой прозрачности, а также что известно, и что является новым.

ABSTRACT

Fiscal transparency is considered one of the basic principles of good governance. This applies to providing information on how the government creates, publishes and manages its financial resources. Financial transparency is also considered to be an important tool for ensuring effective public finance management. It plays an important role in building confidence in the government, its economic course, markets and in maintaining economic stability, and also helps to strengthen the responsibility and trust of governments (Alt, 2019). Transparency therefore helps to ensure that information in the general government sector becomes better and (to some extent) solves the problem related to the main agent – the state. The purpose of this study is an evolutionary analysis of financial transparency, which is why it has reached the academic program in modern economic research and in financial and budgetary practice. We will try to fill the still existing gap in the study of financial transparency, the history of the emergence of financial transparency, as well as what is known and what is new in the study of transparency.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

финансовая прозрачность, открытость бюджета, индексы бюджетной прозрачности

KEYWORDS

financial transparency; budget openness; budget transparency indicators

ВВЕДЕНИЕ В ФИНАНСОВУЮ ПРОЗРАЧНОСТЬ ИЛИ ПОЧЕМУ ОТКРЫТОСТЬ?

Финансовая открытость представляет сегодня важную особенность надлежащей налоговой политики, которая широко признана во всем мире. Расширяя ответственность правительств, доверие граждан, и предотвращая возможности для коррупции, финансовая открытость может способствовать более эффективному сбору и распределению общественных ресурсов. Исследователи во всем мире и международные организации, такие как Международный валютный фонд, ОЭСР, Всемирный банк, Международное Бюджетное Партнерство, Глобальная инициатива для финансовой прозрачности и Открытое правительство в последние годы проявляют растущий интерес к проблемам финансовой открытости. Несмотря на тенденцию расширения финансовой открытости в странах всего мира, эта область ставит вопросы для общества, которые остаются все еще открытыми. Среди них: Какие аспекты финансовой открытости должны быть представлены для общественности? Откуда должны исходить потребности для финансовой открытости? Почему некоторые правительства оказываются более открытыми в финансовых отношениях, чем другие? В чем проявляются эффекты большей финансовой открытости на практике? Какова роль технологий, в особенности цифровых, интернета, социальных сетей, в обеспечении спроса на финансовую открытость и полноту финансовой информации? Как можно использовать технологии, чтобы предоставить такую информацию? Как могут страны, не имеющие обширного опыта в финансовой открытости, извлекать положительные эффекты на основе опыта других стран?

В настоящее время, международные финансовые институты, ОЭСР и другие неправительственные организации, консультирующие по вопросам применения лучших практик регулятивной, финансовой, денежной и налоговой политики не оставляют без внимания вопросы финансовой прозрачности. Кроме того, за последние несколько десятилетий во многих западных странах достигнут значительный прогресс в повышении прозрачности правительства и государственных институтов, обеспечении конкуренции за госконтракты и другие сферы деятельности. В этой связи финансовая прозрачность стала главной темой современного исследования в политической экономии и государственном управлении.

На сегодня, финансовая прозрачность представляет критический элемент эффективного общественного финансового менеджмента, тот, который помогает в создании доверия на рынке и подкрепляет экономическую устойчивость (U.S. Department of State 2017). Финансовая прозрачность также способствует большей правительственной ответственности, обеспечивая «окно» в правительственные бюджеты для граждан, помогая им считать их лидерство ответственным и облегчать информированные общественные дебаты.

В последние годы страны центральной и восточной Европы довольно серьёзно вовлечены в исследования проблем финансовой открытости, в особенности

бюджетной прозрачности, гражданского участия на национальном и субнациональных уровнях. Примером такого исследования стали тематические исследования Хорватии и Словении в рамках проекта – Open Local Budget Index (OLBI)”, финансируемые хорватским Научным Фондом (IP-09-2014), где видимым результатом стало постоянное улучшение бюджетной прозрачности хорватских округов, городов и муниципалитетов. Конкретными актуальными результатами исследования финансовой прозрачности явились: методы прозрачности в различных институциональных учреждениях; индикаторы и эффекты финансовой прозрачности; международный обмен налоговой информацией; финансовые аудиты, прозрачность и ответственность; роль технологий в налоговой политике; участие общественности в составлении бюджета, открытость бюджетов местных органов власти. Это создает возрастающий интерес других стран к этой теме исследования.

1 ФИНАНСОВАЯ ПРОЗРАЧНОСТЬ: ПЕРВЫЕ УПОМИНАНИЯ

Впервые вопросы финансовой прозрачности были затронуты древними афинянами, которые подняли на поверхность связь между прозрачностью, предотвращением коррупции и развитием демократии. Во времена нашей эры, по крайней мере, с 1689 года, тема прозрачности «всплыла» в связи важностью бухгалтерского учета, методов ревизии и аудита в экономическом развитии. Однако это еще не создавало большого исследовательского интереса к причинам и последствиям финансовой прозрачности.

Важным стимулом для научной мысли в области прозрачности стало исследование Бенгта Хольмстрёма в его статье «Моральная опасность и наблюдательность» (Holmström B. 1979). Позже, аспекты прозрачности были затронуты в исследовании Паоло Мауро «Коррупция и рост» (Mauro P. 1995), который близко подошел к инструментарию прозрачности, применив количественные индикаторы измерения и оценки в области прозрачности, такие как индексы коррупции, суммы бюрократизма, показатели эффективности судебной системы, размеры категорий политической стабильности. Однако и эти результаты исследований еще не предоставляли достаточного научного интереса к причинам и последствиям прозрачности.

2 20 ЛЕТ ПРОЗРАЧНОСТИ: ЧТО ИЗВЕСТНО И ЧТО ЯВЛЯЕТСЯ НОВЫМ?

В последние двадцать лет, общее мнение относительно финансовой прозрачности состояло в том, что бюджеты, которые включали многочисленные специальные счета, не объединяли в себе всю финансовую деятельность в «итог», оказались слишком сложными для понимания, и таким образом, не могли быть прозрачными.

Более полные требования к прозрачности следует понимать в двух смыслах: а. Предоставленная информация должна быть точной, всесторонней, своевременной, доступной, и проверенной; б. Должно быть обеспечено понимание информации общественностью с предоставлением аргументов. В этих смыслах, прозрачность требует способности государства рассчитывать и вносить соответствующие технологии, чтобы сделать информацию доступной, при одновременном снятии всех барьеров на предоставлении информации. Получение и понимание информации стало более затратным в связи со сложностью и оспариваемостью многих вопросов, подобных риску и устойчивости. Для подотчетности, получателям нужна возможность использования данных, и это затрагивает большие проблемы с избирателями, нежели проблемы с рынками. В последние годы вопросы прозрачности стали активно возникать по поводу включения прав участия общественности в решениях властей.

В январе 1998 Джордж Копитс и Джон Крэйг опубликовали статью “Прозрачность в операциях правительства” (Kopits G., Craig J. 1998). Эта статья представляет поворотный момент в понимании финансовой прозрачности. Их аргумент был прямым: своевременная публикация ясно представленного бюджетного документа (т.е. прозрачность) позволяет рынку оценивать намерения правительства и предоставлять ключ к внедрению рыночной дисциплины для правительства, несмотря на то, что этот аргумент увеличивал политический риск функционирующих политиков в условиях управления нестабильной экономикой. Кроме того, прозрачный общественный финансовый учет позволил бы сравнивать планируемые и фактические финансовые операции, и таким образом облегчил бы достижение основных макроэкономических плановых заданий и повысил бы производительность расходов на социальные нужды. В более общем плане, выводы авторов относительно расширения финансовой прозрачности сводились к тому, что прозрачность увеличила бы доверие к правительству. Для доказательств этого, авторы приводили аргументы влияния прозрачности на улучшение макроэкономической деятельности (показателей), утверждая, что это являлось предпосылкой для устойчивости, ответственности и предотвращения коррупции.

Результаты исследования Д. Копитса и Д. Крэйга не заставили долго ждать, и в течении этого же года Вито Танси опубликовал статью “Коррупция во всем мире: причины, последствия, масштабы и лекарства” (Tanzi V. 1998), а несколько месяцев спустя, в мае 1999, вышла очередная статья Уильяма Истерли «Когда финансовое регулирование – иллюзия» (Easterly W. 1999), где автор раскрывает манипуляции правительств по оценкам их бюджетного дефицита. Эти публикации создали новый толчок к дальнейшим эмпирическим исследованиям в области финансовой прозрачности.

3 ИТОГИ ПЕРВОЙ ДЕКАДЫ ПРОЗРАЧНОСТИ

Уже к 2006 году неправительственные организации внесли целый ряд индикаторов оценки финансовой прозрачности. Это выглядело как наводнение индикаторов. МВФ удалось заставить половину его участников делать Отчет о соблюдении Стандартов и Кодексов (ROSC, Report on Standards and Codes)¹ на основе учебного пособия по его составлению выпущенного в 1998 году, и уже к 2002 году были представлены первые обзоры лучших практик стран ОЭСР. В 2006 году представлен первый открытый бюджетный индекс, который был подготовлен не чиновниками национального правительства, а независимыми экспертами с учетом широкого обмена их мнениями. Это дало старт к дальнейшей эмпирической работе, основанной на практических данных.

Ранняя модель Д. Фереджона предположила, что при некоторых условиях прозрачность является сдерживающим фискальным фактором, уменьшающим при этом негативное воздействие роста налогов. Другими словами это означало, что политики могли таким образом согласиться на проявление больших усилий в прозрачности, получив взамен основанную на налоге компенсацию, чем если бы действия были полностью скрыты (Ferejohn J. 1999).

Подобный подход использовался Д. Альтом, Д. Лассеном и Д. Скиллингом в их эмпирической статье «Финансовая прозрачность, губернаторская популярность и масштаб правительства: новости из штатов», связанной с одобрением губернаторов опроса общественного мнения в штатах США (Alt J., Lassen D., Skilling D. 2002). Они собрали девять индикаторов из изданных источников на основе обзоров государственных служащих и показали, что наивысший уровень прозрачности связывался с более высоким масштабом государственного финансирования и более высокими рейтингами одобрения губернатора. Позднее, Д. Альт, Д. Лассен и С. Роуз занялись причинной обусловленностью проблем, собрав основанный на интервью ретроспективный групповой набор данных за 30 лет: с 1972 по 2002 годы, которые по-прежнему остаются востребуемыми (Alt J., Lassen D., Rose S. 2006). Эти данные показали довольно интересные зависимости, а именно, что политическая конкуренция была связана с большей прозрачностью, политическая поляризация ассоциировалась с более низкой прозрачностью, а финансовая неустойчивость была связана с расширением прозрачности.

Другие статьи, опубликованные Д. Альтом, Д. Лассеном, С. Роузом, Р. Лоури, показали довольно интересные зависимости (Alt J., Lassen D., Rose S. 2006a, 2006b, 2008; Alt J., Lowry R. 2010). Так, прозрачность имела меньший успех в деле сокращения бюджетных дефицитов, в условиях роста напряженности избирательных кам-

¹ ROSC – «Отчет о соблюдении стандартов и кодексов» (ROSC) выдвинута МВФ в 1999 году в качестве важного компонента проявления усилий по укреплению международной финансовой архитектуры и является ориентиром передовой практики. Инициатива направлена на содействие большей финансовой стабильности как внутри страны, так и на международном уровне, путем разработки, распространения, принятия и внедрения международных стандартов и кодексов. В настоящее время ROSC управляется МВФ и Всемирным банком.

паний; учреждения, оказывающие влияние на прозрачность были связаны с более низкой коррупцией, а также что влияние рынка муниципальных облигаций в США для покрытия дефицита местных бюджетов было обусловлено прозрачностью государственных институтов; избирательная поддержка, голосование и многократные избирательные дебаты, связанные с повышением налогов прозрачно причиняют меньше вреда действующим губернаторам.

Таким образом, можно заключить, что в годы первого десятилетия развития, теоретические исследования финансовой прозрачности значительно продвинулись. Однако они не затронули аспекта моральной опасности. Например, в моделях голосования часто закладывались вопросы равновесного поведения в экономике, нежели вопросы эффектов благосостояния, даже если там были хорошие и плохие предложения, что отмечает Тимоти Беслей в своей работе «Принципиальные агенты?: Политическая экономия надлежащего управления» (Besley T., 2006).

Следует отметить что, большая эмпирическая работа была проделана и другими учеными, и в последние годы область исследований в этом направлении довольно быстро расширилась. Так, Пауло Де Ренцио и Иохим Венер представили в своей статье «Воздействие финансовой открытости» (de Renzio P., Wehner J. 2017) превосходный обзор, охватывающий 38 эмпирических исследований, опубликованных между 1991 годом и началом 2015 года, хотя были и другие обзоры по развитию финансовой прозрачности. Однако обзор Ренцио и Венера представляется самым полезным из всех представленных с позиций развития финансовой прозрачности за последние годы.

В нем авторы находят, что общественное участие затрагивает процесс распределения, а не величину расходов, также как общественное удовлетворение, но оставляют соответственно, скептицизм относительно накопления исследований в области финансовой прозрачности, их силе и потенциалу воздействия. Де Ренцио и Венер сделали вывод о том, что расширенное раскрытие данных бюджета и участие в нем общественности последовательно связано с улучшением качества бюджета, также как и с улучшением результатов экономического развития и управления. Они также пришли к заключению, что по многим различным исследованиям происхождение прозрачности включает финансовую напряженность и политическую конкуренцию, но и то, что там есть смешанные макроэкономические результаты по расходам, дефицитам и государственном долге.

И наконец, авторы изложили текущую исследовательскую задачу, которая состоит из: разделения довольно обширных мер бюджетной прозрачности, чтобы раскрыть, какие определенные сведения связаны с результатами; отслеживания причинных механизмов, для оценки воздействия финансовой открытости на развитие человеческого потенциала; исследования относительной эффективности альтернативных вмешательств; исследования отношений между прозрачностью и общественным участием; разъяснения контекстных условий, которые поддерживают конкретные вмешательства (de Renzio P., Wehner J. 2017).

4 НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПОСЛЕДНЕЙ ДЕКАДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ

С начала 2010 года традиционные источники данных для оценки финансовой прозрачности стали постоянно расширяться поскольку «практики» находили все новые и новые источники информации. В этой сфере наиболее активными стали неправительственные организации, генерирующие новые подходы, представленные международными финансовыми институтами для оценки прозрачности. Так, Всемирный банк создает базу данных по статистической способности правительств и провозглашает Инициативу прозрачности бюджета (BTI)²; Международный Бюджетный Проект регулярно выпускает новые версии Индекса Открытости Бюджета (OBI)³; В 2017 МВФ пересматривает определения «чистого» и «валового» долга в его базе данных “World Economic Outlook”, присоединяясь ко Всемирному банку и другим институтам в установлении методологии PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)⁴, государственных расходов и программы финансовой отчетности (PEFA, 2016).

Некоторые из этих институтов и других учреждений формируют GIFT (Global initiative for Fiscal Transparency)⁵, которая среди прочего обеспечивает Открытый финансовый пакет данных в онлайн. Там также есть EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) или так называемая Инициатива прозрачности в добывающих отраслях промышленности. Характерно, что из этих данных Евростат обеспечивает систему финансовой прозрачности для ЕС, проводя экспертизу финансируемых проектов получателей средств через онлайн. Есть также две основных

² Инициатива прозрачности бюджета (BTI) представляет собой автономные инновационные проекты неправительственных организаций по упрощению, анализу и раскрытию информации по бюджетам на разных уровнях управления (национальном, региональном, местном), повышению осведомленности граждан и потенциал государственных служащих на различных уровнях для продвижения общественного диалога по поводу государственных расходов.

³ Индекс открытости бюджета (OBI) показывает степени прозрачности бюджета исследуемых стран и позволяет провести соответствующие страновые рейтинги. Индекс делит страны на две большие группы: страны с достаточной бюджетной прозрачностью и недостаточной бюджетной прозрачностью. В свою очередь страны с достаточной бюджетной прозрачностью подразделяются на 2 подгруппы: с доступной обширной информацией; с доступной существенной информацией. Группа с недостаточной бюджетной прозрачностью подразделяется на 3 подгруппы: с доступной ограниченной информацией; с минимально доступной информацией; со скудной информацией или отсутствии информации вообще. По последним рейтингам (2017) данные по индексу открытости бюджета Республики Беларусь отсутствуют.

⁴ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) – Государственные расходы и финансовая подотчетность. PEFA – методология для оценки финансового менеджмента в общественном секторе экономики. PEFA обеспечивает базу для измерения и оценки на основе фактических данных систем управления государственными финансами (PFM). Оценка PEFA измеряет степень, до которой системы PFM, процессы и учреждения способствуют достижению желательных бюджетных результатов. PEFA является инструментом для оценки статуса финансового менеджмента в общественном секторе экономики.

⁵ GIFT – Глобальная инициатива по прозрачности в бюджетно-налоговой сфере – это глобальная сеть, которая способствует диалогу между правительствами, организациями гражданского общества, международными финансовыми институтами и другими заинтересованными сторонами для поиска и обмена решениями проблем в области прозрачности и участия в бюджетной сфере.

«частных» базы данных: Hollyer, Rosendorff and Vreeland (2018), и Williams (2014). Обе базы данных обеспечивают интенсивное использование мировых данных об индексе развития Всемирного банка, измеряя прозрачность отдельной страны. При этом база данных Уильямса использует больше источников, но основной вклад обеих баз данных заключается в том, чтобы создать доступные данные для большего количества стран через большее количество лет, сосредоточившихся в основном на развивающиеся страны, в особенности на страны со средним доходом, а также на страны проявляющие способность и готовность раскрывать информацию.

Характерной особенностью этого периода развития финансовой прозрачности стали новые идеи, инновации и креативность. Здесь можно выделить новые способы приближения к свободе информации, включая оценку результатов деятельности и становясь ближе к точности деталей бухгалтерского учета, включая участие общественности. Многие из этих идей и инноваций извлекли выгоду из разрастающихся экспериментов, особенно в экономике, но также и в политологии и государственном управлении.

Креативный бухгалтерский учет не является новым явлением в прозрачности; финансовая иллюзия и ложное «регулирование» так же были изучены в течение многих лет. Большая часть последней литературы по прозрачности (Hudspeth и др. 2015; Repetto L. 2018) основывается на правительственной путанице в мотивации переизбрания, подборе времени выборов и укрывательстве. И здесь имеется большое количество вопросов. Прежде всего, насколько важным является подбор времени выборов для правительственных бухгалтеров? Защищены ли начисления от манипуляций? Есть ли потребности в прозрачности налоговой политики, которая все больше сосредотачивается на сложных правилах учета во всем мире?

Различные системы учета рассматривают активы и пассивы по-другому. Так, Альт, Лассен и Венер показывают потребность «проникнуть» глубоко в бухгалтерские компоненты, чтобы обнаружить возможные манипуляции (Alt J., Lassen, D., Wehner, J. 2014). Расширение информации об изменении в стандартах бухгалтерского учета в общественном секторе экономики стала очень полезной. Например, обзор особенностей бухгалтерского учета в общественном секторе 14-ти европейских странах⁶, недавно стал доступным из исследований авторов под редакцией Изабеллы Брюска (Brusca и др. 2015). Это явилось хорошим началом в бюджетной прозрачности через призму инструментов бухгалтерского учета и отчетности. Манипуляции и изменения в бюджетных фондах в целях уклонения от правил отчетности, задержки в прохождении и предоставлении данных по бюджетам и другим финансовым отчетам, рассмотрение предприятий государственно-частного партнерства как негосударственных: все это является «полем» для дальнейших исследований. В последние годы возник «расцветающий» интерес к области исследований прозрачности в корпоративном управлении и вознаграждениях управляющим и топ-менеджерам.

⁶ Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания.

Наконец, есть некоторые признаки того, что общественное участие имеет различные эффекты. Например, мандат общественного участия оказывает больше влияния на целевое назначение расходов и их распределение, на их географию, распределение по гендерному принципу, на общественное удовлетворение результатами и процессом, а также на гражданский смысл расширения возможностей. Но следует помнить о том, что влияние общественного участия также может быть разбито привратниками. Компетентное общественное участие – это высокоинформационная зависимость и может потребовать некоторого опыта как лучше использовать информацию. Это может быть уязвимым фактором для стратегического обеспечения информации, особенно когда достоверность источника трудно оценить.

5 РАЗМЫШЛЕНИЕ О БУДУЩЕМ

Мы замечаем, что одна только прозрачность часто не является ответом на многие вызовы. Многочисленная литература по коррупции напоминает нам о том, что сила борьбы с коррупцией должна «добавляться» к свободной передаче информации, чтобы сделать прозрачность наиболее эффективной. Например, представленные случайные аудиты в Бразилии действительно заставили уйти с постов некоторых коррумпированных мэров (Ferraz C., Finan F. 2008), но это произошло только вместе с активными местными СМИ там, где переизбрание было возможно. И эти отставки явились потенциальным наказанием. Противоположный пример приводит Б. Олкен относительно индонезийских аудитов, которые оказались неэффективны, из-за того, что никаких отставок коррумпированных чиновников не произошло по причине того, что результаты аудитов не были установлены общественным участием. Как далее отмечает Б. Олкен: «Прозрачность и реклама – мощные инструменты, но только если они объединены с массовыми организациями со стимулом и компетентностью в использовании предоставленной информации» (Olken B. 2007).

Будущее прозрачности рождается уже сегодня. Общество уже научилось проявлять большее уважение к сложности, усиленному осознанию компромиссов и важности большего внимания к установленным деталям. Также стало заметным, как эффективность прозрачности зависит от социального и политического контекста. Мы замечаем это в сравнении демократических государств со странами авторитарного правления, в сравнении эффектов прозрачности с развитыми и развивающимися странами, и как разные уровни грамотности населения и возможности расширения прозрачности делают информацию более или менее действенной на практике. Как отмечает Д. Альт, мы научились уважать последствия авторитаризма, популярного разочарования и опасности отрицательных внешних эффектов, особенно вокруг Интернета (Alt J. 2019). Создание действенной и применимой на практике информации является сложным процессом. Поэтому технология предостав-

ления информации через интернет хотя и акцентирует воздействие прозрачности, но она должна подвергаться проверке.

Вклад автора: 100%.

Литература

Alt J., Lassen D., Skilling D., 2002, *Fiscal transparency, gubernatorial popularity, and the scale of government: evidence from the states*, State Politics and Policy Quarterly, 2(3), pp. 230-250. <https://doi.org/10.1177/153244000200200302>.

Alt J., Lassen D., Rose S., 2006, *The causes of transparency: evidence from the American states*, IMF Staff Papers, No. 53 (Special issue), pp. 30-57.

Alt J., Lassen D., 2006a, *Transparency, political polarization, and political budget cycles in US states*, American Journal of Political Science, 50(3), pp. 530-550. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00200.x>.

Alt J., Lassen D., 2006b, *Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries*, European Economic Review, 50(6), pp. 1403-1439. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001>.

Alt J., Lassen D., 2008, *Political and judicial checks on corruption: evidence from American state governments*, Economics & Politics, 20(1), pp. 33-61.

Alt J., Lowry R., 2010, *Transparency and accountability: empirical results for US states*, Journal of Theoretical Politics, 22(4), pp. 379-406, <https://doi.org/10.1177/0951629810375641>.

Alt J., 2019, *Twenty years of transparency research, Conference keynote speech. A keynote speech given at the conference "Public Sector Economics 2018 – Fiscal openness: transparency, participation and accountability in fiscal policies"* organized by the Institute of Public Finance, International Budget Partnership and Friedrich-Ebert-Stiftung in Zagreb on October 26, 2018, accepted 18 January, 2019, <https://doi.org/10.3326/pse.43.1.2>.

Besley T., 2006, *Principled Agents?*, Oxford University Press, Oxford.

Brusca I. [etal.] (eds.), 2015, *Public Sector Accounting and Auditing in Europe*, Palgrave Macmillan, London, <https://doi.org/10.1057/9781137461346>.

de Renzio P. and Wehner J., 2017, *The impacts of fiscal openness*. World Bank Research Observer, 32(2), p. 2; pp.185-210.

Easterly William, 1999, *When Is Fiscal Adjustment an Illusion?* Policy research working paper 2109, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth, May 1999.

Ferejohn J., 1999, *Accountability and authority: toward a theory of political accountability*, in: Przeworski A., Stokes S., Manin B. (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 31-53. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104.005>.

Ferraz C., Finan F., 2008, *Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes*, Quarterly Journal of Economics, 123(2), pp. 703-45, <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>.

Holmström B., 1979, *Moral hazard and observability*, Bell Journal of Economics, 10(1), pp. 74-91, <https://doi.org/10.2307/3003320>.

Hollyer J., Rosendorff B.P., Vreeland J., 2018, *Information, Democracy, and Autocracy: Economic Transparency and Political (In)Stability*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/9781108355100>.

- Kopits G., Craig J.**, 1998, *Transparency in government operations*, IMF Occasional Paper, No. 158, International Monetary Fund, Washington.
- Lodge M., Taber C.**, 2000, *Three steps toward a theory of motivated political reasoning*, in: Lupia A., McCubbins M., Popkin S. (eds.), *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 183-213, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805813.009>.
- Mauro P.**, 1995, *Corruption and growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681-712, <https://doi.org/10.2307/2946696>.
- Olken B.**, 2007, *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, *Journal of Political Economy*, 115(2), pp. 200-249, <https://doi.org/10.1086/517935>.
- PEFA**, 2016, *The PEFA framework*, available at: <https://pefa.org/content/pefa-framework>.
- Tanzi, Vito**, 1998, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures* (May 1998), IMF Working Paper, Vol., pp. 1-39, available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=882334>.
- Williams A.**, 2014, *A global index of information and political transparency*, University of Western Australia Business School Discussion Paper, No. 14.07.
- World Bank**, 2016, *Making politics work for development: harnessing transparency and citizen engagement*, Washington: The World Bank.
- US Department of State**, 2017, *Fiscal transparency report*, Washington: US Department of State.

Дина Скютте

БИП – Институт правоведения

ИСТОКИ И ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН В БЕЛАРУСИ

SOURCES AND STAGES OF DEVELOPMENT OF WOMEN'S POLITICAL RIGHTS IN BELARUS

АННОТАЦИЯ

Цель исследования – рассмотреть историю становления и развития политических прав женщин на территории Беларуси. На основе изучения нормативных и доктринальных источников и с использованием исторического, сравнительно-правового, формально-юридического, общелогических методов сделаны теоретические выводы: выделены и охарактеризованы два этапа развития политических прав женщин – доконституционный и конституционный, включающий два периода – советский и современный; дана оценка современной конституционной модели национального законодательства о политических правах женщин; выявлена преемственность в конституционном регулировании политических прав женщин; предложены меры по совершенствованию действующего законодательства Республики Беларусь. Социальные последствия: сформулированные выводы могут послужить теоретической основой дальнейшей научной разработки вопросов правового регулирования политических прав женщин. Экономические последствия: совершенствование национального законодательства позволит придать гендерной политике сбалансированный характер и оптимизировать ее экономическую основу.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

политические права женщин, избирательные права женщин, «женский вопрос», равноправие, гендерное равенство, конституция

ABSTRACT

The purpose of the study is to consider the history of the formation and development of women's political rights in Belarus. Based on the study of normative and doctrinal sources and using historical, comparative legal, formal legal, general logical methods, theoretical conclusions are made: two stages of the development of women's political rights – pre-constitutional and constitutional, including two periods – Soviet and modern – are identified and characterized; the assessment of the modern constitutional model of national legislation on women's political rights is given; continuity in the constitutional regulation of women's political rights is revealed; measures to improve the current legislation of the Republic of Belarus are proposed. Social consequences: the formulated conclusions can serve as a theoretical basis for further scientific development of issues of legal regulation of political rights of women. Economic impact: improving national legislation will help to balance gender policy and optimize its economic basis.

Translated by Skiutte D.N.

KEYWORDS

women's political rights, women's electoral rights, "women's question", equality, gender equality, constitution

ВВЕДЕНИЕ

Новые подходы в области научного изучения политических прав женщин, связанные со становлением Республики Беларусь как суверенного государства, ее интеграцией в мировое сообщество требуют систематизации и аналитического осмысления процесса формирования института политических прав женщин на белорусских землях. Необходимость оценки национальной конституционно-правовой модели обеспечения политических прав женщин обуславливают связь исследования с обособлением этапов их конституционного развития. Анализ особенностей и генезиса конституционного регулирования положения женщин Беларуси в общественно-политической сфере будет способствовать уяснению сущности и юридической природы феномена политических прав женщин в национальном ракурсе, оценке степени его преемственности в белорусских конституциях и современной модели конституционного законодательства, выявлению ее положительных и отрицательных сторон с целью оптимальной корректировки.

1. ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН В БЕЛАРУСИ В ДЕВЯТНАДЦАТОМ И НАЧАЛЕ ДВАДЦАТОГО ВЕКОВ

Истоки формирования представлений о месте и роли женщины в политической сфере жизни общества берут начало в славянском мифологическом сознании и раннефеодальном праве, когда возникшее социальное неравенство еще не получило юридического закрепления и правовой статус социальных групп реализовывался через обычное право, моральные нормы, религиозные каноны, политические традиции (Старуш 2011, с. 10), закрывавшие доступ женщин к государственным должностям и участию в общественно-политической жизни. Белорусское феодальное право более поздних периодов сохранило эту особенность правового регулирования публичного статуса женщины. Войдя в состав российского государства, Беларусь развивалась в русле социально-экономических и политических тенденций, характерных для Российской империи.

Во второй половине XIX в. широкое влияние стало приобретать женское движение. Женщины в Российской империи впервые получили возможность получать высшее образование. Вместе с образованностью развивалось женское правосознание. Благодаря женскому движению была обоснована необходимость предоставления женщине равных с мужчиной прав в силу требований справедливости: женщина, являясь наравне с мужчиной работницей и плательщицей налогов, ответственна в одинаковой мере перед законом и поэтому должна иметь право на защиту своих интересов путем участия в законодательном органе, решения которого касаются ее судьбы. Но для женщин Беларуси, как и России, первостепенными выступали не политические, а социально-экономические права. До начала XX в., как отмечает российский исследователь Е.Н. Ярмонова, выступле-

ния в пользу политических прав женщин носили разрозненный характер и не имели достаточной поддержки населения (Ярмонова 2014, с. 6).

Женский вопрос не являлся приоритетом и государственной политики, но в XX в. в связи с изменениями политической структуры России, появлением представительного органа – Государственной Думы, образуются феминистские и общедемократические организации, ставящие целью достижение политического равноправия женщин: «Русское женское взаимоблагодарительное общество», «Всероссийский союз равноправия женщин», «Общество защиты прав женщин», «Петербургская Лига мира» и др. Их программы содержали требования о равноправии женщин во всех областях общественной жизни, созыве Учредительного собрания на основе всеобщего прямого и тайного избирательного права без различия пола; расширении местного самоуправления, участии женщин в городском и земском самоуправлении (Юкина 2003, с. 348; Ярмонова 2014, с. 5). Первой организацией, положившей начало организованной женской политической активности, стало «Женское патриотическое общество» (1812 г.).

Как отмечают белорусские ученые, женское движение на белорусских землях также имеет глубокие корни. Первые женские организации на Беларуси появились в конце XIX в. как отделения российских женских обществ. Специфика их программных требований заключалась в сочетании отстаивания вышеуказанных требований с идеей национального возрождения (Карпачева 1991, с. 20). К числу женских организаций, выступавших за равноправие мужчин и женщин, относились филиалы Всероссийского союза равноправия женщин в Минске и Могилеве, отделения Всероссийской лиги равноправия женщин в Бобруйске, Витебске, Вильно, Минске, Могилеве, филиал Варшавского общества равноправия женщин в Белостоке, Виленское общество равноправия женщин, Союз литовских женщин в Вильно, проводившие акции в поддержку равноправия полов, включая многочисленное женское собрание (Минск, 1906 г.). Оно приняло резолюцию об улучшении положения женщины и уравнивании в гражданских и политических правах с мужчинами. Среди форм воздействия на властные структуры с целью законодательного закрепления требуемых прав – собрания, демонстрации, митинги, петиции (Ратчайлд 2017, с. 228). Основной акцент был сделан на просветительской работе, однако «женская» печать отсутствовала (Помалейко 2012, с. 11). То есть, имело место осуществление ряда не установленных официально политических прав, их реализация вне закрепленной правовой формы.

Требование равноправия мужчин и женщин в политической сфере как одно из необходимых компонентов правового общества содержалось также в начале XX в. в программах некоторых политических партий. Проведенный О.Л. Помалейко анализ программных документов более 30 действующих на территории Беларуси политических партий позволил сделать вывод о выдвигании требования наделяния женщин избирательными правами только 12-ю из них (Пекинская декларация 1995, с. 10-13), что не свидетельствует о признании этого вопроса ключевым. Наиболее полно вопрос женских избирательных прав получил отражение в про-

грамме РСДРП в 1903 г. (социал-демократический лагерь) и партии кадетов и эсеров – 1905 г. (либеральный лагерь).

Современные белорусские исследователи вопросов политического равноправия женщин в дореволюционной России обращают внимание на роль I Государственной Думы в попытке закреплении равенства политических прав мужчин и женщин. Благодаря женским организациям, в ней была образована подкомиссия по правам женщин (Головки 1998, с. 233). Особое внимание уделялось избирательному праву. В мае 1906 г. депутатами было поддержано заявление «Основные положения законов о гражданском равенстве», включавшее положения об уравнивании женщин во всех политических правах с мужчинами. В результате прений Дума проголосовала за разработку законопроекта, в случае принятия которого женщины получили бы равные с мужчинами политические права (Волкова 2006, с. 170-173). Но эта Дума, как и последующие, была распущена, вследствие чего данный вопрос так и не был решен.

Таким образом, революция 1905-1907 гг. в России, хотя и актуализировала требование политического равноправия женщин в обществе и женском движении, в юридическом аспекте не повлияла на сложившуюся ситуацию. Анализируя содержание Манифеста от 6 августа 1905 г. об учреждении Государственной Думы, Положения о выборах депутатов от 6 августа 1905 г., Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 г., Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г., И.И. Юкина заключает, что норма о равноправии мужчин и женщин отсутствовала, а избирательные права прямо отрицались (Юхо 2004, с. 140). Действительно, в обоих манифестах шло обращение ко «всем верным сынам Отечества», «России». Согласно п. 6 Положения о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г., женщины не допускались к выборам; в п. 9 Положения о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 г. этот запрет был продублирован. Указанные акты, как обоснованно считают исследователи, нарушили баланс гендерного политического равенства – равенства мужчин и женщин в беспартийности (Юхо 2004, с. 140).

Тем не менее, не верен также тезис советской науки и ряда современных ученых о том, что только Советское государство после Октябрьской революции 1917 г. признало за женщинами избирательные права (право избирать и быть избранными в Советы всех уровней) (Еськова 2019, с. 84; Хасбулатова 2004, с. 24). Он базируется на заявлении В.И. Ленина о том, что ни одно государство и ни одно демократическое законодательство не сделало для женщин того, что советская власть в первые же месяцы своего существования (Ленин 1978). Обширная историографическая база исследований женского движения дореволюционного и современного периода дает основания отечественным и зарубежным исследователям сделать вывод о наличии юридически закрепленных за женщинами избирательных прав еще в дооктябрьский период¹ (Сокол 2007, с. 101). После Февральской револю-

¹ Руководящие начала по уголовному праву: постановление НКЮ РСФСР, 12.12.1919 г., КонсультантПлюс, с. 40, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9936#02810446778249132>, дата доступа: 10.10.2019.

ции женщины в ходе многотысячной демонстрации 19 марта 1917 г., организованной Российской лигой равноправия женщин, добились признания Временным правительством всеобщего избирательного права независимо от пола, которое было закреплено в Положении о выборах в Учредительное собрание: согласно п. 3, правом участия в выборах в Учредительное собрание были наделены российские граждане «обоего пола», достигшие 20 лет (Памалейка 2014). На прошедших позже выборах в районные и центральную думы Петрограда женщины смогли сформировать минимальное представительство – в пределах 5-12% (Сокол 2007, с. 101). Данные процессы вписывались в общемировой процесс начала законодательного оформления избирательных прав женщин.

Накануне Октябрьской революции 1917 г. женское движение Российской империи, отстаивавшее идеи признания за женщинами политических прав было признанной общественно-политической силой, которая смогла неоднократно поставить данный вопрос на повестку дня Государственной Думы и Временного Правительства. Роль этого движения в обосновании и развитии теории политического равноправия была настолько значима, что советская власть не могла не включить ее основные положения в идеологическую и нормативную программу строительства нового социалистического общества.

Таким образом, можно выделить досоветский этап в формировании института политических прав женщин, большую часть которого женщины были политически бесправны, но оказывали влияние на политическую жизнь государства.

В современной науке не вызывает сомнения идея об обусловленности развития политических прав и правового оформления роли женщин в общественно-политической жизни советской Белоруссии переходом после Октябрьской революции 1917 г. к социалистическому строю и принятием 3 февраля 1919 г. I съездом Советов ССРБ Конституции Социалистической Советской Республики Белоруссии. Исследователями указывается, что «идеи женской эмансипации были составной частью общественно-политической программы партии... ее внедрение контролировалось государством», а «женский вопрос» позиционировался как один из насущных в первые постреволюционные годы (Страна Советов за 50 лет 1967, с. 62-63). По словам В.И. Ленина, задача советской власти в государственной и политической жизни состояла в том, «чтобы сделать политику доступной для каждой трудящейся женщины» (Максимов 2016). Вместе с тем представляется не совсем верным обойти вниманием вклад Белорусской Народной Республики в конституционное закрепления политических прав женщин на территории Беларуси.

2. ИЗМЕНЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ЖЕНЩИН В БЕЛАРУСИ ПОСЛЕ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Белорусское национальное государство, не признавшее советскую власть, было провозглашено 9 марта 1918 г. 2-й Уставной грамотой в период оккупации немецкими войсками территории бывшей Российской империи» (Дулов 2006). В Уставной грамоте содержалось положение о предоставлении «общего, равного,

простого, тайного и пропорционального избирательного права», независимо от пола, народности и религии (ст. 7). Несмотря на декларированность в усеченном виде (применительно к выборам в учредительный Сейм Беларуси) и отсутствие правореализационной практики, следует особо обратить внимание на первоочередное указание фактора пола как недопустимого основания дискриминации в реализации избирательных прав. Аналогичная норма получила отражение в белорусском советском законодательстве лишь в Конституции БССР 1927 г., в которой предусматривались политические права и свободы: слова, печати, собраний, забастовок, ассоциаций (п. 5).

При всем разнообразии и полярности оценок БНР в научной литературе можно согласиться с мнением, что хотя она и существовала в большей степени как идея, чем реально существующее политическое образование, но стала тем катализатором, который привел к созданию белорусского советского государства².

Позднее нормативное регулирование статуса женщин в общественно-политической жизни осуществлялось прежде всего на уровне советских конституций. За историю советской Беларуси и после провозглашения ее независимости было принято пять Конституций: в 1919, 1927, 1937, 1978 и 1994 г.

Основой для разработки и принятия Конституции ССРБ 1919 г. стала первая Конституция РСФСР 1918 г. Как отмечают ученые, в первые годы советской власти законодательство советской Белоруссии в основном дублировало акты РСФСР, распространяло их на свою территорию, а затем – и СССР, руководствовалось ими в правоприменительной практике (Волкова 2007, с. 198, 201; Старуш 2011, с. 89-90). Е.Г. Крысь указывает, что при разработке проекта Конституции РСФСР вопрос о равноправии полов не поднимался – настолько он был бесспорен и очевиден. Советская власть реализовывала программные установки Коммунистической партии, включая требование равноправия всех граждан независимо от пола (Курицын 2015, с. 22). И.Р. Чикалова обоснованно полагает, что первые акты советской власти, в том числе конституционные, представляли в совокупности долгосрочную юридическую базу подрыва патриархальной системы, легитимировавшей неравное положение женщин (Чикалова 2009, с. 53).

А.Ф. Вишневецкий справедливо утверждает, что Конституция 1919 г. декларировала права граждан, исходя из принципа «классовой демократии» (Волкова 2007, с. 185). Иными словами, часть женщин, принадлежащих к «классовым врагам» *de facto* не допускались к властным полномочиям. Постановлением НКЮ «Руководящие начала по уголовному праву РСФСР 12.12.1919 г.», действовавшим и на территории Беларуси, в качестве уголовных наказаний, согласно п. д), к) ст. VI вводились исключение из объединения на время или навсегда, лишение политических прав (Синова 2017). Декретом СНК РСФСР от 5 мая 1921 г. № 39 «Об ограничении прав по судебным приговорам» предусматривалось лишение активного и пассивного избирательного права в местные Советы, союзные и другие органи-

² О государственном суверенитете БССР: Декларация Верховного Совета БССР от 27 июля 1990 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, с. 40, режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193>, дата доступа: 06.09.2019.

зации; лишение права занимать ряд должностей в общественных и государственных учреждениях и организациях за совершение отдельных преступлений (включая контрреволюционные) сроком на 5 лет (п. 1-3)³. Таким образом, с установлением диктатуры пролетариата был создан правовой механизм политических репрессий, направленных против народа (Адамушка 1994, с. 23), в том числе по линии лишения и ограничения политических прав.

Круг политических прав, зафиксированных Конституцией ССРБ 1919 г., включал свободу выражения мнений (п. 8), «свободу собраний, митингов, шествий и т. п.» (п. 9), свободу союзов (п. 10), а также их гарантии. М.Ф. Чудаков поддерживая мнение, что Конституция ССРБ стала рецепцией Конституции РСФСР, указывает при этом на неполный характер рецепции: не все главы российской были введены в белорусскую Конституцию, в том числе положения об активном и пассивном избирательном праве (Юкина 2003 с. 180-181).

Разделяя мнение И.М. Барановской о том, что данная Конституция не содержала норм, закрепляющих политические права женщин, женщины были отстранены от реального участия в процессе принятия политических решений (Барановская 2009, с. 19, 21), отметим, что, несмотря на данный факт и свою краткость, она стала первой Конституцией, закрепившей принцип равенства и политические права, поэтому теоретически женщины, выступая в качестве равноправных граждан «трудящихся», имели политические права.

С точки зрения практического осуществления политических прав женщин учеными выделяется ряд проблем, с которыми столкнулись женщины. И.В. Костилова справедливо указывает, что формальное предоставление политических прав трудящимся женщинам было явно недостаточным для их воплощения; руководство большевистской партии не считало женщин способными немедленно воспользоваться своими правами в той мере, в какой на это были способны мужчины вследствие низкого уровня политической образованности и политической активности женщин (Вишнеўскі 2003, с. 78). Швейцарская исследовательница М.И. Старуш отмечает отрицательное мнение мужчин, не считавших женщин имеющими навыки общественно-политической деятельности (вплоть до запрета); отрицательное отношение неадаптировавшихся женщин, базирующееся на патриархальных и религиозных установках; классовый подход, не допускавший активной общественно-политической деятельности женщин непролетарского происхождения; скептическое отношение партийных органов к женщине-активистке (Страна Советов за 50 лет 1967, с. 63). Ю.В. Градскова подчеркивает особую роль фактора безграмотности женщин и отмечает, что на ранних этапах советского государства активизация политического участия женщин мыслилась как переход от достижения общеобразовательной грамотности к политической грамотности, а от грамотности – к активности («культурная революция») (Максимов 2016).

³ Об ограничении прав по судебным приговорам: Декрет СНК РСФСР, 05.05.1921 г., № 39, КонсультантПлюс, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9936#02810446778249132>, дата доступа: 01.10.2019.

Идеологическая концепция политических прав женщин на этом этапе развития советских республик получила воплощение в словах В.И. Ленина: «...для женщин-работниц открывается политическая деятельность, которая будет состоять в том, чтобы своим организаторским умением женщина помогала мужчине» (Максимов 2016). Данная концепция получила развитие в текущем законодательстве в первые послереволюционные годы, содержащим положения о необходимости «привлечения женщин к самостоятельному участию», «полного освобождения женщины», «переделке... окостенелых порядков», тон которых ставил женщину в позицию «получателя» даров в виде «равных прав» и формировал представление о вторичности женщин по отношению к мужчинам (Вишнеўску 2003, с. 79).

Свобода собраний воплощалась в форме делегатских собраний работниц и крестьянок, служивших основной формой их политической социализации, «свобода союзов» (право) на объединение – посредством женотделов как главных инструментов проводимой политики эмансипации. Сфера их компетенции, несмотря на поставленную цель вовлечения женщин в деятельность партийных органов, ограничивалась преимущественно решением текущих социально-экономических проблем женщин и просветительской работой среди них.

В первые послереволюционные годы репрезентативность женщин в ВКП(б) – организации, концентрировавшей в своих руках всю полноту политической власти, особенно в руководящих органах, была минимальной. В 1920 г. женщины составляли 11% членов ВКП(б), 1922 г. – 7,8%, 1924 г. – 8,6%, 1926 г. – 12,8%, в 1929 г. – 13,5%⁴. Рассматривая особенности их положения в партии, исследователи отмечают сложности: женщины часто сталкивались не только с непониманием в своей семье, но и с неприятием со стороны мужчин-коммунистов, что могло обусловить отказ от политической активности (Баки 2004, с. 374).

Завершение гражданской и советско-польской войн, возобновление социального строительства диктовало необходимость более четкой регламентации взаимодействия советских республик. Процесс перехода к федерализму закончился созданием 30 декабря 1922 г. СССР и принятием Конституции СССР в 1924 г. 11 апреля 1927 г. VIII Всебелорусским Съездом Советов была принята вторая Конституция Белорусской ССР⁵, что свидетельствует о начале второго этапа развития института политических прав женщин. В Конституции 1927 г. воспроизводились многие положения предшествующей Конституции ССРБ. Новеллой стало введение равного для обоих полов активного и пассивного избирательного права, которых по-прежнему были лишены граждане, представляющие собой действительных или мнимых оппонентов советской власти.

⁴ Декларация прав и свобод человека: утверждена Съездом Народных Депутатов СССР 5 сентября 1991 г., № 2393-1, АО «Кодекс», режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901836567>, дата доступа: 12.09.2019.

⁵ Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: утверждена постановлением Чрезвычайного XII Съезда Советов Белорусской ССР от 19 февраля 1937 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1937.htm, дата доступа: 06.10.2019.

Восприятие политики вовлечения женщин в общественно-политическую жизнь в БССР как мужчинами, так и женщинами оставалось противоречивым: с одной стороны, наметились перемены в стереотипах и появился интерес женщин к общественно-политической жизни, с другой – стереотипы аграрного общества в отношении образа женщины и ее роли продолжали играть большую роль (Ермаков 2013, с. 3-4). Среди отличительных черт 1920-х – начала 1930-х гг. исследователи называют резкое сокращение, уменьшение государственной поддержки, множественность и меньший статус новых женских организаций, работа которых была направлена в основном на выполнение задачи расширения сферы женского труда (Мірановіч 2013, с. 21). В начале 1930-х гг. женотделы были преобразованы в женские сектора при областных, городских, районных, сельских партийных органах, в трудовых коллективах. Их функции перешли к производственным советам женщин, сформированным за счет активисток женских секторов.

С 1930-гг. вводится негласное квотирование представительства женщин в партийных структурах на всех уровнях, за исключением Центрального Комитета партии и Политбюро – в среднем 30% женщин. Квотирование в Советском Союзе применялось и в отношении представительства женщин в государственных органах: пропорции для женщин составляли 33 % в Верховном Совете союзной республики и 50% – местных Советах (Чудаков 2008, с. 10).

Реформы государственного управления экономикой, международное положение СССР, связанное со вступлением в Лигу Наций (1934 г.), необходимость отразить новую социальную структуру советского общества, установление единой марксистско-ленинской идеологии стали главными факторами принятия VIII съездом СССР новой Конституции СССР 5 декабря 1936 г. (Ленин 1978, с. 60-64). Обращает на себя внимание процедура подготовки Конституции (Крысь 2008), в ходе которой впервые был применен механизм народного обсуждения проекта. Следует заметить, что из 13721 поступивших предложений наибольшее количество относилось к главе X «Основные права и обязанности граждан» – 6354 и главе XI «Избирательная система» – 3014. При этом 281 автор предлагал «допустить женщин к несению воинской обязанности наравне с мужчинами». Следовательно, самыми важными правами человека с точки зрения советских граждан в 1936 г. выступали избирательные права (Мархгейм 2013, с. 49-50).

С.Ф. Сокол обращает внимание на то, что избирательное право стало принципиально новым, ликвидировалась классовость избирателей (Старуш 2011, с. 96). По мнению А.А. Максимова, изменение гендерных отношений повлекло за собой законодательное закрепление равенства женщин с мужчинами в политических правах в Конституции СССР 1936 г. (Максимова 2014, с. 134) и соответственно в принятых на ее основе конституциях союзных республик.

Положения Главы X Конституции СССР «Основные права и обязанности граждан», как и многие другие, были включены в Конституцию БССР 1937 г. (принята XII Съездом Советов БССР 19 февраля 1937 г.)⁶, которая стала третьим, поворотным,

⁶ Конституция (Основной закон) Социалистической Советской Республики Белоруссии: принята I съездом Советов БССР 3 февраля 1919 г., Национальный центр правовой информации

этапом в развитии конституционно-правового обеспечения политических прав женщин. Белорусские правоведы отмечают, что Конституция БССР 1937 г. пересказывала Конституцию СССР и лишь детализировала ее отдельные положения (Ярмонова 2014, с. 10). Вместе с тем, Т.И. Довнар, исследуя преемственность в развитии конституционного статуса личности в конституциях БССР, делает вывод о существенном развитии политико-правового статуса человека в Конституции 1937 г., отмечая провозглашение новых прав и свобод (Другая Устаўная грамата 2001, с. 12).

Так, Конституция БССР расширила диапазон принципа равноправия мужчин и женщин и системы политических прав и, таким образом, с точки зрения буквального толкования юридического текста установила равенство женщин и мужчин в политических правах. В ст. 98 устанавливался общий принцип равноправия граждан БССР независимо от их национальности и расы. Впервые вслед за Конституцией СССР в специальной статье данный принцип дополнялся предоставлением женщине равных с мужчиной прав «во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни» (ч. 1 ст. 97). По мнению В.Г. Ермакова и С.А. Москаленко, данная конституционная норма выравнявала статус одного пола по статусу другого – мужского, что не вполне корректно. В качестве положительного момента указывается на введение конструкции «равные права – равные возможности», несмотря на усеченность области равных возможностей женщин (Еськова 2019 с. 84-85). Возможность их осуществления обеспечивалась закреплением в ч. 2 ст. 97 рядом социально-экономических гарантий, позволяющих сочетать труд, материнство и детство с политической функцией (ч. 2 ст. 97). Перечень политических прав включал свободу слова, свободу печати, свободу собраний и митингов, свободу уличных шествий и демонстраций и их гарантии (ст. 100), право на объединение (ст. 101), а также гарантии их реализации.

В главе IX «Избирательная система» (ст. 109-111) провозглашался и конкретизировался принцип всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Особое внимание было уделено оговорке о том, что женщины пользуются правом избирать и быть избранными наравне с мужчинами (ст. 112). Тем не менее, в ст. 110 только это основание дискриминации при реализации активного и пассивного избирательного права – по признаку пола – не было отражено. Союзная Конституция 1936 г. в этом аспекте более последовательна: поскольку в ней были отражены и аналогичные избирательные права женщин (ст. 135), и критерий пола в качестве основания недопущения дискриминации при участии в выборах (ст. 135). Вместе с тем обе конституции содержали недемократическое положение о возможности лишения избирательных прав по решению суда (ст. 110 Конституции БССР 1937 г., ст. 135 Конституции СССР 1936 г.). Таким образом, принцип всеобщности избирательных прав *de jure* нарушался: избирательными правами обладали не все женщины.

Исходя из анализа реального положения женщин в 1930-е гг., невозможно согласиться с доминировавшим в советской науке подходом, согласно которому

Конституция СССР 1936 г. трактовалась как самая демократическая в мире в тот период. В связи с этим он подвергся справедливой критике в современной науке. Так, И.А. Юхо, Л.К. Сокол в аспекте правового регулирования прав человека отмечают, что Конституция предусматривала «как бы» расширение прав граждан, а в действительности имели место массовые нарушения их прав (Ярмонова 2014, с. 10). Отдавая должное совершенствованию структуры и теоретико-технической разработки основанной на ней Конституции БССР, А.Ф. Вишневский отмечает декларативность многих положений, резкое расхождение с реальностью тоталитарного режима. Юридически провозглашались политические права – свобода слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, а на практике подавлялось любое общественное движение, которое противоречило курсу партии и правительства (Волкова 2007, с. 214-215).

Вместе с тем отечественными правоведами небезосновательно утверждается, что, несмотря на фиктивный характер ряда норм Конституций СССР 1936 г. и БССР 1937 г., даже с позиции сегодняшнего времени закрепление равноправия мужчин и женщин во всех областях жизни, в том числе особых прав, позволяющих им реально быть равноправными (государственная помощь многодетным и одиноким матерям, специальные отпуска по беременности и родам и др.) – это несомненно важный положительный аспект обеих конституций (Юкина 2003, с. 206-207).

Оценивая в целом представленность женщин в государственных органах власти и управления в БССР в довоенный период, исследователи делают вывод о росте политической активности женщин и выборных органах власти (Ратчайлд 2011, с. 229-230). В период Великой Отечественной войны, в сентябре 1941 г., был образован Антифашистский комитет советских женщин, переименованный в 1956 г. в Комитет советских женщин, ставший центральной общественной организацией, образованной в СССР по половому признаку. Его состав формировался за счет представителей республик, областей и городов СССР, профсоюзных и кооперативных организаций страны. Сочетая миротворческую направленность, цели достижения демократии и социального прогресса, он одновременно выступал структурой, координирующей деятельность женсоветов.

С точки зрения правореализационной практики, необходимо констатировать, что положения Конституции 1937 г. в Белоруссии нарушались политическими репрессиями, приобретшими в 1930–1950-е гг. массовый характер. К сожалению, проблема нарушения прав женщин и сталинских репрессий в целом белорусской наукой освещена слабо. В.И. Адамушко приводит данные о том, что в 1920-1950 гг. общая цифра привлеченных в БССР к ответственности по политическим мотивам составила около 600 тыс. человек. В период с 1917 по 1953 гг. 10,96% пострадавших от репрессий составили женщины в возрасте от 18 до 63 лет (Адамушка 1994, с. 10-11). Наиболее распространенными основаниями привлечения к уголовной ответственности служили статьи, закреплявшие политические преступления – контрреволюционная деятельность, пропаганда и агитация против советской власти, организационная деятельность против советской власти, активные дейст-

вия против рабочего класса и революционного движения, контакты с иностранным государством в контрреволюционных целях и др. (Адамушка 1994, с. 13).

Таким образом, третий, довоенный период развития конституционного законодательства БССР о политических правах и свободах женщин характеризовался двумя противоположными тенденциями: во-первых, установление и развитие элемента принципа равноправия граждан по признаку пола (в отношении избирательных прав), целого комплекса политических прав женщин; во-вторых, переход СССР к тоталитарной системе повлек за собой массовые нарушения этих прав в отношении женщин.

Изменившиеся условия жизни общества и развитие международного сотрудничества СССР и союзных республик создали предпосылки для формирования нового – четвертого – этапа развития института политических прав женщин. Окончание Великой Отечественной войны и вступление СССР в стабильную фазу развития, образование ООН и широкомасштабная нормотворческая деятельность международных структур в области прав человека, активизация научной мысли и обращение исследователей к концепции прав человека потребовали от СССР и союзных республик в рамках взятых на себя международных обязательств и с учетом новых социально-экономических реалий разработки новой конституции. Результатом законотворческих усилий стало принятие третьей Конституции СССР на VII сессии Верховного Совета СССР IX созыва 7 октября 1977 г. СССР объявлялся обществом подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами и активное участие трудящихся в государственной жизни.

Конституции СССР 1977 г. подошла к вопросу конституционно-правового закрепления равноправия мужчин и женщин наиболее полно и последовательно, расширила круг политических прав. Осуществление равноправия мужчин и женщин обеспечивалось предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовки, труде, вознаграждении за него и продвижении по службе, в общественно-политической и культурной деятельности (Курицын 2015, с. 24). Анализируя юридический язык Конституции, исследователи отмечают, что законодатель целенаправленно отказался от формулировки «женщина в СССР имеет равные права с мужчиной», заменив ее другой: «женщина и мужчина имеют в СССР равные права», что более корректно, поскольку права мужчин не являются эталоном, к которому приравниваются права женщин (Максимова 2014, с. 137). Вопросы гражданства и равенства прав и свобод человека и гражданина впервые были выделены в отдельную главу (гл. 6).

Конституция БССР, принятая на IX сессии Верховного Совета БССР IX созыва 14 апреля 1978 г.⁷, практически полностью реципировала положения Конституции

⁷ Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: утверждена постановлением VIII Всебелорусского Съезда Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов от 11 апреля 1927 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1927.htm, дата доступа: 06.10.2019.

СССР 1977 г. Новеллой стало провозглашение основным направлением развития политической системы дальнейшее развертывание социалистической демократии через все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения (ст. 9).

Сравнивая конституции БССР 1937 г. и 1978 г., ученые фиксируют положительные тенденции закрепления правового статуса личности: раздел «Государство и личность» находится на одном из первых мест Конституции 1978 г. и в нем насчитывается вдвое больше статей, чем в соответствующей главе предыдущей Конституции; в целом для статуса граждан БССР характерно подтверждение и углубление традиционных прав и свобод; установление новых прав и свобод; усиление системы гарантий конституционного статуса личности, обеспечивающих реализацию и охрану прав и свобод граждан (Другая Устаўная грамата 2001, с. 15-16). Так, в ст. 37 главы 6 гласила, что граждане обладают всей полнотой социально-экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР, Конституцией БССР и советскими законами; социалистический строй обеспечивает расширение прав и свобод. Каталог политических прав граждан увеличился за счет права участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения, обеспечиваемое возможностью избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, принимать участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, в народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства (ст. 46); право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе (ст. 47).

Ученые констатируют, что ни в одной конституции зарубежных государств не уделялось так много внимания правам человека, как в Конституции БССР 1978 г. (Градскова 1999, с. 85). Однако несмотря на детальную проработку законодателем конституционных норм значительную прогрессивность, ряду их норм, им была присуща декларативность. О.А. Хасбулатова отмечает, что патриархально-этаквистская позиция в отношении политических и иных прав женщины, характерная для всего советского периода, особенно отчетливо проявилась в 1960–1991 гг. (Хасбулатова 2004, с. 404-407), что является примером несоответствия декларируемого Конституцией политического равноправия и равенства возможностей мужчин и женщин и действительностью.

Характеризуя Конституцию 1978 г. (как и Конституции 1927 и 1937 гг.), специалисты отмечают их общие недостатки: явно классовый характер, декларативность и, как правило, отсутствие отражения положений важнейших международных документов о правах и свободах человека и гражданина (Василевич 2008, с. 229).

Недостаточное отражение международных стандартов политических прав женщин в Конституциях БССР было обусловлено следующими предпосылками:

- 1) широкое расхождение внутренних и международно-правовых норм в конституциях БССР, которое наиболее наглядно проявлялось в области политических и личных прав, что являлось следствием отсутствия в законодательстве СССР и союзных республик принципа, который обеспечивал бы действие норм международного права (Василевич 2001, с. 61);
- 2) до создания ООН, с которой связывается появление и развитие международных стандартов прав человека, конституции БССР не могли отражать международных стандартов политических прав женщин по объективным причинам. Однако и в послевоенный период, несмотря на активизацию международной деятельности БССР и ратификацию Конвенции ООН о политических правах женщин 1952 г. 11 августа 1954 г. (вступила в силу 9 ноября 1954 г.), внутригосударственное право было не способно ввести установленные в ней юридические нормативы и решить проблему обеспечения действительной, а не искусственно регулируемой реализации женщинами политических прав: официальные власти полагали, что советское законодательство давно соответствует международным стандартам, и все нормы принимаемых международных договоров и ратифицируемых конвенций для СССР неактуальны, поскольку их положения уже осуществлены.

Лишь подписав 17 июля 1980 г. и ратифицировав 22 декабря 1980 г. Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г.⁸ (вступила в силу 3 сентября 1981 г.), Белорусская ССР предприняла определенные шаги в направлении реализации установленных в них стандартов политических прав женщин.

Во-первых, произошло осмысление взаимосвязи социальной политики, направленной на облегчение условий быта, воспитания детей, и политической активности женщин. Это нашло выражение в корректировке действующего законодательства, разработке комплекса общегосударственных мер по улучшению положения женщин во всех сферах жизни, инициированной партийными и государственными органами. Напрямую они не затрагивали политические права, однако частичное снижение занятости женщины в семейно-бытовой сфере высвобождало время для общественно-политической активности. С этой целью был принят ряд подзаконных актов.

Во-вторых, в период перестройки наблюдается попытка нового прочтения сущности «женского вопроса» и механизмов партийно-государственного регулирования положения женщин в общественно-политической жизни в масштабах всего Советского Союза. После XXVII съезда КПСС (25 февраля – 6 марта 1986 г.) в целях организационного обеспечения сочетания материнства с активным участием в трудовой и общественной деятельности была возрождена деятельность женсоветов, которые в 1960-1970 гг. существовали уже в большей степени номи-

⁸ Конвенция о политических правах женщины 1952 г., 2019, КонсультантПлюс: Беларусь, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск.

нально. Правовое оформление данной стратегия получила на Всесоюзной конференции женщин в 30 января 1987 г., на которой были приняты Положение о советах женщин и Положение о Комитете советских женщин. После этого Президиум Верховного Совета БССР утвердил Положение о советах женщин (женсоветах) в БССР (Помалейко 2011), согласно которому Советы женщин работают под руководством КПСС, объединяются в единую систему во главе с Комитетом советских женщин (п. 1) и в качестве приоритетной задачи имеют вовлечение женщин в общественно-политическую деятельность и содействие повышению их роли в управлении делами общества и государства (абз. 1 п. 2).

На XIX партийной конференции КПСС (28 июня – 1 июля 1988 г.), положившей начало кардинальным политическим реформам в СССР, была отмечена важность для расширения конституционных политических прав и личных свобод граждан установления в законодательстве порядка их осуществления; необходимость широкого участия женщин в формировании политики и управлении на всех уровнях. В связи с необходимостью решения данной задачи при Центральном Комитете КПСС была организована работа постоянной комиссии по вопросам женщин и отдела по проблемам женского движения.

Тем не менее комплекс организационно-правовых мер по поддержке женщин и обеспечению вовлечения женщин в политическую деятельность не дал ожидаемых результатов. Изучение развития института политических прав женщин в исследуемый период позволяет констатировать несвоевременный и утративший актуальность характер разработанного государством комплекса мероприятий по улучшению положения женщин. Реформирование избирательной системы как части политической реформы не позволило им сформировать широкое представительство в местных Советах народных депутатов и Верховном Совете БССР. Выборы в Верховный Совет и местные Советы депутатов 4 марта 1990 г. проходили по одномандатным округам в рамках мажоритарной избирательной системы и вскрыли недостатки системы партийно-государственного обеспечения репрезентативности женщин, выразившиеся в резком падении доли женщин в выборных органах. При анализе количественных изменений в участии женщин в представительных органах власти на всех уровнях исследователями отмечается резкое снижение числа женщин (Чудаков 2008, с. 10-11). В частности, в первом парламенте суверенной Беларуси (парламент XII созыва – 1990-1995 гг.) насчитывалось всего ~3% (13 женщин), к 1996 г. их количество возросло до 5 человек (4,5%), но все еще оставалось явно недостаточным и несравнимо малым относительно доперестроечного периода. Система широко применяемого законодательно не закрепленного квотирования репрезентативности женщин в органах власти сделала их неприспособленными к переходу к новому типу общества, в котором политическая система имеет другую структуру и правила функционирования.

Последним конституционным актом СССР, закреплявшим весь спектр политических прав женщин и принцип недопустимости дискриминации по признаку пола, стала Декларация прав и свобод человека, утвержденная Съездом Народных Депутатов СССР 5 сентября 1991 г. Данной Декларацией устанавливалось

равенство граждан перед законом и равное право на защиту закона независимо от пола (ст. 3); предусматривались: право на свободу слова, свобода совести и религии, свобода митингов, собраний, уличных шествий и демонстраций, право на объединение, право равного доступа к государственным должностям, право избирать и быть избранным, право на получение информации (Довнар 1986, ст. 6-12). Будучи в целом более лаконичным в своих формулировках и содержательно более кратким по критерию закрепления политических прав актом, чем Конституция БССР 1978 г., Декларация сузила сферу их гарантирования, не включала право на участие в управлении государством, право вносить в государственные органы и общественные организации предложения, а также не оговаривала принцип равноправия мужчин и женщин. При этом были введены право равного доступа к государственным должностям и право на получение информации.

3. ИЗМЕНЕНИЯ В ПРАВАХ ЖЕНЩИН В БЕЛАРУСИ ПОСЛЕ РАСПАДА СОВЕТСКОГО СОЮЗА

Коренные изменения, происшедшие в связи с распадом СССР 8 декабря 1991 г., привели к появлению новых государств, в которых в условиях свободы законодателя и развития демократии были приняты национальные конституции, лишённые идеологического характера и классовости в подходе к регламентации прав человека. Были созданы предпосылки для начала пятого этапа развития института политических прав женщин в условиях белорусской национальной государственности. Однако это повлекло за собой такие явления, незамедлительно негативно сказавшиеся на реализации женщинами избирательных прав, как ликвидация системы государственной поддержки женского представительства в государственных и партийных органах; сужение комплекса мер, направленных на возможность совмещения женщинами материнской и профессиональной функций; упадок женского движения в результате самороспуска или прекращения работы его основного звена – женсоветов в 1991 г.

Советский период закончился законодательным закреплением политических прав женщин, однако их реализация представляла собой форму, лишённую значимого содержания. Не был создан надёжный юридический механизм правореализации в политической сфере, подменяемый искусственным регулированием женской политической активности. На всех этапах развития белорусского советского государства состав государственных органов демонстрировал эффект «гендерной пирамиды»: чем выше статус органа, тем меньше доля женщин в нём. Поэтому в постсоветский период развития Беларуси на первый план вышли проблемы реализации женщинами уже провозглашенных политических прав.

Первым юридическим шагом к закреплению самостоятельности Республики Беларусь стала Декларация Верховного Совета БССР «О государственном суверенитете БССР»⁹. Принимая её, создатели в преамбуле к документу заявляли о при-

⁹ Об ограничении прав по судебным приговорам: Декрет СНК РСФСР, 05.05.1921 г., № 39, КонсультантПлюс, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ES>

верженности принципам Всеобщей декларации прав человека и других общепризнанных международно-правовых актов. Ст. 3 фиксировала задачу прав личности в соответствии с Конституцией БССР и ее международными обязательствами. Документ, по заключению специалистов, хотя и не имел юридического значения и носил рекомендательный характер, тем не менее стимулировал принятие новых законов и Конституции (Василевич 2008, с. 311).

Современный период конституционного обеспечения политических прав женщин связан с принятием на 13-й сессии Верховного Совета Республики Беларусь 12-го созыва Конституции Республики Беларусь 15 марта 1994 г.¹⁰

По утверждению А.А. Головки, в Конституции 1994 г. были строго учтены положения международных актов о правах человека (Градскова 1999, с. 84). К числу отличительных признаков нового Основного Закона ученые также относят норму-новеллу о том, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (ст. 2) (Юкина 2003, с. 239). Как отмечают создатели Конституции 1994 г., конституционному строительству в Беларуси всегда была присуща преемственность: во вновь принимаемых конституциях сохранялись оправдавшие себя на практике положения предыдущих конституций (Градскова 1999, с. 84). При этом глава I «Равноправие граждан» не перенесена в новую Конституцию, последовательность изложения прав человека изменена: в качестве приоритетных определены личные права и свободы граждан, затем следуют политические, социально-экономические, что связывается учеными с изменением приоритетов внимания государства к естественным правам человека (Введение в гендерные исследования 2005, с. 347). Подобное расположение нормативного материала конституции соответствует практике демократических государств.

В действующей Конституции Республики Беларусь нет упоминания о равенстве прав и свобод мужчины и женщины, несмотря на обязательства по включению принципа равноправия мужчин и женщин в национальную конституцию согласно п. а) ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Конституция ограничивается формулировкой: «Женщинам обеспечивается предоставление равных с мужчинами возможностей в получении образования и профессиональной подготовке, в труде и продвижении по службе (работе), в общественно-политической, культурной и других сферах деятельности, а также создание условий для охраны их труда и здоровья» и закреплением нормы о равноправии супругов (ст. 32). В Конституции Республики Беларусь 1994 г. в редакции от 15 марта 1994 г. не содержалось такого положения, однако в редакции 1996 г. была воспроизведена ст. 33 Конституции БССР 1978 г., обеспечивая тем самым преемственность конституционной модели гендерного равенства. Это самый распространенный вариант изло-

U&n=9936#02810446778249132, дата доступа: 01.10.2019.

¹⁰ Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: принята на внеочередной IX сессии Верховного Совета БССР IX созыва 14 апреля 1978 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1978.htm, дата доступа: 05.10.2019.

жения принципа равенства прав мужчин и женщин, который учеными-конституционалистами именуется как пробельный; он характеризуется закреплением принципа равенства всех перед законом и недопустимостью принципа дискриминации по любому основанию (Мирошниченко 2016, с. 26). Текст ст. 32, 33 Конституции БССР 1978 г. видится более удачным. По мнению ученых, они представляют собой одну из наиболее обширных формулировок равноправия женщин и мужчин из когда-либо включавшихся в конституции в мире (Еськова 2019, с.86), классифицируемую как стандартная (Мирошниченко 2016, с. 26).

Расположение гарантий равных возможностей мужчин и женщин в блоке норм ст. 32 Конституции, посвященных регулированию вопросов брака, семьи, материнства, отцовства и детства, также представляется не вполне соответствующим современной гендерной правовой модели, которая направлена на постепенное вынесение вопросов гендерного равенства за пределы семьи и демографии и придание им общего по отношению ко всем группам прав женщин характера, как этого требуют международные обязательства.

Политические права нашли закрепление в ст. 33-40 Конституции Республики Беларусь. Их перечень довольно традиционен для любой демократической по своей сути конституции. В них практически дословно воспроизведены и конкретизированы положения ч. 1 и ч. 2 ст. 19, ст.ст. 21, 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 7 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 1-3 Конвенции о политических правах женщины. Структурно-содержательный анализ норм главы 2 Конституции Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп.) свидетельствует, что на национальном уровне она фиксирует все политические права, предусмотренные международными соглашениями в области прав человека и прав женщин, не содержит положений, противоречащих международным соглашениям. Г.А. Василевич констатирует, что в Конституции Республики Беларусь восприняты наиболее важные европейские конституционные ценности, установлен достаточно полный и современный перечень прав и свобод человека и гражданина (Введение в гендерные исследования 2005, с. 68).

Однако, на наш взгляд, постепенно назревает необходимость расширения круга политических прав женщин. Так, в дальнейшем представляется возможным в Конституции Республики Беларусь установить некоторые дополнительные политические права женщин, сформулированные украинским правоведом Н.И. Карпачевой – право представления наравне с мужчинами своего правительства в международных делегациях; право на занятие руководящих постов в дипломатической сфере¹¹. На этом акцентировала внимание Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., указывая на необходимость обеспечения женщинам возможности на равных условиях с мужчинами и без какой-либо дискриминации представлять свои правительства на международном уровне

¹¹ Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., 2019, КонсультантПлюс: Беларусь, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск, с. 19.

и участвовать в работе международных организаций (ст. 8); в п. 88 Показателей оценки действий Пекинской платформы отмечено поощрение мер по обеспечению государствами паритетного представительства женщин на высоких должностях в секретариатах международных организаций, включая миссии по поддержке мира и мирные переговоры¹².

Итак, в результате анализа изменений конституционных актов БССР и Республики Беларусь выявлены следующие векторы развития: от конституции к конституции происходит расширение и углубление политических прав, исчезают формулировки, допускающие возможность неравенства, в том числе отдельных категорий женщин; обращается большее внимание на реальное гарантирование равноправия полов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный историко-правовой анализ позволил выделить четыре этапа становления и развития политических прав женщин на белорусских землях:

- 1) Доконституционный (до 1919 г.).
- 2) Конституционный (1919 – по настоящее время), который подразделяется на:
 - а) советский:
 - первый (1919-1927 гг.). На данном этапе формируются основы политико-правового статуса женщин: закрепляются принцип равенства всех граждан и ряд политических прав. Положения, касающиеся пола в конституционно-правовых нормах отсутствуют;
 - второй (1927-1937 гг.). В указанный период конституционно устанавливается элемент равноправия мужчин и женщин, которое оговаривалось применительно к избирательным правам, при сохранении в рамках преемственности многих положений предыдущей конституции;
 - третий (1937-1978 гг.). Особенностью этого этапа выступают закрепление систематизированного обширного перечня политических прав и гарантий их осуществления (в отдельной главе); предоставление женщине равных прав с мужчиной в общественно-политической жизни и гарантий их реализации.
 - четвертый (1978-1994 гг.). Данный период характеризуется наиболее широким закреплением принципа равноправия и недискриминации (четыре статьи в отдельной главе): граждане провозглашаются равными перед законом независимо от пола; устанавливается принцип равноправия в политической жизни; особо оговаривается равенство прав мужчины и женщины; осуществление этих прав обеспечивается предоставлением женщинам равных с мужчинами возможностей, в том числе общественно-политической.

¹² Положение о советах женщин (женсоветах) в Белорусской ССР: утв. Президиумом Верховного Совета БССР 17 февраля 1989 г., 1984, Свод законов Белорусской ССР: в 10 т., Т. 1, Беларусь, Минск, с. 327-330.

В советский период белорусской государственности конституционная модель обеспечения политических прав женщин основывалась на системе административных мер патерналистского, льготного, охранительного законодательства и идеологических установках Коммунистической партии, но характеризовалась дисбалансом реализации политических прав мужчин и женщин в пользу мужчин;

б) современный (1994 г. – по настоящее время). Конституция Республики Беларусь 1994 г. формулирует принцип равных возможностей мужчин и женщин во всех сферах жизни, включая общественно-политическую. Политические права и свободы представлены в Конституции объемно и полно. Вектор генезиса конституционного законодательства, регулирующего политические права женщин на современном этапе имеет ориентиром международные нормы и принципы, базирующиеся на идее гендерно-чувствительного подхода к регулированию прав женщин в общественно-политической жизни.

Литература

- Адамушка У.І.**, 1994, *Палітычныя рэпрэсіі 20–50-х гадоў на Беларусі*, Беларусь, Мінск, с. 158.
- Бакли М.**, 2004, *Политика большевиков и женотделы в 1920-х – 1930-х годах*, [в:] *Гендерная реконструкция политических систем*, Алетейя, Санкт-Петербург, с. 355-380.
- Барановская И.М.**, 2009, *Конституционная защита прав женщин в Республике Беларусь*, дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Минск, с.135.
- Василевич Г.А.**, 2008, *Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина*, Тесей, Минск, с. 216.
- Васілевіч Г.А.**, 2001, *Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі*, [в:] Василевич Г.А., Юхо І.А., Доўнар Т.І., *Права і эканоміка*, Мінск, с. 363.
- Костикова И.В.** (ред.), 2005, *Введение в гендерные исследования*, Аспект Пресс, Москва, с. 255.
- Вішнеўскі А.Ф.**, 2003, *Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: вучэб. дапам.*, Акад. МУС Рэсп. Беларусь, Мінск, с. 319.
- Волкова О.А.**, 2007, *Женский вопрос в I Государственной Думе*, [в:] *Актуальные проблемы сацыяльнай гісторыі Беларусі (канец XVIII – пачатак XX стст.): да 90-годдзя Лютаўскай рэвалюцыі*: мат. Рэсп. навук-тэарэт. канф., Мінск, 23 лютага 2007 г. / БДПУ імя М. Танка; рэдкал.: Андарара А.І.; навук. рэд. Жытко А.П., БДПУ, Мінск, с. 169-174.
- Волкова О.А.**, 2007, *Феминистские организации в годы первой российской революции (1905–1907 гг.)*, [в:] *Женщина. Общество. Образование*: мат. 9-й межд. междисц. науч.-практ. конф., Минск, 15–16 декабря 2006 г., Жен. ин-т «ЭНВИЛА», Минск с. 233-237.
- Головко А.А.**, 1998, *Концепция прав человека в Конституции Республики Беларусь*, [в:] *Право и демократия*: сб. науч. тр., Бибило В.Н. (гл. ред.), Право и экономика, Вып. 9, Белорус. гос. ун-т, Минск с. 84-89.
- Градскова Ю.В.**, 1999, *Женщина и политическая система советского государства*, [в:] «Обычная» советская женщина – обзор описаний идентичности, Спутник, Москва, с. 158, режим доступа: <http://www.genderstudies.info/social/s01.php>, дата доступа: 11.10.2019.

Декларация прав и свобод человека: утверждена Съездом Народных Депутатов СССР 5 сентября 1991 г., № 2393-1, АО «Кодекс», режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901836567>, дата доступа: 12.09.2019.

Довнар Т.И., 1986, *Преимственность в конституционном строительстве Белорусской ССР*, автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, ЛГУ, Ленинград, с. 17.

Васілевіч Г.А., 2001, *Другая Устаўная грамата да народаў Беларусі*, [в:] Васілевіч Г.А., Юхо І.А., Доўнар Т.І., *Гісторыя канстытуцыйнага права Беларусі*, Права і эканоміка, Мінск, с. 184-185.

Дулов А.Н., 2006, *Женщины Советской Беларуси в общественно-политической жизни и материальном производстве (20-е гг. XX в.)*, автореф. дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02, Бел. гос. ун-т, Минск, с. 24.

Ермаков В.Г., 2013, *Развитие принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин в России*, **Ермаков В.Г., Москаленко С.А.**, *Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право.*, № 9 (152). Вып. 24, с. 81-89.

Еськова Е., *Вся сила в «Надежде». Женские организации в Беларуси*, Heinrich Boell Stiftung, режим доступа: http://www.boell.pl/downloads/zhenskie_ngo_rus.pdf., дата доступа: 11.09.2019.

Карпачева Н.И., 1991, *Политические права женщин: проблемы теории и современная практика*, автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, Акад. обществ. наук при ЦК КПСС, Москва, с. 20.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., 2019, КонсультантПлюс: Беларусь, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск.

Конвенция о политических правах женщины 1952 г., 2019, КонсультантПлюс: Беларусь, ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, Минск.

Конституция Республики Беларусь: принята на республиканском референдуме 15 марта 1994 г., Белорусская Конституция, режим доступа: <http://belconstitution.narod.ru/constitution1994.htm>, дата доступа: 01.10.2019.

Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: принята на внеочередной IX сессии Верховного Совета БССР IX созыва 14 апреля 1978 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1978.htm, дата доступа: 05.10.2019.

Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: утверждена постановлением VIII Всебелорусского Съезда Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов от 11 апреля 1927 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1927.htm, дата доступа: 06.10.2019.

Конституция (Основной закон) Белорусской Советской Социалистической Республики: утверждена постановлением Чрезвычайного XII Съезда Советов Белорусской ССР от 19 февраля 1937 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: http://www.pravo.by/lawhistory/konst_1937.htm, дата доступа: 06.10.2019.

Конституция (Основной закон) Социалистической Советской Республики Белоруссии: принята I съездом Советов БССР 3 февраля 1919 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: <http://www.pravo.by/lawhistory/konst.htm>, дата доступа: 06.10.2019.

Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР IX созыва 7 октября 1977 г., Сайт Конституции Российской Федерации, режим доступа: http://constitution.garant.ru/DOC_1491566.htm, дата доступа: 07.10.2019.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена резолюцией II Съезда Советов Союза ССР от 31 января 1924 г., Сайт Конституции Российской Федерации, режим доступа: http://constitution.garant.ru/DOC_893232.htm, дата доступа: 08.10.2019.

Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г., Сайт Конституции Российской Федерации, режим доступа: http://constitution.garant.ru/DOC_3858676.htm, дата доступа: 08.10.2019.

Крысь Е.Г., 2008, *Закрепление и развитие принципа равенства в конституциях БССР. Сравнительный анализ с конституциями СССР и конституциями РСФСР*, «Юридический журнал», № 2, с. 21-26.

Курицын В.М., 2015, *История отечественного государства и права. 1929 г. – 22 июня 1941 г. Форсированная модернизация страны и формирование военно-технической и социально-политической базы будущей победы в Великой Отечественной войне*, ЮНИТИ-ДАНА, Москва, с. 239.

Ленин В.И., 1978, *О задачах женского рабочего движения в Советской республике. Речь на IV Московской общегородской беспартийной конференции работниц 23 сентября 1919 г.*, Маркс К., Энгельс Ф., Ленин В.И. *о женском вопросе*, Политиздат, Москва, с. 97-103, режим доступа: <http://www.a-z.ru/women/texts/lenin4r.htm>, дата доступа: 22.09.2019.

Максимов А.А., 2016, *Особенности правового положения женщин в Советской России*, «Вестник МИЭП», № 2 (23), с. 130-139.

Максимова О.Г., 2014, *Разработка и всенародное обсуждение проекта конституции СССР 1936 г.*, «Проблемы в российском законодательстве», № 3, с. 46-52.

Мархгейм М.В., Москаленко С.А., 2013, *Конституционное закрепление принципа равенства прав и свобод мужчин и женщин: анализ зарубежного опыта*, «Право и современные государства», № 6, с. 22-27.

Мирошниченко М.И., 2016, *Развитие первой советской гендерной модели в первой половине 1930-х гг.*, «Вестник ЮУрГУ. Сер. Социально-гуманитарные науки», Т. 16, № 1, с. 21-27.

Мірановіч Я., (наук. рэд.) **А. Краўцэвіч**, 2003, *Найноўшая гісторыя Беларусі*, Неўскі прасцяг, Санкт-Петербург, с. 243.

О государственном суверенитете БССР: Декларация Верховного Совета БССР от 27 июля 1990 г., Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, режим доступа: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193>, дата доступа: 06.09.2019.

Об ограничении прав по судебным приговорам: Декрет СНК РСФСР, 05.05.1921 г., № 39, КонсультантПлюс, режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9936#02810446778249132>, дата доступа: 01.10.2019.

Об утверждении раздела I положения о выборах в Учредительное собрание: постановление Временного правительства от 20 июля 1917 г., режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5411/>, дата доступа: 01.10.2019.

Памалейка В.Л., 2014, *Правое становішча жанчын і пазіцыя палітычных партый па жаночым пытанніў Беларусі на пачатку XX ст.*, «Беларускі гістарычны часопіс», № 3, с. 5-14.

Пекинская декларация и Платформа действий. Пекин+5: Политическая декларация и итоговый документ: приняты Четвертой всемирной конференцией по положению женщин 15 сентября 1995 г. на 16-м пленарном заседании 15 сентября 1995 г., Официальный сайт ООН, режим доступа: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf>, дата доступа: 14.10.2019.

Положение о советах женщин (женсоветах) в Белорусской ССР: утв. Президиумом Верховного Совета БССР 17 февраля 1989 г., 1984, Свод законов Белорусской ССР: в 10 т., Т. 1, Беларусь, Минск, с. 327-330.

Помалейко О.Л., (науч. ред. И.Р. Чикалова), 2012, *Женские организации в Беларуси на рубеже веков (конец XIX – начало XX в.)*, Тесей, Минск, с. 128.

Помалейко О.Л., 2012, *Женщины Беларуси в избирательных кампаниях, выборах и органах власти*, [в:] (науч. ред.) Курьяновича А.В., *Электоральные кампании как форма политической деятельности, уровень правовой культуры, легитимация власти: традиции и современность*: мат. Междунар. науч.-теорет. конф., Минск, 29 окт. 2012 г., Тесей, Минск, с. 226-233.

Ратчайлд Р., 2017, *Непослушные женщины и русские революции 1917 г.*, «Женщины в российском обществе», № 2 (83), с. 35-44.

Руководящие начала по уголовному праву: постановление НКЮ РСФСР, 12.12.1919 г., КонсультантПлюс режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=9936#02810446778249132>, дата доступа: 10.10.2019.

Синова И.В., 2017, *«В свободной России не должно быть прежней женщины-рабы», или о чем писали отечественные женские журналы в 1917 г.*, «Женщина в российском обществе», № 2 (83), с. 98-106.

Сокол С.Ф., Владимиров В.А., 2007, *История государства и права Беларуси: курс лекций*, БИП-С Плюс, Минск, с.127.

Старуш М.И., 2011, *К истории «женского вопроса» в СССР в первые постреволюционные годы*, «Вестник МГУКИ», № 5 (43), с. 59-65.

Страна Советов за 50 лет: сборник статистических материалов, 1967, отв. за выпуск С.Я. Генин; ред. издательства Макарова О.К. и Чупрова Ю.С., Статистика, Ленинград, с. 352.

Хасбулатова О.А., 2004, *Обзор опыта советской государственной политики в отношении женщин, Гендерная реконструкция политических систем*, Ин-т гендер. политики, Центр поддержки соц. и гендер. Программ, Алетейя, Санкт-Петербург, с. 397-422.

Хасбулатова О.А., 2004, *Эволюция российской государственной политики в отношении женщин: обзор исторического опыта дореволюционного периода, Гендерная реконструкция политических систем*, Ин-т гендер. политики, Центр поддержки соц. и гендер. Программ, Алетейя, Санкт-Петербург, с. 329-354.

Чикалова И.Р., 2009, *Гендерная система (пост)советской Беларуси: воспроизводство и трансформация социальных ролей в публичной и приватной сфере*, [в:] редкол.: Сальков А.П., Яновский О.А. (отв. ред.), и др., *Российские и славянские исследования*: науч. сб. Вып. 4, БГУ, Минск, с. 51-66.

Чикалова И.Р., 2009, *Гендерная структура органов государственной власти в Республике Беларусь (1991–2008 гг.)*, [в:] Чикалова И.Р., сост. Морозов В.Е. *Женщина. Общество. Образование*, Жен. ин-т «ЭНВИЛА», Минск, с. 10-20.

Чудаков М.Ф., 2008, *Конституционный процесс в Беларуси (от Привилея Казимира до Конституции Республики Беларусь)*, Акад. управления при Президенте Респ. Беларусь, Минск, с. 290.

Юкина И.И., 2003, *Женское движение России, ценз пола и суфражизм*, [в:] (ред.) Степанова Н.М., Кириченко М.М., Кочкина Е.В., *Гендерная реконструкция политических систем: сб. статей*, ИСПГ-Алетейя, Санкт-Петербург, режим доступа: http://www.owl.ru/win/books/genderpolicy/yukina.htm#_ftnref14, дата доступа: 03.09.2019.

Юхо І.А., Сокал Л.К., 2004, *Гісторыя дзяржавы і права Рэспублікі Беларусь*, НТ АА «БІП-С», Мінск, с. 140.

Ярмонова Е.Н., 2014, *Формирование политических прав женщин в России: этапы становления и сравнительный анализ с зарубежными странами*, «Концепт», Спецвыпуск № 24, ART 14793, с. 1-6, режим доступа: <http://e-koncept.ru/2014/14793.htm>, дата доступа: 07.09.2019.

Sylwia Trzeszczowska

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

ROLA CZŁOWIEKA W ORGANIZACJI Z PERSPEKTYWY ZMIENIAJĄCYCH SIĘ MODELI FUNKCJI PERSONALNEJ

THE ROLE OF A HUMAN BEING IN AN ORGANIZATION FROM THE PERSPECTIVE OF CHANGING MODELS OF PERSONAL FUNCTION

STRESZCZENIE

Przedmiotem opracowania jest miejsce człowieka i jego rola w organizacji. W artykule zastosowano metodę opisową opartą na kwerendzie literatury.

W opracowaniu przedstawiono ewolucję stereotypu człowieka w zmieniającej się rzeczywistości oraz zmianę jego roli wraz ze wzrostem znaczenia dla organizacji w kolejnych etapach rozwoju funkcji personalnej. Ukazano również miejsce człowieka w różnorodnych modelach organizacji jako najbardziej istotnego czynnika ich funkcjonowania. Czynnika, bez którego żadna organizacja nie może istnieć, który, pomimo rozwoju nowych technologii, w dalszym ciągu ma decydujące znaczenie dla działania i rozwoju organizacji.

ABSTRACT

The aim of the study is a man's role in an organization. The article uses a descriptive method based on a literature query. The study covers the evolution of a stereotype concerning an individual challenged by changing reality as well as adaptation of his role along with the increase of the importance of human resources within an organization at its successive stages of development. A human's role in the organization was used to highlight the paramount importance of workforce in an organization. It constitutes a factor essential for any organization to function and crucial for its growth in spite of technological development.

SŁOWA KLUCZOWE

organizacja, model organizacji, człowiek,
funkcja personalna

KEYWORDS

organization, model of organization,
human, personal function

WSTĘP

Organizacje wywierają ogromny wpływ na ludzkie życie. To one, tworząc warunki do ludzkiej działalności, istotnie wpływają na rozwój teraźniejszości i przyszłości. Są tworzone i prowadzone, aby zapewnić realizowanie oraz osiągnięcie różnego rodzaju celów. Dynamiczny rozwój organizacji rozpoczął się wraz z rozkwitem gospodarki kapitalistycznej. Od tego momentu można obserwować nieustanny postęp organizacji, mający coraz większy wpływ na życie człowieka. Jednocześnie przełom XX i XXI wieku przyniósł czasy głębokich przemian w niemal wszystkich obszarach życia społecznego i gospodarczego, które z kolei wywierają istotny wpływ na działalność organizacji, szczególnie w sferze zarządzania ludźmi. Celem niniejszej pracy jest ukazanie roli czynnika ludzkiego w organizacjach oraz jej ewolucji w zmieniającym się otoczeniu. Artykuł ma wyłącznie charakter teoretyczny.

1 ISTOTA ORGANIZACJI ORAZ CZŁOWIEKA, JAKO STRATEGICZNEGO JEJ ELEMENTU

Najprościej, organizacje można zdefiniować jako grupę ludzi, którzy współpracują ze sobą w sposób uporządkowany i skoordynowany, aby osiągnąć pewien zestaw celów (Griffin 2004, s. 5). Organizację tworzą ludzie pełniący w niej określone funkcje i czynności, którzy – za pomocą odpowiednio dobranych zasobów i metod, zdolni są wykonywać wyznaczone zadania (Krupski 2004, s. 13). Początkowo w literaturze dominowały trzy podstawowe znaczenia tego pojęcia „organizacji”; dziś mówi się już co najmniej o pięciu. Do klasycznych sposobów postrzegania organizacji należą: rzeczowe (przedmiotowe), czynnościowe i atrybutowe, do nowoczesnych zaś: systemowe i sytuacyjne (Adamik, Matejun 2012, s. 41).

W znaczeniu przedmiotowym (rzeczowym), organizacja to pewien obiekt, który można odróżnić od innych ze względu na jego cechy charakterystyczne (Kozłowski 2000, s. 29). W znaczeniu atrybutowym, jest to pewna całość składająca się z części, przy czym części te współprzyczyniają się do powodzenia całości. Organizacja w tym znaczeniu jest cechą (atrybutem) rzeczy zorganizowanych. W znaczeniu czynnościowym, to świadomy proces organizowania lub przekształcania zorganizowanych całości, np. proces produkcji, organizowania imprez (Puchalski 2008, s. 10). Definicją bardzo szeroką, odnoszącą się do trzech powyższych interpretacji, jest ujęcie T. Kotarbińskiego według, którego organizacja to pewien rodzaj całości ze względu na stosunek do niej jej własnych elementów, mianowicie taka całość, której wszystkie składniki współprzyczyniają się do powodzenia całości (Kotarbiński 1958, s. 75). W ujęciu systemowym, organizacja traktowana jest jako zestaw pewnych współgrających ze sobą elementów (podsystemów). Jest otwartym systemem społeczno-technicznym, zorientowanym na cele i mającym określoną strukturę (Bielski 2004, s. 35).

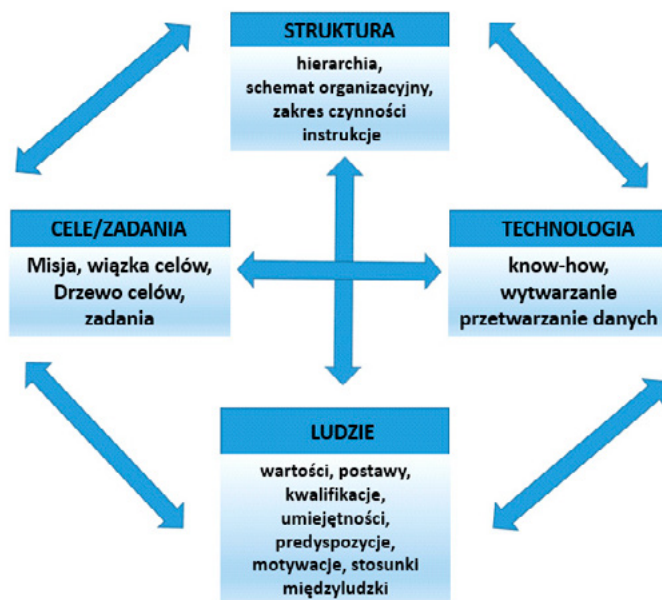
Najczęściej przywoływanym w literaturze przedmiotu modelem organizacji, ze względu na swój uniwersalizm, jest czteroelementowy model stworzony przez H.J. Leavitta. Według tego amerykańskiego psychologa zarządzania, organizacja jest uporządkowanym systemem, zbudowanym z czterech oddziaływających na siebie elementów stanowiących jej filary: ludzie, cele, technologia (technika), struktura (Ścigała i in. 2014, s. 414).

Najważniejszym elementem tego modelu są ludzie. Od ich umiejętnego doboru, wiedzy, umiejętności i doświadczenia zależy sprawność i efektywność organizacji. Właściwe stosunki międzyludzkie warunkują realizację postawionych przed organizacją zadań (Czermiński 1999, s. 44). Drugim elementem są cele i zadania, czyli funkcje, które organizacja pełni na rzecz otoczenia. Trzecim członem jest struktura, określająca wewnętrzną budowę organizacji. Czwarty element tego modelu stanowi technologia, czyli wdrażanie odpowiednich rozwiązań naukowych, ułatwiających pracę ludzką i sprawiających, że będzie wydajna.

Model Leavitta oddaje społeczno-techniczny charakter organizacji i zależność podsystemów. Ludzie i zadania to elementy społeczne, natomiast technologia i struktura należą do elementów technicznych. Na rysunku 1, obrazującym czteroelementowy model organizacji według Leavitta, strzałki skierowane wzajemnie ukazują zależności pomiędzy podsystemami. Oznacza to, że organizacje trzeba traktować w sposób holistyczny. Ujęcie całościowe oznacza, że jakiegokolwiek zmiany wymuszone na organizacji przez otoczenie w danym elemencie, wpłyną na adaptacyjne zmiany w innych (Bielski 2004, s. 80).

Rysunek 1. Czteroelementowy model organizacji Leavitta

Figure 1. Leavitt's Diamond Organization Model



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Adamik, Matejun2012, s. 44.

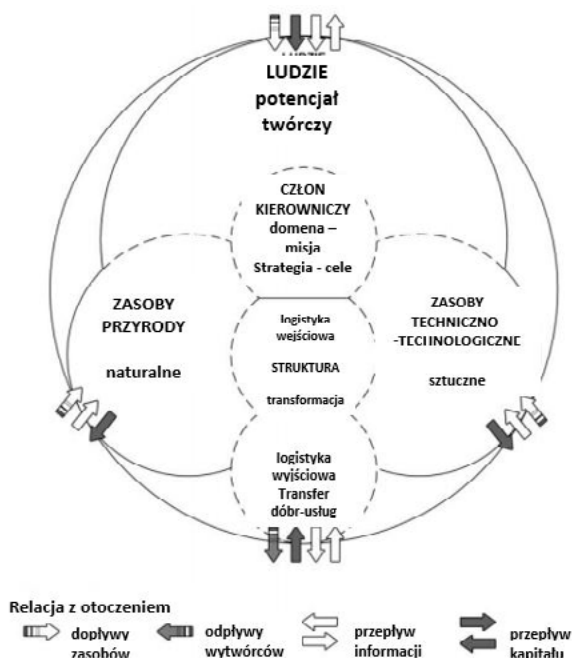
Pięcioelementowy model organizacji zaproponował L. Krzyżanowski. Uznał on, że nieodłącznym atrybutem organizacji jest występowanie w niej członu kierowniczego (sterującego) – podsystemu zarządzania. Włączył także do rozważań modelowych człon natura oraz odmienne usytuowanie członu struktura (Ścigała i in. 2014, s. 416).

W modelu tym organizację można zobrazować jako okrąg (rysunek 2), którego fragmenty nakreślone linią przerywaną oznaczają wzajemne stosunki organizacji z otoczeniem. W okrąg ten autor wpisał trzy pola, które wyobrażają zasoby organizacji: twórcze – ludzie, naturalne – przyroda, sztuczne – technika i technologia. Fakt, że pola nachodzą na siebie, oznacza połączenie ze sobą zasobów wzajemnymi więziami. Ludzie stanowią potencjał twórczy organizacji, są podmiotami działań. Górny okrąg wpisany w człon ludzie, to człon kierowniczy, stanowiący potencjał twórczy organizacji. Jest to kierownictwo naczelnego i średniego szczebla, uzgadniające domeny lub misje organizacji, oraz jej strategię. Środkowa część struktury to kierownictwo zajmujące się logistyką wejściową i dolna – wyjściową (Krzyżanowski 1999, s. 36).

Zasoby przyrody to zasoby naturalne, rozumiane jako przyroda, która jest integralnym składnikiem każdej organizacji i każdego otoczenia. Z kolei zasoby techniczno-technologiczne oznaczają zasoby sztuczne, czyli zbiór urządzeń materialno-technicznych oraz umiejętności w ich konstruowaniu, modernizowaniu i eksploatacji (Ścigała i in. 2014, s. 416).

Rysunek 2. Model organizacji według L. Krzyżanowskiego

Figure 2. Krzyżanowski's Model



Źródło: (Krzyżanowski 1999, s. 35).

M. Bielski, modyfikując modele F. Kasta i J.E. Rosenzweiga oraz L. Krzyżanowskiego, przedstawił pięcioelementowy model, w którym organizacja jest przedstawiona jako całość wyodrębniona z otoczenia. Powiązana jest z otoczeniem wejściami i wyjściami. Linie przerywane pokazują wzajemne relacje pomiędzy podsystemami. Ich przebieg, podobnie jak w przypadku modelu Leavitta, ukazuje wzajemne związki pomiędzy wszystkimi elementami (Bielski 2004, s. 81).

Podsystem celów i wartości wyraża związki organizacji z otoczeniem. Organizacja czerpie z otoczenia szereg wartości. Dużą rolę w tym podsystemie spełniają także uczestnicy organizacji. Każdy z nich wnosi bowiem do organizacji własne systemy wartości (można to traktować jako pośredni wpływ otoczenia, który wpływa na człowieka np. poprzez wychowanie i socjalizację).

Podsystem techniczny obejmuje – znajdującą się w organizacji: technikę i wykorzystywaną przez nią technologię. Ma on wpływ na podsystem społeczny, w szczególności kwalifikacje i strukturę załogi.

Podsystem psycho-społeczny obejmuje jednostki i grupy społeczne wchodzące w skład organizacji. Obejmuje również ich cele, motywy, role społeczne, stosunki zależności i wzajemne interakcje. Każdy z członków organizacji ma indywidualne potrzeby, pragnienia, aspiracje i nastawienie do pracy. Indywidualne i zbiorowe oczekiwania oraz ambicje tworzą specyficzny klimat organizacyjny danego środowiska (Czermiński 1999, s. 48).

Podsystem struktury jest łącznikiem pomiędzy podsystemem technicznym i psychospołecznym, pomiędzy elementami rzeczowymi a ludźmi. Jego zadaniem jest umożliwienie harmonijnego współdziałania tych dwóch podsystemów. Określa podział i koordynację zadań, zależności wynikające z dystrybucji władzy, przepływ informacji oraz przebieg procesów pracy. Owa formalna strona organizacji jest uzupełniana przez sieć stosunków nieformalnych (Bielski 2004, s. 84).

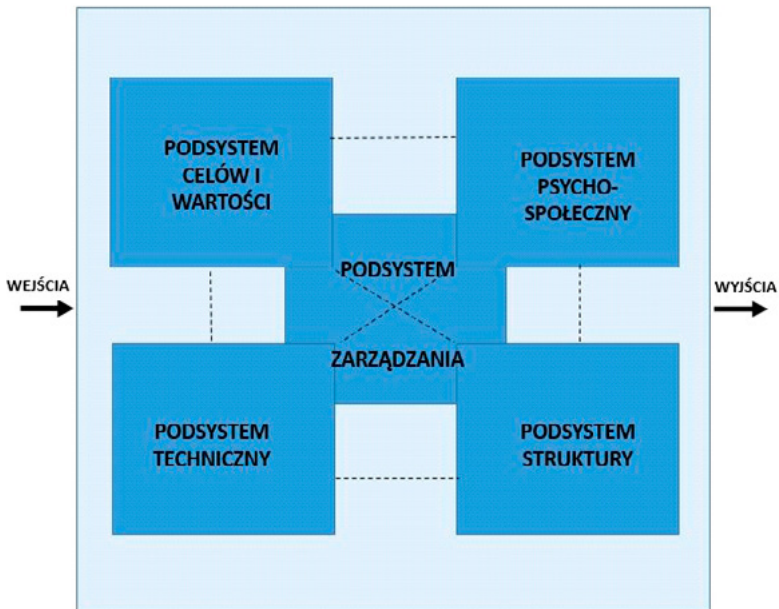
Podsystem zarządzania reguluje stosunki wewnątrz organizacji i wyznacza zakres relacji z otoczeniem. Łącząc wszystkie podsystemy, spełnia funkcję koordynacyjną. Podsystem zarządzania odpowiada nie tylko za adaptację organizacji do zmiany wymagań i oczekiwań otoczenia, ale również za aktywne oddziaływanie na otoczenie.

Dodanie do modelu Leavitta piątego elementu powoduje, iż model organizacji staje się pełniejszy.

Kolejnym krokiem w rozwoju modeli służących do analizy organizacji jest siedmioelementowy model 7S, uważany za jedno z najbardziej udanych rozwinięć diamentu Leavitta. Został on zaproponowany przez Thomasa Petersa i Roberta Watermana – dwóch konsultantów firmy McKinsey & Company. Założeniem tego modelu jest pogląd, iż organizacja składa się z siedmiu elementów: strategii, systemów, struktury, umiejętności, stylów, ludzi i łączących je wspólnych wartości (Ścigała i in. 2014, s. 417).

Rysunek 3. Systemowy model organizacji M. Bielskiego

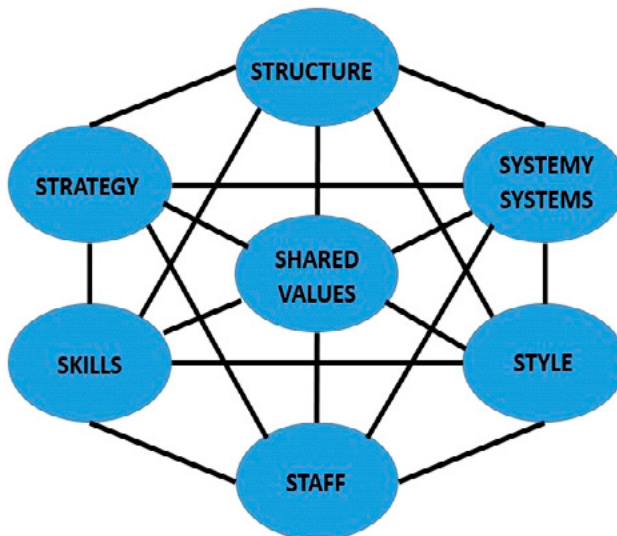
Figure 3. Bielski's System Organization Model



Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Bielski 2004, s. 81)

Rysunek 4. Model 7S McKinseya

Figure 4. McKinsey's 7S Model



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Model 7S McKinseya, Encyklopedia Zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Model_7s, (dostęp 01.02.2019 r.)

Model 7S w sposób odmienny wyodrębnia elementy składowe organizacji, eksponując wartości intelektualne ponad czynniki materialne. W modelu tym elementy powinny być zharmonizowane i dopracowywane. Można je podzielić na twarde i miękkie. Do twardych zalicza się: strategię, strukturę i systemy, natomiast do miękkich: pracowników, umiejętności, style i wspólne wartości (Ścigała i in. 2014, s. 418). Te drugie stanowią podstawę organizacji. Natomiast integracja tych grup – to niezbędny warunek sukcesu, dlatego też organizacja powinna być wewnętrznie spójna pod względem każdego z siedmiu „S”.

Niezależnie od podejścia do organizacji oraz niezależnie od jej modelu, najbardziej istotnym czynnikiem (zasobem) jest człowiek. To czynnik ludzki jest najważniejszym elementem organizacji, bez którego nie może ona istnieć. Istota tego czynnika dotyczy człowieka jako bytu myślącego, działającego i poznającego otoczenie. Posiada on własną osobowość i potrzeby, własne poglądy i wartości. Zatem od działania człowieka zależy osiąganie celów przez organizację. Jednocześnie od organizacji należy oczekiwać, by w swoim funkcjonowaniu, jak najskuteczniej i najpełniej uwzględniała potrzeby człowieka.

2 EWOLUCJA POGLĄDÓW DOTYCZĄCYCH CZŁOWIEKA – PRACOWNIKA W ORGANIZACJI

W każdej organizacji można wydzielić określony zbiór funkcji, które wpływają na realizację określonych celów i zdań. Wśród nich jedną z ważniejszych jest funkcja personalna. Dotyczy ona całokształtu spraw odnoszących się do ludzi w organizacji. Poglądy na ten temat podlegają ciągłej ewolucji (Król 2006, s. 34), a literatura obfituje w liczne modele prezentujące przemiany funkcji personalnej w organizacjach gospodarczych. Analiza poszczególnych modeli wskazuje na zmianę roli człowieka oraz wzrost jego znaczenia w organizacji w kolejnych etapach rozwoju funkcji personalnej, co znajduje także odzwierciedlenie w rozwijanych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat nowych koncepcjach zarządzania ludźmi (Zajac 2014, s. 196-197).

Każdemu modelowi funkcji personalnej przypisany jest specyficzny stereotyp człowieka, który odpowiada danemu modelowi. Oznacza on funkcjonujący w świadomości społecznej skrótowy, uproszczony i zabarwiony wartościująco obraz rzeczywistości, odnoszący się do ludzi funkcjonujących w danym modelu funkcji personalnej (Król 2006, s. 36).

Poglądy na temat koncepcji człowieka ekonomicznego są przedmiotem fundamentalnego sporu w teorii ekonomii. Model tradycyjny został wprowadzony w połowie XVIII wieku i podlegał do tej pory wielu modyfikacjom. Homo oeconomicus to model człowieka starającego się podejmować racjonalne decyzje ekonomiczne. Przystosowuje je do zmieniającego się otoczenia, tak aby miały one jak najkorzystniejszy skutek dla niego samego. Autorami tradycyjnie kojarzonymi z tą koncepcją są A. Smith i J.S. Mill. Homo oeconomicus to model, który nie uwzględnia konieczności zaspoka-

jania przez człowieka potrzeb innych niż tylko materialne. Te założenia przyczyniły się do pojawienia się w literaturze dyskusji na temat tej koncepcji (Wawrzyniak 2015, s. 47).

Tabela 1. Stereotyp człowieka w modelach funkcji personalnej

Table 1. A stereotype of a human in models of personnel function

MODEL FUNKCJI PERSONALNEJ	STEREOTYP CZŁOWIEKA
Model tradycyjny (koniec XIX wieku i początek XX wieku)	Człowiek ekonomiczny (homo oeconomicus)
Model stosunków współdziałania (lata 1930-1940)	Człowiek społeczny (homo socialis)
Model behawioralny i humanistyczny (lata 1950-1960)	Człowiek zewnętrzsterowny i samorealizujący się
Model zasobów ludzkich (lata 1960-1980)	Człowiek kompleksowy
Model kapitału ludzkiego (koniec XX wieku i początek XXI wieku)	Człowiek uczący się i dzielący się wiedzą

Źródło: Król 2006, s. 36.

Człowiek ekonomiczny w teorii A. Smitha jest obdarzony instynktem samozachowawczym, który sprawia, iż zachowuje się on w sposób egoistyczny, ale rozum i sumienie, określają jego właściwy sposób zachowania. Homo oeconomicus ma zatem świadomość tego, co mu wolno, a czego nie (Grzesiuk 2014, s. 255-256). Inny przedstawiciel ekonomii klasycznej – John Stuart Mill, uważany jest za twórcę modelu homo oeconomicus, jako pewnej konstrukcji teoretycznej. Twierdził on, że nie można postrzegać człowieka tylko przez pryzmat osoby pragnącej posiadać bogactwa, należy bowiem uwzględniać także „inne namiętności i motywy”.

Takie podejście spotkało się z krytyką ekonomistów nurtu neoklasycznego. A. Marshall (przedstawiciel kierunku marginalistyczno-psychologicznego), uważał, iż homo oeconomicus, choć w sferze gospodarowania pozostaje pod wpływem żądy bogactwa, lecz nie są mu obce takie cechy, jak próżność i lekkomyślność czy też zdolność do poświęcenia się rodzinie (Wojcieszka 2014, s. 241).

Krytyka tradycyjnego modelu homo oeconomicus spowodowała poszukiwanie przez ekonomistów modeli alternatywnych. Pojawiło się wiele różnorodnych koncepcji, takich jak np.: homo reciprocans, homo politicus, homo hobbesianus i homo darwinianus, homo orthodox i wiele innych.

Ograniczenia teorii klasycznej wpłynęły na narodziny nowego kierunku, zwanego ruchem stosunków współdziałania. Odpowiadał mu inny model funkcji personalnej, wraz z odmiennym stereotypem człowieka. Teoria narodziła się w wyniku badań nad zachowaniami ludzi w procesie pracy. Badania te przeprowadzane były w latach 20. i 30. XX wieku w korporacji „Western Electric” (tzw. eksperymenty Hawthorne). Uczestnikiem badań, był wraz z grupą współpracowników E. Mayo – amerykański psycholog i socjolog. Zauważył on m.in., że: praca jest działalnością grupową, świat społeczny

człowieka dorosłego jest kształtowany w głównej mierze przez jego zawód, a współdziałanie grup nie jest dziełem przypadku, musi ono być zaplanowane i rozwijane. W związku z powyższymi spostrzeżeniami, Mayo doszedł do przekonania o potrzebie zmiany stereotypu pracownika. W miejsce dawnego człowieka ekonomicznego wprowadził koncepcję człowieka społecznego (Król 2006, s. 38-39).

Homo socialis nie jest jednostką całkowicie autonomiczną, w gruncie rzeczy realizuje ona swoje działanie – ograniczone strukturą społeczną – z określonymi, a także pełnionymi innymi rolami społecznymi. Osoba taka, w odróżnieniu od modelu człowieka ekonomicznego, nie jest egoistą, gdyż działając dla dobra własnego, przyczynia się do czynienia dobra na rzecz ogółu. To jednostka będąca częścią wspólnoty, która podejmuje decyzje w społeczeństwie (Wojcieszka 2014, s. 243).

Model behawioralny i humanistyczny to model wprowadzony przez socjologów i psychologów. Według jego założeń, człowiek jest najbardziej podatny na czynniki zewnętrzne oraz te bodźce, które płyną z otoczenia (Dobrosielski 2007, s. 116).

Powstała w wyniku prac psychologów koncepcja behawiorystyczna zakładała, iż człowiek jest układem zewnątrzsterownym, a jego zachowania są reakcjami na bodźce płynące z otoczenia. Można rozróżnić bodźce dodatnie i ujemne, czyli nagrody i kary. System nagród i kar przesądza o tym, do czego człowiek dąży oraz czego będzie unikał. Przedstawicielem modelu behawioralnego jest B.F. Skinner oraz teoria wzmocnienia. Według niej, zachowania człowieka są zależne od wyposażenia genetycznego oraz od środowiska fizycznego i społecznego. Środowisko stanowi konfigurację bodźców, a one sterują reakcjami człowieka. Wynika z tego, iż jednostka jest całkowicie kontrolowana przez zdarzenia zewnętrzne (Król 2006, s. 40).

Hipotezy dotyczące natury ludzkiej formułowali również przedstawiciele kierunku humanistycznego: C.R. Rogers i A.H. Maslow. Uważali oni, iż podstawową siłą działania bywa dążenie do samorealizacji i aktualizacji swych potencjalnych szans.

Według teorii hierarchizacji potrzeb Masłowa, pragnienie zaspokojenia każdej z pięciu potrzeb (fizjologiczne, bezpieczeństwa, afiliacji, szacunku i samorealizacji), rozpoczyna się od najbardziej podstawowych. Po osiągnięciu tych najniższych leżących, jednostka pnie się w górę. Potrzeby znajdujące się na najniższych stopniach hierarchii, identyfikowane są z ogółem populacji, później jednak przekształcają się w osobiste pragnienia, świadczące o wyborach jednostki (Dobrosielski 2007, s. 117).

Powyższe koncepcje miały wpływ na późniejsze humanizowanie stosunków pracy oraz samych organizacji. Celem tych działań był wzrost efektywności pracowników. Wprowadzono systemy motywacyjne, rozwój kwalifikacji pracowników, stosowano testy psychologiczne w procesie zatrudniania oraz zapewniano lepszą organizację i ochronę pracy.

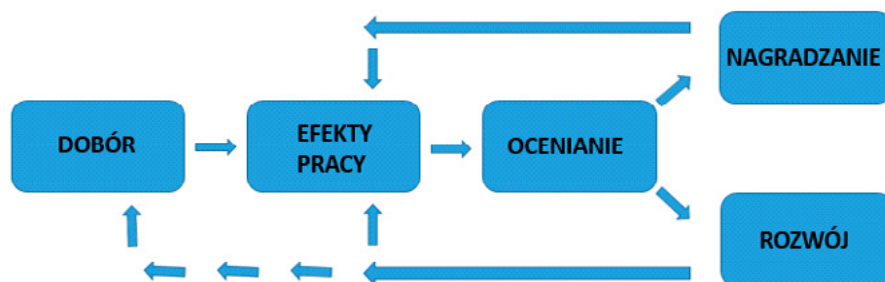
Nowe podejście do postrzegania funkcji personalnej, związane były ze zmianami jakie następowały w organizacjach. Wynikały one ze wzrostu złożoności i odchudzania struktur organizacyjnych. Zmiany w organizacjach wpłynęły również na postrzeganie pracownika. Musiał on sprostać coraz większym wymaganiom (fachowość, elastyczność, kreatywność, innowacyjność i lojalność), a jednocześnie więcej oczekiwał np.: rozwoju, stabilności zatrudnienia (Zajac 2014, s. 198). Spowodowało to powstanie

nowego stereotypu – „człowieka kompleksowego” i pojawienia się pojęcia „zasobów ludzkich”. Stosowanie tego pojęcia wprowadził P.F. Drucker. Zauważył on, że ze wszystkich zasobów ekonomicznych, najmniej sprawnie użytkuje się zasoby ludzkie, a poprawa wydajności ekonomicznej organizacji zależy od podniesienia efektywności pracy ludzkiej (Drucker 1998, s. 275). Pojęcie „zarządzania zasobami ludzkimi” wprowadził natomiast R.E. Miles jako przeciwwagę dla dominującego wówczas terminu „zarządzanie personelem” (Król 2006, s. 40).

Kluczowe znaczenie dla rozwoju nowego podejścia do realizacji funkcji personalnej w przedsiębiorstwie miały dwa ujęcia zarządzania zasobami ludzkimi: model Michigan i model harwardzki. Model Michigan lansuje koncepcję strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, która integruje działania personalne w obrębie otoczenia, misji, struktury organizacyjnej oraz zarządzania personelem organizacji (Drozdowski 2012, s. 208). W modelu tym wyróżniono cztery główne obszary zadaniowe funkcji personalnej, a mianowicie: dobór pracowników, ocenę efektów pracy, nagradzanie i rozwój kadr. Elementy w tym modelu są ze sobą powiązane jednokierunkowo, tworząc cykl zasobów ludzkich.

Rysunek 5. Model Michigan

Figure 5. The Michigan Model



Źródło: opracowanie własne.

Model harwardzki również uwzględnia cztery zmienne. Są nimi: partycypacja pracowników, ruchliwość (przepływ) pracowników, system wynagrodzeń oraz system pracy. Przyjęto w nim, że podmioty mogące wpływać na organizację (personel wykonawczy, kadra kierownicza, związki zawodowe) oraz określone czynniki (strategia organizacji, technologia, kultura organizacyjna) oddziałują na poszczególne obszary zarządzania zasobami ludzkimi (Drozdowski 2012, s. 208). Koncepcja ta, w odróżnieniu od modelu Michigan, nie jest już jednokierunkowa.

W koncepcji człowieka kompleksowego, podkreślane są oczekiwania pracowników wobec zarządzania zasobami ludzkimi. Podejście wobec pracowników powinno być całkowite: od momentu przyjęcia, do wyjścia z organizacji. Wynika z tego konieczność odchodzenia od działań przypadkowych na rzecz skoordynowanych systemów (Król 2006, s. 43).

Rysunek 6. Model harwardzki

Figure 6. The Harvard Model



Źródło: opracowanie własne.

Za twórcę teorii kapitału ludzkiego uważa się T.W. Schulza, który w 1979 roku otrzymał nagrodę Nobla za badania w dziedzinie ekonomii. Wykorzystał w swych rozważaniach prace amerykańskiego ekonomisty polskiego pochodzenia, J. Mincera oraz amerykańskiego noblisty z 1992 roku w dziedzinie ekonomii – G.S. Beckera (Popiel 2015, s. 303). Schulz uważał, iż osiągnięcie dobrobytu przez ludzi ubogich nie zależy od dysponowania gruntami, maszynami, czy energią, lecz zależy od ich wiedzy (Król 2006, s. 44). Koncepcja ta podkreśla, że kapitał ludzki jest ucieleśniony w ludziach, a korzyści z inwestowania w człowieka – poprzez: kształcenie, doszkalanie oraz doskonalenie zawodowe są większe niż te płynące z inwestycji w kapitał rzeczowy (Popiel 2015, s. 303).

W modelu kapitału ludzkiego istotnym dla organizacji jest odpowiedni wybór polityki personalnej oraz odpowiednie zarządzanie wiedzą. Głównymi zadaniami przedsiębiorstwa są pozyskiwanie pracowników dysponujących wiedzą oraz zachęcanie ich do dzielenia się nią. Ważne jest również stworzenie warunków, aby pozyskiwać wiedzę (Król 2006, s. 45). Współczesny człowiek uczący się i dzielący się wiedzą to osoba, która chce pozyskiwać wiedzę i się rozwijać. Świadomie wybiera miejsce pracy, które oferuje właśnie takie możliwości. To człowiek innowacyjny, nastawiony na sukces, który z kolei nie zawsze musi oznaczać materialny rezultat.

W rozważaniach na temat ewolucji funkcji personalnej, przedmiotem refleksji są zagadnienia dotyczące pozyskiwania pracowników, oceniania ich, motywowania, wynagradzania i umożliwiania im rozwoju. Zmianie ulega jednak podejście do powyższych kwestii. Wynika ono z rozwoju technicznego, ekonomicznego i prawnego, oraz jest skutkiem przemian społeczno-kulturowych w zakresie zarządzania ludźmi. Modele funkcji personalnej podlegają nieustannej ewolucji zachodzącej pod wpływem zmian zachodzących w otoczeniu. Współcześnie przestaje się traktować pracowników jako zasób organizacji, ale jako wartość i kapitał. Wyrazem tego jest ewolucja, która nastąpiła w określeniu „zasób ludzki” w kierunku „kapitału ludzkiego”.

PODSUMOWANIE

Jak wskazano w niniejszym artykule, organizacja to zbiór wzajemnie na siebie oddziaływujących czynników, spośród których, najważniejszym i niezbędnym składnikiem jest człowiek. Jest on jej wyjątkowym składnikiem, jako że jest obdarzony rozumem, zdolnościami i motywacją, będących siłami sprawczymi rozwoju. Funkcjonowanie organizacji wymaga zatem nie tylko kapitału finansowego i nowoczesnej techniki, ale przede wszystkim czynnika ludzkiego. Od potencjału i zaangażowania człowieka oraz odpowiedniego kontraktu psychologicznego z organizacją, głównie zależy jej sukces. To właśnie ludzie – pracownicy wyznaczają kierunki działania całych zespołów, pozwalając w ten sposób na sprawne i efektywne realizowanie przez organizację funkcji, do których została powołana.

Obecnie zaawansowany rozwój wiedzy i technologii oraz inne zmiany (np. prawne, ekonomiczne) zachodzące w otoczeniu organizacji, doprowadziły do daleko postępujących przemian wewnątrz tych podmiotów. Te procesy z kolei zrodziły konsekwencje dla głównego ich zasobu/kapitału, jakim jest człowiek-pracownik. Podjęta w publikacji próba ukazania zmiany postrzegania czynnika ludzkiego w organizacji, poprzez przywołane w artykule modele (zarówno organizacji, jak i funkcjonującego w niej człowieka), dobitnie podkreśla fundamentalną rolę człowieka jako pracownika organizacji. Niezależnie od rozpatrywanego modelu, strategii czy filozofii funkcjonowania, podejścia do jednostki zmieniły się w czasie. Początkowo organizacje skupiały się głównie na zapewnianiu pracownikowi jego potrzeb (zwłaszcza materialnych), niejako „ignorując” konieczność powiązania tego procesu z efektywnością działań ludzi. Jednak z upływem czasu oraz wraz z coraz większymi potrzebami człowieka, zmieniło się myślenie organizacji w kierunku bardziej efektywnego wykorzystania potencjału pracowników. Działanie to znalazło wyraz w powstaniu nowych modeli funkcji personalnej, które z administracyjnego traktowania pracownika, jako zasobu – przeszły do strategicznego podejścia związanego z inwestowaniem w niego, jako kapitał organizacji. Jednocześnie warto podkreślić, że rola człowieka-pracownika w organizacji, w związku ze zmianami zachodzącym we współczesnym świecie, powinna w dalszym ciągu ewoluować. Ważne jest dostosowanie metod zarządzania ludźmi zarówno do humanistycznego, jak i ekonomicznego wymiaru każdej organizacji na rzecz skutecznej realizacji jej celów.

Literatura

- Adamik A., Matejun M.** (2012). *Organizacja i jej miejsce w otoczeniu*. [w:] Zakrzewska-Bielawska A. (red.), *Podstawy zarządzania*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business,.
- Bielski M.** (2004), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*. Warszawa: C.H. Beck.
- Czerwiński A., Grzybowski M., Ficoń K.** (1999), *Podstawy organizacji i zarządzania*. Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu w Gdyni.
- Dobrosielski B.** (2007), *Ekonomika i kompetencje zasobów ludzkich*. [w:] Kopycińska D. (red.), *Działania ekonomiczne podmiotów rynkowych*. Szczecin.

- Drozdowski G.** (2012), *Kształtowanie zatrudnienia w organizacjach publicznych*. „Studia Lubuskie: prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie”, Tom 8.
- Drucker P.F.** (1998), *Praktyka zarządzania*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Glinkowska B.** (2010), *Modelowanie w procesach usprawniania organizacji – uwagi teoretyczno-metodyczne*. „Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica”, nr 234, Łódź.
- Griffin R.W.** (2004), *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: PWN.
- Grzesiuk K.** (2014), *Powstanie i ewolucja modelu economicus*. „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, t. 6(42), nr 2/2014, Wydawnictwo KUL.
- Hatch M.J.** (2006), *Teoria organizacji*. Warszawa: PWN.
- Kotarbiński T.** (1958), *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław – Warszawa.
- Król H.** (2006), *Transformacja pracy i funkcji personalnej*. [w:] Król H., Ludwicyński A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*. Warszawa.
- Krupski R.** (2004), *Podstawy organizacji i zarządzania*. Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
- Krzyżanowski L.** (1999), *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, modele, metafory, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*. Warszawa.
- Koźmiński A.K.** (2000), *Organizacja*. [w:] Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) *Zarządzanie. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Model 7S McKinseya, Encyklopedia Zarządzania*. https://mfiles.pl/pl/index.php/Model_7s, (dostęp: 01.02.2019).
- Popiel I.** (2015), *Aspekty pojęciowe kapitału ludzkiego i jego znaczenie*. „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XCV, Łódź.
- Puchalski J.** (2008), *Podstawy nauki o organizacji*. Wrocław: Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych.
- Ściagała M., Tworek K., Martan J.** (2014), *Technologie informacyjne determinantą innowacyjności – aktualny model organizacji*. „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie”, z. 68, Zabrze.
- Wawrzyniak A.** (2015), *Zmiana paradygmatu homo oeconomicus w naukach o zarządzaniu*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 233.
- Wojcieszka L.** (2014), *Współczesna koncepcja homo socio-oeconomicus*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, Nr 180.
- Zajęc Cz.** (2014), *Skuteczne zarządzanie kapitałem ludzkim jako czynnik sukcesu przedsiębiorstwa*. „Zarządzanie i Finanse Journal of Management and Finance” Vol. 12, No. 1/2014, Uniwersytet Gdański.

Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2019 | nr 1(4)

Julita Augustyńczyk, mgr

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
julita.augustynczyk@gmail.com

Łarisa Dankowa, doc.

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) Filia w Grodnie
dankovalarisa@mail.ru

Dorota A. Hałaburda, dr

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku,
Katedra Finansów i Rachunkowości
e-mail: dorota.halaburda@wse.edu.pl

Jurij Kriworotko, prof. dr hab.

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) w Mińsku,
Kierownik Katedry Rachunkowości Analizy i Audytu
kriff55@gmail.com

Dina Skjutte, mgr

Białoruski Instytut Prawoznawstwa (BIP) Filia w Grodnie
corrispondenza567@yandex.ru

Sylwia Trzeszczkowska, lic.

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
sylwiatrzuszczkowska@wp.pl

