

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 342.3:342.4(477)

Ю. Барабаш, проректор по учебной работе Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», заведующий кафедрой конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Демократические основы конституционного строя Украины

С момента провозглашения независимости Украины одним из основных направлений развития государственности было установление демократических норм и институтов. Если говорить о результатах таких действий, то, безусловно, основные успехи были достигнуты на уровне нормирования демократических процессов. Правда, тот факт, Украина была провозглашена демократическим государством, в статье 1 Конституции, комментируется большинством ученых как определение дальнейшего развития (утверждается, что в данном случае мы имеем дело с нормой-целью), а не констатация реального состояния дел. Подводя итоги 15-летнего конституционного развития Украинского государства, можно сделать ряд промежуточных выводов относительно результатов воплощения этой нормы в жизнь.

1. Серьезным научным и практическим заданием остается раскрытие

сущности конструкции «демократическое государство» применительно к конституционно-правовой материи. Немецкие государственноведы утверждают, что «стержнем всякой демократии является представление о том, что народ есть носитель государственной власти и ее обладатель»¹. Действительно, такой подход является наиболее распространенным. В Конституции Украины одним из ключевых принципов, определяющих демократическую сущность Украинского государства, является принцип народовластия: «Единственным источником власти в Украине является народ». И уже в связи с этим возникает целый ряд вопросов.

Первый из них – что включает в себя категория «народ», используемая в конституционном тексте? На первый взгляд, вопрос даже у неспе-

¹ Государственное право Германии. – М. : ИИГиП РАН, 1994. – Т. 1. – С. 34.

циалиста может вызвать недоумение исходя из его простоты. Но системный анализ текста Основного Закона заставляет усомниться как в простоте вопроса, так и ответа на него.

«Украинский народ – граждане Украины всех национальностей» – так начинается Конституция Украины (абз. 1 преамбулы). Такое же определение содержалось и в Декларации о государственном суверенитете Украины: «Граждане Республики всех национальностей составляют народ Украины» (абз. 1 Раздела II «Народовластие»).

Достаточно интересным в этом контексте является то, что прилагательное «украинский» относительно категории «народ» используется с большой буквы, тогда как правила украинского правописания требуют его написания с маленькой¹. Объяснение такого отхода от общего правила лежит в плоскости политико-правовых воззрений наших парламентариев, которые были обнародованы в процессе принятия действующего Основного Закона. Тогда среди депутатов разгорелась оживленная дискуссия относительно того, какую категорию использовать в отношении государствообразующего субъекта. Звучали различные предложения, среди них и такие оригинальные, как «русские люди» или же «многонациональная украинская нация». Наконец, Временная специальная комиссия по разработке проекта Конституции Украины пришла к общей позиции, которая была поддержана в сессионном зале, использовать упомянутую

¹ Український правопис. – К. : Наук. думка, 2007. – 288 с.

категорию «Украинский народ», причем «украинский» будет писаться с большой буквы. Глава комиссии Н. Сирота дал по этому поводу такие объяснения: «Украинский народ» в отличие от текста первого чтения написан с большой буквы... Тем самым еще раз подчеркиваем, что под понятием «Украинский народ» имеется в виду то, что стоит после тире: «граждане Украины всех национальностей». Для того чтобы ни у кого не возникало сомнений, термин «Украинский народ» написан с большой буквы»².

Такое понимание «народа» выглядит довольно понятным и простым, если не копнуть глубже и не поставить вопрос: а что тогда представляет собой другой субъект, который в тексте Конституции упоминается не единожды (в отдельных случаях непосредственно, в других – путем использования его прилагательной формы)? Речь идет о таком субъекте, как «украинская нация».

Впервые в тексте Конституции упоминание об украинской нации можем встретить уже в преамбуле: действующий Основной Закон был принят парламентом, опираясь на осуществленное «украинской нацией, всем Украинским народом право на самоопределение». Снова ответ на вопрос, что имели в виду народные избранники, указав сразу на два субъекта, которые реализовали право на самоопределение, можно найти при анализе материалов обсуждения про-

² Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 21 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rada.gov.ua/zakon/sk12/BUL25/210696_100.htm.

екта Конституции на пленарном заседании Верховной Рады Украины: «...несмотря на юридическую или, скорее, политическую неточность («нация», а потом еще и «народ»), здесь компромисса больше, чем без слова «народ», так как... здесь отображено и право нации на самоопределение, и право народа, который определился путем референдума в 1991 году... Следует иметь в виду, что право на самоопределение реализовано благодаря не только украинской нации, но и поддержке всех, кто проживает в Украине... Если говорить об исторической правде, то состоялось самоопределение украинской нации, поддержанное большинством людей всех других национальностей».

Такая довольно странная логика отобразилась и на дальнейшем тексте Основного Закона: «государство оказывает содействие консолидации и развитию украинской нации» (ст. 11); земля признается объектом собственности Украинского народа (ч. 1 ст. 13); «земля является основным национальным богатством» (ст. 14); «внешнеполитическая деятельность Украины направлена на обеспечение ее национальных интересов» (ст. 18) и т. п.

Правда, при этом можно с определенностью утверждать, что по прошествии 15 лет существования нового конституционного порядка такая неуверенность народных депутатов в разграничении политического (как объединенный в государство народ) и этнического в понятии «нация» не отобразилось на реальном правопорядке, и проведения национального

различия среди граждан Украины не произошло.

2. В этом контексте не менее важным и до конца нерешенным остается вопрос о правосубъектности Украинского народа. В Конституции Украины за народом закреплено исключительное право на установление нового и изменение существующего конституционного строя. Это положение давно дискутируется в научной литературе. Но еще полемичнее выглядит ключевая категория «конституционный строй». Прежде следует сказать, что указанная категория впервые появилась в украинском (точнее, в советско-украинском) правовом пространстве в Конституции СССР 1977 года с довольно странной для современных конституционных доктрин характеристикой «советский»: «Не допускаются создание и деятельность партий, организаций и движений, которые имеют целью насильственное изменение *советского конституционного строя* (выделено мной. – Ю. Б.) и целостности социалистического государства, подрыв его безопасности, разжигание социальной, национальной и религиозной розни» (ч. 2 ст. 7). Эта норма попала в конституционный текст в результате принятия Закона об учреждении поста Президента СССР от 14 марта 1990 года. По абсолютно понятной для федеративной страны инертной логике аналогичная норма появилась через полгода (24 октября 1990 года) и в Основном Законе УССР, весомой причиной чего стало также принятие Декларации о государственном суверенитете. Единственное, что фактически

сделали отечественные законодатели, так это не предоставили этому строю статуса «советского». Хотя по этому поводу в сессионном зале и велись дискуссии, однако, как свидетельствует анализ стенографических материалов, особых вопросов сама категория «конституционный строй» у депутатов не вызвала. Большую дискуссионность имело положение о территориальной целостности, как о весомой конституционной ценности, которую следует защищать от посягательств политических сил. То есть можем сделать вывод, что советское, компартийное прошлое имело определенное значение для появления в нормативном инструментарии категории «конституционный строй».

Наиболее показательным в отношении содержания как самой категории «конституционный строй», так и правосубъектности Украинского народа, является решение Конституционного Суда Украины от 5 октября 2005 года № 6-рп/2005 (дело об осуществлении власти народом). В этом решении была высказана позиция, согласно которой «только народ имеет право непосредственно путем всеукраинского референдума определять конституционный строй в Украине, который закрепляется Конституцией Украины, а также изменять конституционный строй внесением изменений в Основной Закон Украины в порядке, установленном его разделом XIII». В развитие этого положения Суд вынес другое решение в деле о принятии Конституции и законов Украины на референдуме (решение № 6-рп/2008 от 16 апреля 2008 года): «народ как

носитель суверенитета и единственный источник власти в Украине может реализовать на всеукраинском референдуме по народной инициативе свое исключительное право определять и изменять конституционный строй в Украине путем принятия Конституции Украины в порядке, который должен быть определен Конституцией и законами Украины».

И в этой связи хотелось бы высказать ряд соображений относительно такого важного вопроса в доктрине конституционного демократического государства, как соотношение форм непосредственной и представительской демократии в осуществлении народовластия.

3. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Украины, высказанной им в указанном решении по делу о принятии Конституции и законов Украины на всеукраинском референдуме, «правовое регулирование порядка осуществления непосредственной демократии, в частности референдума, направлено на то, чтобы соединить эти формы со способами и средствами, которые характеризуют представительскую демократию, взаимодополнить их, но не сделать конфликтными с возможной подменой парламента референдумом». Мы неслучайно упомянули эту позицию. В решении от 16 апреля 2008 года Суд указал на возможность принятия новой Конституции на референдуме по народной инициативе, однако сослался при этом на необходимость уточнения в Конституции и законах такого порядка.

Референдумная история Украины не изобилует множеством примеров всеукраинских плебисцитов. За 20 лет

независимости было проведено два общегосударственных референдума: первый, 1 декабря 1991 года, на котором был утвержден Акт провозглашения независимости Украины; второй, 16 апреля 2000 года, который носил конституционный (в плане предмета референдума) характер¹, правда, результаты его так и не были воплощены в жизнь. По прошествии пяти лет Суд вынес упомянутое решение в деле об осуществлении власти народом, и фактически согласился с мнением большинства парламентариев, которые после проведения референдума 2000 года отказались вносить соответствующие изменения в Конституцию. Парламентарии сослались на то, что такой порядок не соответствует нормам Раздела XIII Основного Закона «Внесение изменений в Конституцию», поскольку корректировка положений Раздела IV «Верховная Рада Украины» (именно этого раздела ка-

¹ На этот референдум было вынесено три императивных вопроса: сокращение депутатского корпуса до 300 членов («за» 26,7 млн, или же 89,91 %); установление дополнительных оснований роспуска парламента (несоздание в течение месяца парламентского большинства и неутверждение в течение трех месяцев Государственного бюджета («за» 25,17 млн, или же 84,69 %); ликвидация института депутатской неприкосновенности («за» 26,46 млн, или же 89 %). Кроме этого на референдум был вынесен такой «консультативный» вопрос: «Поддерживаете ли Вы необходимость формирования двухпалатного парламента в Украине, одна из палат которого представляла бы интересы регионов Украины и способствовала бы их реализации, и внесение соответствующих изменений в Конституцию Украины и избирательного законодательства?» («за» 24 млн, или же 81,68 %).

сались вопросы референдума) относится к исключительной прерогативе парламента. Напомним, что в решении от 5 октября 2005 года Суд указал на необходимость соблюдения порядка, предусмотренного Разделом XIII Основного Закона при реализации народом права на изменение действующего конституционного строя. Фактически речь идет о том, что посредством парламента, как органа, легитимированного народом², последний реализует свое исключительное право на изменение конституционного строя. Если же речь идет о принципиальных положениях, закрепленных в Разделе I «Общие положения» (фактически в этом разделе отображены основы конституционного строя), Разделе III «Выборы. Референдум» и Разделе XIII, последнее слово, невзирая на всю демократическую легитимность парламента, остается за народом: согласно ч. 1 ст. 156 Конституции Украины законопроект о внесении изменений в эти разделы после принятия его Верховной Радой (не менее чем 300-ми голосами) должен быть утвержден на всеукраинском референдуме, который провозглашается Президентом Украины. И здесь мы можем наблюдать то искомое соотношение не-

² Здесь, правда, тоже есть определенная конституционная недоработка: о представительской природе парламента мы можем судить исходя из положений Преамбулы («Верховная Рада Украины от имени всего Украинского народа...»), в то время как в самом тексте Основного Закона Верховная Рада определена только как единственный орган законодательной власти (ст. 75), при этом, правда, дается указание на то, что Рада является парламентом.

посредственной и представительской демократии, о котором упоминал Суд.

В этой связи, невзирая на всю плебисцитарно-демократическую привлекательность правовой позиции Суда относительно возможности принятия новой Конституции на всеукраинском референдуме по народной инициативе, хотелось бы высказать сомнение в части соответствия этого толкования соотношению форм непосредственной и представительской демократии, заложенному в действующей Конституции.

4. Раз уж речь зашла о такой форме демократии, как референдум, то не можем не сказать несколько слов по поводу состояния дел в этой сфере народовластия. Любое исследование в области референдумного права начинается со слов о моральном устаревании действующего Закона «О всеукраинском и местных референдумах» от 3 июля 1991 года. Действительно, это одна из ключевых проблем в реализации права на непосредственное решение вопросов народом Украины. Однако, кроме принятия нового Закона, существует еще целый ряд проблемных вопросов, которые носят по сути доктринальный для конституционного права Украины характер.

В первую очередь речь идет об отсутствии у высших органов власти, в частности у Президента, права инициировать референдум. Каждый раз, когда Суд рассматривал вопрос о референдумных способах принятия того или иного решения, он акцентировал внимание на том, что исходя из правовой природы института референдума, заложенной в тексте Конституции,

инициатива по его проведению должна исходить от народа. Что касается органов власти, то их задача – обеспечить выполнение воли народа по самостоятельному решению того или иного вопроса. Как разъяснил Суд в своем решении по делу о провозглашении Президентом всеукраинского референдума по народной инициативе (решение № 23-рп/2008 от 15 октября 2008 года), Президент обязан провозгласить такой референдум в случае соблюдения его инициаторами всех процедурных требований, предусмотренных действующим законодательством.

Во-вторых, практически все инициативы исходящие от народа (а если говорить объективно – от тех или иных политических сил) не доходят дальше процедуры регистрации инициативных групп в Центральной избирательной комиссии¹. ЦИК, используя правовую позицию Суда, высказанную им в решении по делу о всеукраинском референдуме по народной инициативе (от 27. 03. 2000 г. № 3-рп/2000), согласно которой Суд признал необоснованной мысль, «высказанную участниками конституционного производства, в соответствии с которой ни Центральная избирательная комиссия, ни Президент Украины, ни другие государственные органы не уполномочены осуществлять проверку относительно соответствия Конституции Украины вопросов, которые предлагаются инициативными группами граждан для всеукраинского референдума по народной инициати-

¹ Обязательный этап референдумного процесса, предшествующий сбору подписей.

ве¹», фактически каждый раз отказывал в регистрации инициативных групп. В большинстве случаев инициирование носило характер продуманной политическими акторами кампании. И таких кампаний, после проведения всеукраинского референдума 16 апреля 2000 года мы можем выделить как минимум десять.

Первая имела место в середине 2001 года. На референдуме фактически предлагалось дать политическую оценку деятельности Президента Л. Д. Кучмы. Одним из оснований для отказа в регистрации инициативных групп стало то, что инициированные вопросы «не предусматривают принятия решения относительно внесения изменений и дополнений в Конституцию Украины, принятия, изменения или отмены законов Украины или их отдельных положений, принятия решений, определяющих основное содержание Конституции Украины, законов Украины и других правовых актов» (Постановление ЦИК Украины от 22 мая 2001 года № 12)².

Вторая имела место в конце 2004 года. Были инициированы вопросы о недоверии действующему парламенту, внесении изменений в Конституцию в части введения дополнительных оснований для роспуска Верховной Рады, имплементации результатов

референдума 2000 года, превращения Украины в федеративное государство с предоставлением областям автономного статуса³. Как и в предыдущем случае, инициативные группы не были зарегистрированы, в том числе из-за неконституционного характера вопросов референдума: «решение вопроса относительно досрочного прекращения полномочий Верховной Рады Украины на всеукраинском референдуме не соответствует Конституции Украины» (Постановление ЦИК Украины от 28 декабря 2004 года № 1380).

Едва ли не единственной успешной кампанией, как с точки зрения инициирования, так и сбора подписей, была кампания конца 2005 года с такими вопросами: «Согласны ли Вы с тем, чтобы Украина стала членом Организации Североатлантического договора (НАТО)?» «Поддерживаете ли Вы участие Украины в Едином экономическом пространстве (ЕЭП) вместе с Российской Федерацией, Республикой Казахстан и Республикой Беларусь, в соответствии с Соглашением о формировании Единого экономического пространства, подписанного 19 сентября 2003 года?» (Постановление ЦИК Украины от 29 ноября 2005 года № 153). Довольно странным является то, что по сравнению с другими инициативными кампаниями, ЦИК в этом случае легко согласилась зарегистрировать инициативные группы по вопросам, которые

¹ Обращаем внимание, что, как было показано, в дальнейшем Суд фактически нивелировал роль Президента как гаранта соблюдения Конституции при инициировании референдума.

² Здесь и далее приводится информация, полученная с официального веб-сайта Центральной избирательной комиссии. – Режим доступа: <http://www.cvk.gov.ua/>

³ Напомним, что эта кампания была непосредственно связана с событиями президентских выборов этого же года.

фактически являются политически диаметрально противоположными.

Четвертая кампания имела место в начале 2006 года и касалась предложения на референдуме отменить иммунитет от уголовного преследования в отношении народных депутатов, Президента и судей. Позиция ЦИК по этому вопросу была негативной (Постановления ЦИК Украины от 27 января 2006 года № 315, от 27 января 2006 года № 316).

Пятая кампания совпала с началом проведения досрочных выборов народных депутатов Украины в середине 2007 года. Предлагалось вынести на референдум вопросы о форме правления Украинского государства (при этом предлагались сразу парламентская и президентская республики), об избрании и отзыве судей, расширении прав местного самоуправления, отмене неприкосновенности и льгот народным депутатам и Президенту, введении отзыва депутатов партиями, от которых они были избраны, более частом применении референдума для решения общегосударственных вопросов. На этот раз к аргументам по поводу несоответствия вопросов действующей Конституции ЦИК прибавила еще один полностью логичный вывод относительно взаимоисключающего характера вопросов о форме правления, а также отсутствия четкой определенности относительно понятий, используемых в других вопросах (Постановление ЦИК Украины от 17 августа 2007 года № 139).

Шестая кампания имела место в конце 2008 года, когда в отдельных западных областях Украины были

проведены общие собрания, на которых был утвержден вопрос: «Согласны ли Вы проголосовать за принятие Закона Украины “Об изменении автономного статуса Автономной Республики Крым на областной, отмене специального статуса города Севастополя и внесении соответствующих изменений в Конституцию и некоторые законодательные акты Украины”, которыми предусмотрено изменение автономного статуса Автономной Республики Крым на областной и отмена специального статуса города Севастополя?». Однако, как и во многих других случаях, ЦИК отказала в регистрации инициативных групп из-за того, что «утвержденная на сборах граждан формулировка вопроса, который предлагается вынести на всеукраинский референдум, делает невозможным установление юридических последствий утвердительного ответа на него, а затем и определения дальнейших действий соответствующих органов государства» (Постановление ЦИК Украины от 28 октября 2008 года № 55).

Седьмая кампания была инициирована одним из кандидатов в Президенты летом-осенью 2009 года и касалась уточнения положений Конституции, в которых содержались нормы избирательного права. Кампания была использована кандидатом как пиарход. ЦИК отказала в регистрации инициативных групп, сославшись на то, что предложенный референдум не вписывается в общую процедуру внесения изменений в Конституцию, предусмотренную ее XIII разделом (Постановление ЦИК Украины от 29 октября 2009 года № 213).

В остальных трех кампаниях имела место та же аргументация ЦИК по отказу в регистрации инициативных граждан. Речь шла об инициативе об отмене запрета на проведение референдума относительно вопроса налогов и введения нового основания по досрочному прекращению полномочий народных депутатов (Постановление ЦИК Украины от 28 декабря 2010 года № 546)¹; инициативе об отставке действующего Президента и роспуске парламента (Постановление ЦИК Украины от 18 января 2011 года № 11); инициативе о роспуске действующего парламента и о поддержке предложенной Правительством пенсионной реформы (Постановление ЦИК Украины от 4 февраля 2011 года № 23).

Исходя из такого анализа кампаний по инициированию всеукраинских референдумов можно сделать вывод о том, что большинство из них носило характер агитационной кампании того или иного кандидата или партии, или же способа обратить внимание власти на существующие проблемы или же вызвать реакцию на предложенные властью инициативы. Немаловажным вопросом остается роль самой ЦИК в вопросах сопровождения кампаний по инициированию референдумов. Комиссия формально подходит к решению поставленных перед ней задач. Как здесь не вспомнить о деятельности органов власти штата Калифорнии, которые они

¹ Инициатива совпала с процессом принятия парламентом Налогового кодекса и акциями протестов со стороны предпринимателей, которые сопровождали этот процесс.

предпринимают при возникновении у населения желания самостоятельно решить тот или иной вопрос: в случае возникновения инициативы законодательный совет помогает инициаторам составить и юридически оформить законодательное предложение, генеральный атторней – сформулировать название и краткое содержание законодательного предложения, министерство финансов – провести финансовый анализ последствий принятия такого закона².

В качестве альтернативы можно было бы предложить закрепить в референдумном законодательстве норму, согласно которой граждане или их объединения до начала сложной и громоздкой процедуры инициирования референдума могли бы обращаться в ЦИК с проектом вопроса, который они планируют вынести на всенародное голосование. Комиссия же должна высказать свое мнение по этому вопросу (при этом необязательно превращать ЦИК в юридическую консультацию, а ответ может быть достаточно односложным). Это бы создало определенные дополнительные возможности и гарантии для граждан по инициированию всеукраинских референдумов.

Кроме этого, невзирая на то что и выборы, и референдум относятся к формам непосредственной демократии, отношение ко второму институту

² Васильева Т. А. Институты непосредственной демократии в зарубежных странах: тенденции развития / Т. А. Васильева // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: материалы междунар. конф. / отв. ред. С. А. Авакьян. – М.: РоЛиКС, 2010. – С. 100.

власти народа является не таким однозначным, как к выборам. Не секрет, что целый ряд стран с учетом своего исторического опыта, специфики национальных политико-правовых традиций и других факторов предусматривают возможность использования референдума для решения государственных вопросов в незначительном количестве случаев. Достаточно вспомнить, что о таких и других институтах непосредственной демократии думали отцы-основатели американской Конституции, которые отдали полное предпочтение представительским формам. В 10-м «федералисте» Дж. Мэддисон по этому поводу отмечает следующее: «Чистая демократия, под каковой я разумею общество, состоящее из небольшого числа граждан, собирающихся купно и осуществляющих правление лично, не имеет средств против бедствий, чинимых крамолой. Общее увлечение или интерес почти во всех случаях будут владеть большинством, а поскольку широковещательность и единомыслие обуславливаются формой правления, нет ничего, что помешало бы расправиться со слабой стороной или каким-нибудь неугодным лицом. Вот почему демократии всегда являли собой зрелище смут и раздоров, всегда оказывались неспособными обеспечить личную безопасность или права собственности, существовали очень недолго и кончали насильственной смертью. Политики от теории, ратующие за этот образ правления, ошибочно полагали, что, осчастливив человечество равенством в политических правах, они тем самым полностью

уравнивают и сгладят все различия в отношении владения собственностью, как и в мыслях и увлечениях»¹. Достаточно емко и точно в этой связи высказался в свое время французский историк и филолог Э. Ренан: «Общая воля (народа. — Ю. Б.) есть лишь капризом каждого часа»².

Довольно часто сами граждане не воспринимают участие в референдуме как важную составляющую их публичной жизни: достаточно вспомнить, что около 70 % французских избирателей проигнорировали референдум 24 сентября 2000 года, на котором решался вопрос о сокращении срока президентских полномочий с 7 до 5 лет, посчитав, что и так результаты этого плебисцита являются достаточно предсказуемыми и не пожелав отвлекаться от более насущных вопросов, как-то повышение цен на бензин и транспортный кризис³.

¹ Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэддисона и Дж. Джея. — М. : Изд. гр. «Прогресс» — «Литера», 1994. — С. 83.

² Цит. по: Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність. — К. : КМА, 2009. — С. 161.

³ Преображенская А. А. Политические институты Франции на фоне перемен в общественно-политической жизни / А. А. Преображенская // Политические институты на рубеже тысячелетий. — Дубна : Феникс+, 2009. — С. 326 (Отмечаем несовпадение данных явки, указанных в этом источнике (79 %), с официальными результатами, оглашенными Конституционным советом Франции (Décision Résultats référendum 2000 du 28 septembre 2000 // <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2000/resultats-referendum-2000/decision-resultats-referendum-2000-du-28-septembre-2000.485.html>)).

Позволяя использовать референдум как самостоятельный способ установления нового конституционного строя, мы не должны забывать, насколько манипулятивным на сегодня является общественное мнение и насколько ограниченными являются «референдумные» возможности принятия решения, чтобы обойтись в этой ситуации без предварительного одобрения проекта Конституции парламентом.

Исследуя практику применения такого института непосредственной демократии, как референдум, мы не можем не упомянуть о том, что большую активность демонстрируют граждане и органы власти в применении референдума для решения тех или иных вопросов на местном уровне. При этом отмечаем и большую результативность применения референдума в местном самоуправлении.

По исследованию, проведенному специалистами Министерства юстиции Украины, за последние 10 лет в нашей стране было проведено более 150 местных референдумов. При этом предметом 50 из них (или 31 %) были вопросы административно-территориального устройства (в первую очередь объединения сельских населенных пунктов), 34 референдума (или 25 %) касались изменения названия населенного пункта, 31 референдум (20,4 %) был приурочен к воссозданию сельсоветов, 13 (7,5 %) – благоустройству населенных пунктов (в т. ч. строительству небезопасных объектов), 10 касались земельных вопросов и столько же – досрочного прекращения полномочий местных советов, сельских и городских голов. Абсолют-

ное большинство из них, 72,8 %, было проведено в селах¹.

В отдельных случаях референдум был использован как средство самостоятельного возложения громадой на себя дополнительных обязательств. В качестве примера – референдум 16 апреля 2000 года в г. Черновцы, на который был вынесен вопрос о самообложении налогом членов Черновицкой территориальной громады в размере 1 грн с целью финансирования работ по благоустройству городских кладбищ. Плебисцит продемонстрировал высокий уровень сознательности граждан относительно необходимости восстановления и поддержания в надлежащем состоянии мест захоронения (городские власти расширили перечень таких объектов, включив туда бесхозные памятники и могилы). За первые шесть лет было собрано 252 тыс. грн (при том, что количество граждан, подлежащих самообложению, – около 180 тысяч). В год сумма сборов составляла от 28 до 48 тыс. грн. За это время были благоустроены 2 кладбища, отремонтированы мемориал и прилегающие дороги².

Такой случай применения прямой демократии можно оценивать по-разному. С одной стороны, это реакция граждан на беспомощность городских властей, которые не в состоянии управ-

¹ Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти : матеріали «круглого столу», 23 липня 2009 р. – К. : СПД Москаленко О. М., 2009 – С. 27–59.

² Письменний В. Самооподаткування: історичний досвід та сучасні проблеми / В. Письменний // Світ фінансів. – 2008. – № 3 (16). – С. 32–33.

лять коммунальным хозяйством. С другой стороны, тот факт, что референдум имел своим продолжением добровольное выполнение обязательств пусть не всей, но достаточно большой частью территориальной громады, символизирует наличие совместных стремлений и интересов у жителей города, что является немаловажным на пути построения полноценного местного самоуправления, где громада не только требует у государства больше полномочий и финансовых ресурсов, но, и как сказано в Законе Украины «О местном самоуправлении», осуществляет публичную власть под личную ответственность.

4. Украина во многих отношениях является уникальной страной. Не исключением является и экспериментирование с избирательными системами. За 20 лет независимости нами при формировании Верховной Рады были испробованы как мажоритарная и пропорциональная, так и комбинированная (смешанная) избирательные системы. Каждый раз на кон ставились сверхзадачи, как-то обеспечение возможности доступа всех граждан к высоким государственным должностям, построение партийной системы и т. д. К каким результатам в конечном счете мы пришли?

По большей части – это разочарование в представительских учреждениях и институте выборов вообще. Об этом достаточно четко свидетельствуют результаты социологических исследований. Так, по данным соцопроса, проведенного Центром Разумкова осенью 2010 года, 58,3 % опрошенных верят в то, что выборы могут быть

сфальсифицированы¹. В чем же причины того, что формы непосредственной демократии, обозначенные в ст. 69 Конституции Украины, так и не стали полноценной основой формирования свободного демократического строя?

Граждане ожидают от выборов серьезных изменений, прежде всего социально-экономической ситуации. Поэтому с большим желанием голосуют за представителей политических сил, которые обещают повышение социальных стандартов. Естественно, придя к власти, политики сталкиваются с катастрофической нехваткой средств на эти нужды. В результате – быстрое разочарование простых украинцев и усталость от политики. Такая простая схема вычисления «эффективности» реализации гражданами своих прав на участие в управлении государственными делами посредством выборов вряд ли допустима для научной статьи, тем не менее, является наиболее иллюстративным изложением модели развития постсоветской государственности с масштабными, но вместе с тем взаимопротиворечащими целями.

Прежде всего речь идет о том, что повышенные социальные обязательства государства, обремененные в конституционные права, не совсем согласуются с построением рыночной экономики. И это очень четко ощущается каждый раз, когда Закон о Государственном бюджете на текущий год, в ко-

¹ Чи можуть бути сфальсифіковані результати місцевих виборів 31 жовтня 2010 року? [Електронний ресурс] : Соц. опитування. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=569

тором урезается значительная часть льгот, попадает на проверку в Конституционный Суд. При этом восстанавливая льготы и социальные выплаты в прежних размерах, Суд не забывает в своих других решениях делать небольшое отступление, говоря о бюджетной политике следующее: при определении в законе о Государственном бюджете доходов и расходов государство должно стремиться придерживаться равномерного соотношения между ними, а также в обязательном порядке придерживаться принципов справедливого, непредвзятого распределения общественного богатства между гражданами, территориальными громадами, учитывать потребности всего общества, необходимость обеспечения прав и свобод человека и достойных условий его жизни (решение от 27 ноября 2008 года). При таком подходе вполне приемлемой могла бы выглядеть инициатива правительства по сокращению социальных выплат, исходя из реальных доходов. Однако тот же Конституционный Суд, каждый раз, когда парламент пытается принять бюджет исходя из показателей экономики, блокирует такое решение, указывая на достаточно туманную формулировку ч. 3 ст. 22 Конституции Украины относительно того, что при принятии новых или внесении изменений в действующие законы не допускается ограничение объема и содержания существующих прав и свобод.

Можно сказать, что в Украине принцип правового доверия достиг такой степени реализации, что в пору говорить о новой постсоветской пара-

дигме верховенства права (составляющей которого и есть этот принцип), смыслом которой является патерналистская вера (а может быть и убежденность) в социальные обязательства государства. Под этот запрет, по мнению Суда, попадают также и льготы, которые хотя бы единожды были установлены законодателем для определенных слоев населения. Российский политолог М. Урнов характеризует такую ситуацию как наиболее часто встречающуюся химеру переходного общества, когда происходит «сочетание крайних форм индивидуализма с не менее крайними патерналистскими ожиданиями»¹.

Естественно, что, придерживаясь таких конституционных рамок, любая политическая сила вынуждена идти на выборы с социальными лозунгами. Далее, столкнувшись с экономическими реалиями, чтобы избежать стремительного падения рейтинга, парламентское большинство вынуждено либо отложить непопулярные реформы в долгий ящик, либо же сделать их наименее радикальными (хотя в последнее время наблюдаются противоположные тенденции в осуществлении государственной политики).

Другой немаловажной составляющей электоральной идеологии является необходимость обеспечения возможности реализации пассивного избирательного права всеми без исключения гражданами. Такая задача

¹ Урнов М. Ниспровергнуть авторитарное большинство: непростая задача / М. Урнов // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. – М. : Европа, 2010. – С. 85.

ставится каждый раз, когда речь заходит о реформировании избирательного законодательства. Однако по результатам практически всегда оказывается, что в избирательных бюллетенях фигурируют одни и те же политики. И как в этой связи не вспомнить слова выдающегося экономиста Й. Шумпетера относительно реальной сущности демократии: «Демократия не означает и не может означать, что народ действительно правит в любом очевидном значении слов “народ” и “править”. Демократия означает лишь то, что народ имеет возможность согласиться или не согласиться, чтобы им правил тот или иной человек»¹. Или, как сказал бы другой известный исследователь демократических форм А. де Токвиль, «всеобщее избирательное право всего лишь легитимизирует использование властью теми, кто и так ею обладает»².

Наше постоянное стремление привлечь в политику абсолютное большинство людей сродни старому советскому выражению о способности кухарки управлять страной. В конце концов реалии сегодняшней жизни таковы, что политика не может превратиться из обособленной сферы профессиональной человеческой деятельности в повседневно-развлекательное мероприятие, не требующее мыслительных и физических усилий.

¹ Шумпетер Йозеф А. Елітарна демократія і теорія конкурентного лідерства / А. Йозеф Шумпетер // Демократія: Антологія. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 480.

² Цит. по: Пабст Э. Рыночное государство и постдемократия / Э. Пабст // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. – М. : Европа, 2010. – С. 238.

Как правило, в отсутствии реальной, а не мнимой, политической активности обвиняют политические партии. Именно на них согласно ст. 36 Конституции Украины возложена важная функция содействия формированию и выражению политической воли граждан. Кроме того отображена и их другая задача, тесно связанная с первой, – участие в выборах³. Именно эта составляющая демократических основ конституционного строя и будет предметом рассмотрения нашего последнего, пятого, блока.

5. Советское прошлое дает о себе знать и сейчас. В частности, это касается и развития партийной системы. Так, размышляя о слабости гражданского общества в постсоветских странах, американский исследователь Марк М. Ховард приходит к выводу, что тому есть по крайней мере три причины – это недоверие к любым организациям, напоминающим принудительно-обязательное членство

³ Для ряда европейских стран характерна более детальная законодательная характеристика основных задач политических партий: согласно ч. 2 ст. 1 Закона ФРГ о партиях 1967 года партии должны влиять на формирование общественного мнения, содействовать активному участию граждан в политической жизни; готовить людей, способных брать на себя обязательства в публичной сфере; принимать участие в выборах в федеральные, земельные и местные органы власти путем выдвижения кандидатов; осуществлять влияние на политическую составляющую в деятельности парламента и правительства; инициировать внедрение их политических целей в процессе принятия решений на национальном уровне; обеспечивать длительные, жизненно важные связи (контакты) между народом и публичной властью.

в организациях коммунистического типа; устойчивость привычных неформальных личных контактов и связей; разочарование в посткоммунистической реальности – от качества жизни до властных институтов¹. Действительно, если посмотреть на реальное состояние дел в создании партийной системы, то невооруженным глазом видно, насколько виртуальными являются большинство политических проектов. В первую очередь виртуальным является членство граждан в этих организациях, из-за причин, обозначенных, Марком Ховардом, и по ряду других факторов. Как правило, партии создаются под конкретного лидера, не имея под собой серьезной идеологической основы.

И когда после очередных выборов (или в их преддверии) начинается критика партийной системы, то на первый план выходят три таких тезиса: слишком большое количество партий; низкий уровень членства избирателей в этих политических организациях; отсутствие в большинстве из них демократической системы управления. Такое критическое отношение в последнее десятилетие обусловлено значительным возрастанием роли партий в реализации гражданами пассивного избирательного права. Каждый

раз, когда ставится под сомнение возможность выдвижения кандидатов на выборные должности исключительно политическими партиями, критики такой избирательной системы указывают на отсутствие (по их мнению) у партий легитимного права выступать даже от трети населения, наделенного правом голоса. Акцентируется внимание на том, что эти объединения граждан представляют (с учетом задекларированных ими членов партии) не более 2–3 % избирателей. И при таких условиях граждане вынуждены выбирать из тех кандидатов, которые выдвинуты абсолютным меньшинством избирателей.

Хотелось бы по этому поводу высказать ряд соображений. Сегодня процесс легализации политических партий хотя и является достаточно громоздким, но при этом небезнадёжно трудным. Наиболее значительным требованием является сбор 10 тысячи подписей в поддержку решения о создании партии. Легализующий орган в лице Министерства юстиции² подходит к этим вопросам достаточно формально (что вполне естественно для демократических процедур). Поэтому по истечении определенного времени можно будет выдвигать кандидатов от собственной политической силы. Еще одной сложной задачей является создание партий в течение 6 месяцев после регистрации своих подразделений в большинстве регио-

¹ Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / М. Марк Ховард. – М. : Аспект Пресс, 2009. – С. 128. (Хотя Ховард придерживается узкого подхода к пониманию институтов гражданского общества, они «не имеют своей целью ни власть, ни прибыль», мы считаем, что указанные им факторы имеют прямое отношение и к неэффективности политической системы.)

² После административной реформы эти функции перейдут к Государственной регистрационной службе. Правда, и она будет действовать под эгидой Министерства юстиции.

нов Украины¹. С другой стороны, как продемонстрировали политические события, предшествующие парламентским выборам 2006 года, можно путем принятия на съезде новой программы и устава партии реанимировать давно существующую на бумаге политическую силу, можно даже изменить название этой партии² (при этом не нужно проходить процедуру регистрации заново, достаточно подать новые документы в регистрирующий орган, который просто «принимает их к сведению»).

Дополнительным аргументом может служить статистика участия граждан стран Европы в жизни политических партий. П. Майер и И. ван Бизен приводят по этому поводу такие цифры: в Швеции членами партии являются 5,54 % избирателей, в Норвегии – 7,31 %, в Голландии – 2,51 %. В целом картина по Европе выглядит также разнообразно: от 17,66 % – в Австрии до 1,15 % – в Польше, при среднем показателе 4,99 %³.

¹ Одной из последних «жертв» такого требования стала «Интернет-партия Украины».

² В качестве примера, партия «Фронт перемен», которую в 2009 г. возглавил рейтинговый политик А. Яценюк. До этого это была малоизвестная политическая сила под названием «Народная трудовая партия» (с 2008 г. – «Демократический фронт»). После смены лидера, названия и программы партия сразу стала весомым игроком на политической арене (<http://poli.in.ua/ua/party/6>). Аналогичная ситуация и с партией «Единый центр», преобразованной в 2008 г. из «Партии частной собственности» (последняя была зарегистрирована в 1999 г.).

³ Mair P., Biezen I. van. Party membership in twenty European democracies, 1980–2000 / P. Mair, I. van. Biezen // Party politics. – 2001. – Vol. 7, № 1. – P. 9.

Поэтому фактически если и вести речь о неравенстве возможностей, то внимание следует переключить на ресурсы основных претендентов на выборные должности. В первую очередь следует говорить о медиа-ресурсах. Не секрет, что именно благодаря новым информационным технологиям происходит манипуляция общественным сознанием, и, как следствие, мнением избирателей. Нельзя не вспомнить, как еще 80 лет назад о подобных процессах писал известный немецкий государствовед К. Шмит: «в любой демократии есть партии, ораторы и демагоги... далее пресса, кино и иные методы психотехнического воздействия на массы. Поэтому возникает опасность того ... что общественным мнением и волей народа дирижируют невидимые и безответственные социальные силы»⁴.

На стороне подобных размышлений и результаты социологических исследований: среди источников получения информации о партиях и блоках, предложенных гражданам во время соцопроса, проведенного в январе 2006 года Центром Разумкова, 86,7 % назвали телевидение⁵. Естественно, что в рыночных (или псевдорыночных) условиях доступ к средствам массовой информации в необходимом объеме имеют далеко не все политические акторы. Однако в погоне за штуч-

⁴ Шмит К. Государство и политическая форма / К. Шмит. – М. : ГУ ВШЭ, 2010. – С. 102.

⁵ З яких джерел Ви в основному отримуєте інформацію про партії та блоки? [Електронний ресурс]: соц. опитування. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=224

ным равенством кандидатов сделать частные СМИ нерентабельными тоже не есть демократическим выходом.

На наш взгляд, из-за отсутствия более-менее четких идеологических установок у большинства избирателей (кроме радикально настроенных граждан правового и левого толка), создавая мнимые стартовые условия для всех без исключения желающих занять высокую государственную должность, мы все дальше отдаляем возникновение реальных демократических институтов. Ведь настоящая демократия – это не просто регулярное проведение выборов. «Выборы не приводят к неизбежному созданию демократии. Выборы требуют наличия институтов и организаций, а также убеждений и норм до того, как они создадут порядок открытого доступа с демократической конкуренцией за политическую власть»¹. При таких условиях, без возникновения думающего и ответственного избирателя-собственника, появление отмеченных элементов демократического открытого порядка представляется весьма затруднительным.

С другой стороны, может ли государство никак не реагировать на хаотичное (хотя, если быть точным, олигархо-центристское) развитие партийной системы? Вопрос носит, скорее, риторический характер. Среди наиболее рациональных средств, выработанных европейскими демокра-

¹ Норт Д. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества / Д. Норт, Д. Уоллис, Б. Вайнгаст. – М. : Изд. Ин-та Гайдара, 2011. – С. 59.

тиями, наиболее привлекательным является государственное финансирование парламентских партий (достаточно интересным в этом плане является опыт ФРГ). Следует отметить, что предыдущими редакциями Закона Украины «О политических партиях в Украине» предусматривалась такая форма поддержки политических сил (в размере 1 % минимальной зарплаты за каждый полученный на последних выборах голос). Однако, не будучи ни разу реализованными, описываемые нормы закона были отменены. Считаем, что законодателю следует еще раз вернуться к этой идее, невзирая на всю постсоветскую риторику относительно невозможности при скудном бюджете тратить деньги на партии.

Возвращаясь к тезису о профессионализации политической деятельности, не можем не сказать и о том, что общество не выработало других механизмов формирования элитарного клуба политиков, нежели партии. Именно с работы в низовых структурах в юношеском возрасте начиналась политическая карьера практически всех без исключения демократических лидеров. А поэтому внимание к созданию полноценной партийной системы со стороны государства должно носить системный и постоянный характер.

Нельзя отрицать и тот факт, говоря о медиа-ресурсах, что в современных условиях партийное развитие и становление других демократических институтов невозможно представить без новых информационных технологий. Сейчас у всех на слуху роль сервиса Facebook в осуществлении

революционных преобразований в Северной Африке. Однако есть и другие более «мирные» примеры экспериментирования с Интернет-технологиями в государственном управлении. Так, шейх Дубай Мухаммед использовал упомянутый Facebook для опроса граждан относительно возможности и необходимости переноса начала учебного года на время после окончания Рамадана. Получив большинство положительных ответов, шейх принял соответствующее решение¹. Естественно, преувеличивать значение этих технологий для модернизации демократических процессов не стоит, особенно утверждать о появлении в ближайшем будущем новой электронной демократии прямого участия.

Однако и отрицать влияние hi-tes на умы избирателей не стоит. Западные политологи небезосновательно утверждают, что «глобального “отката” мировой демократии не предвидится – в силу неумолимого распространения коммуникационных технологий ... Они обеспечивают трансграничное распространение политических знаний и идей и ограничивают нелиберальные режимы

¹ Параг Х. Демократия или эффективность: вызовы XXI века / Х. Параг // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. – М. : Европа, 2010. – С. 211.

в их стремлении не допустить собственных граждан к всевозможным источникам информации»².

Заканчивая анализ демократических основ конституционного строя Украины, хочется процитировать слова выдающегося политика, бывшего премьер-министра этой страны, доктора Махатхира Мохаммада, превратившего отсталую страну Малайзию в одного из «азиатских тигров»: «Самые важные и труднопреодолимые вызовы, с которыми сталкивается модернизация, лежат в сфере культуры... реальная проблема заключена в установлении новых ценностей таким образом, чтобы оно не порождало отчуждения и антагонизма со стороны людей»³. Именно таким трудным путем демократии еще предстоит пройти нашей стране.

Опубликовано: Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1 : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2011. – С. 46–66.

² Каротерс Т. О глобальной демократии и содействии ее развитию / Т. Каротерс // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. – М. : Европа, 2010. – С. 308.

³ Цит. по: Красильщиков В. От авторитаризма к демократии на путях модернизации: общее и особенное / В. Красильщиков // Демократия и модернизация: к дискуссии о вызовах XXI века. – М. : Европа, 2010. – С. 217.