

Е. Л. Чуб

**Многообразие форм
политической активности граждан
как фактор демократичности государственной власти**

В современной общественно-экономической формации государство считают правовым и демократическим, если в нем непосредственная и представительная формы демократии тесно взаимодействуют и уравнивают друг друга. Ни одну из форм осуществления народовластия сегодня не абсолютизируют, поскольку, как и все явления, они имеют и преимущества, и недостатки. Поэтому общепринятым является постулат о необходимости конструктивного совмещения обеих этих форм с целью плодотворного использования их положительных проявлений и избежания недостатков.

Идея непосредственного народовластия основывается на общем принципе, в соответствии с которым в демократическом государстве сам народ должен осуществлять прямое участие в принятии важных политических решений, в осуществлении власти. К положительным моментам такого народовластия относят прежде всего большие возможности, по сравнению с представительными институтами, для выражения интересов и воли народа; обеспечение стойкой легитимации власти, преодоление политического отчуждения граждан и, как следствие, рост стабильности политической системы и эффективности управления; обеспечение контроля за политическими институтами и должностными лицами, преодоление злоупотребления властью, отрыва правящей элиты от народа, бюрократизации чиновничества (ведь бюрократия является своего рода формой невмешательства граждан в дела государства).

Известно, что многие из выдающихся мыслителей прошлого или полностью отрицали демократию, или принимали ее с серьезными предостережениями. Причиной этого являются широкие возможности для развития такого феномена, который сегодня называют манипулированием массовым сознанием и поведением граждан. В условиях демократии равные права предоставляются всем гражданам независимо от уровня их компетентности («гражданской добропорядочно-

сти» в терминологии Аристотеля), поэтому именно «понимание опасности неограниченного волеизъявления суверенных масс привело западные демократии к постепенному формированию представительных институтов, которые бы ограничивали отрицательные последствия демократического правления»¹.

Так, при всех преимуществах непосредственное народовластие имеет и «слабые места», а именно: низкую эффективность и бесконтрольность политических решений вследствие принятия их широким кругом лиц; опасность присущей массам склонности к ущемлению свободы во имя равенства; сложность и дороговизна практического осуществления прямого народовластия; невозможность привлечь большинство граждан к систематическому участию в управлении без принуждения вследствие нежелания значительной части населения заниматься политикой и т. п. Кроме того, во многих случаях для принятия важных государственно-правовых решений необходимо наличие специальных профессиональных знаний (компетентности) и опыта.

Приоритеты относительно указанных форм народовластия исторически менялись. В советский период преимущество отдавалось представительной демократии², что исходило из постулата тождественности интересов личности и общества, граждан и их представителей. С принятием Конституции Украины приоритетная роль в регулировании общественного развития предоставляется непосредственному волеизъявлению граждан. Однако, например, во Франции Конституция на первое место ставит представительную форму осуществления национального суверенитета³. Сегодня обосновывается концепция принципиальной незавершенности демократии как политической, экономической и социальной формы организации общества, где выборы — это только начало и один из элементов системы современной демократии с ее разнообразным потенциалом неэлекторальных форм, а контрдемократия представляет противовес пред-

¹ Пшизова, С. Н. Политические последствия технологического обновления избирательного процесса [Текст]/С. Н. Пшизова//Вести. МГУ. Серия 18: Социология и политология. - 1998. - № 4. - С. 71.

² Фарбер, И. Е. Вопросы теории советского конституционного права [Текст] / И. Е. Фарбер. В. А. Ржевский. - Саратов : Приволж. книжн. изд-во, 1967. - Вып. 1. - С. 177.

³ Люшер, Ф. Конституционная защита прав и свобод личности [Текст] : пер. с фр. / Ф. Люшер. - М. : Прогресс - Универс, 1993. - С. 339.

ставительно-электоральной демократии, а именно является демократией косвенной власти, рассредоточенной в обществе¹.

В демократических государствах выборы, будучи главным политическим институтом, позволяют народу выступать реальным источником власти, а гражданскому обществу — контролировать государство. Это один из наиболее массовых процессов, которые знает право. «Сердце демократии состоит в избирательном процессе. Выборы являются важными для демократии из-за их потенциала институционализировать массовое участие в управлении»². Фактически они обеспечивают представление разносторонних интересов граждан.

В советской науке государственного права выборы чаще всего не указывались среди форм непосредственной демократии наряду с референдумами, всенародными обсуждениями, народными собраниями. Выборы относили к представительной демократии, поскольку, как считалось, в их ходе избиратели не принимают непосредственно решения, а лишь избирают представителей для их принятия³. Но уже в конце 80-х годов А. Г. Мурашин отмечал, что такие институты, как выборы, отчеты депутатов перед избирателями, связаны с народным представительством, но принадлежат к институтам непосредственной демократии, поскольку во всех упомянутых случаях граждане сами непосредственно формируют представительные органы и прямо влияют на их работу. В конституционном же значении представительную демократию выражают органы государственной власти⁴. Именно такая точка зрения является общепризнанной и сегодня в украинской конституционно-правовой теории.

В работах западных ученых исторически политическое участие в большей мере ассоциируется исключительно с прямой демократией (различается два типа демократии: прямая, т. е. демократия как участие, и косвенная, т. е. представительная демократия). Указыва-

¹ Розанвалон, П. Демократична лептимшть. Безстороншть, рефлексивншть, наблжешть [Текст] : пер. з фр. / П. Розанвалон. - Вид. Дім «Киево-Могилянська академія», 2009. - 287 с

² .(апёа, К. Тне спаПеп^е ог ёетосгасу: \$оуеттеп 1 ю Атепса [Тех1] / К. .(апёа,). М. Вегу.). ОоШгап. -ВозЮп : Нои^пЮп ШШп Сотрапу, 1989. - Р. 239.

³ Тихомиров, Ю. А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе) [Текст]/Ю. А. Тихомиров. - М.: Мысль, 1984. - С. 161.

⁴ Мурашин, А. Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа [Текст] / А. Г. Мурашин. - К. : Вища шк., 1989. - С. 42.

ется на «партиципативную» (от англ. participatory — участие) установку, т. е. установку на самостоятельное, не отчуждаемое в пользу любых представителей участие в принятии государственно-значимых решений.

Обобщение опыта привлечения граждан к политическим процессам в разных общественно-экономических формациях позволяет еще раз удостовериться в том, что это явление не может быть сведено к универсальным формам. Некоторые авторы различают такие формы политического участия: индивидуальная и коллективная, добровольная и принудительная («мобилизационная»), активная и пассивная, традиционная и «альтернативная», революционная и «охранительная»; периодическая, эпизодическая и постоянная; избирательная и неизбирательная; легитимная (законная), нелегитимная и т. д. Относительно последней классификации есть определенные сомнения, поскольку, во-первых, в аспекте народовластия термин «легитимный» чаще всего используется в другом значении (как признание и поддержка власти народом). Во-вторых, представляется, что участием в управлении государством может быть лишь деятельность в пределах закона, поскольку неправомерное поведение искажает саму идею гражданского привлечения и граничит с антисоциальными действиями.

Граждане могут проявлять политическую активность путем объединения в политические партии и общественные организации и непосредственно через участие во всеукраинском и местных референдумах, выборах в органы государственной власти и местного самоуправления и т. п. В связи с этим различают следующие две формы политического участия: 1) «непосредственную» и 2) в составе объединений граждан, т. е. через институты гражданского общества («организационная», «опосредованная»). Это организационные формы участия граждан в управлении, которые можно точнее назвать индивидуальной (единоличной) и коллективной.

Одни из политических прав могут быть реализованы лишь индивидуально (участие во всенародных референдумах, выборах народных депутатов Украины, Президента Украины), другие — лишь при объединении с другими, коллективно (право граждан на объединение; право проводить собрания, митинги, походы, демонстрации) — их невозможно осуществить индивидуально. Существуют и права, которые могут быть реализованы как индивидуально, так и коллективно

(право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения или лично обращаться к органам государственной власти, должностным лицам этих органов). При этом объединения граждан могут быть как временными (на собрании, демонстрации), так и постоянными (политическая партия).

Считается, что гражданственности, которая делает возможной демократическую политику, можно научиться только в ассоциативных связях, которые должны защищаться и постоянно укрепляться государством. Объединения граждан активно принимают участие в политической жизни государства в таких формах, как привлечение к проведению выборов народных депутатов, референдумов, всенародных обсуждений, направление коллективных письменных обращений к органам государственной власти, осуществление общественного контроля. Существенной является их роль в обеспечении реализации прав и свобод граждан в политической сфере, в побуждении и привлечении граждан к участию в управлении. Такие объединения являются важным каналом участия граждан в управлении государственными делами и играют интегративную роль в обществе, объединяя граждан по политическим интересам.

По утверждению одних ученых, конституционное субъективное право на объединение состоит из двух правомочий: а) из права гражданина на объединение и б) из права на деятельность организаций (объединений). По мнению других, право на объединение — это право граждан, а не объединений¹. Ученые-конституционалисты приводят разные перечни правомочий, входящих в содержание права на объединение. К ним относят: право создавать на добровольных началах объединения граждан, право добровольно и на равных началах вступать (или воздержаться от вступления) в существующие объединения граждан, право находиться (не находиться) в них, право пользоваться защитой прав и интересов со стороны такого объединения, право беспрепятственно выходить из объединений граждан, свободно прекращать деятельность объединения, свободу от вмешательства государственных органов и других лиц в деятельность объединений, от незаконного прекращения их деятельности, право принимать через них участие в управлении государственными и общественными делами.

¹ См.: Чиркин. В. Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права [Текст]: эссе / В. Е. Чиркин // Право и политика. - 2001. - № 4. - С. 91.

По словам Б. Н. Чичерина, «свобода человека, который вступает в союз с другими, заключается в праве принимать участие в общих решениях»¹. К сожалению, современные политические партии и ассоциации все чаще становятся орудием частных интересов и продвижения отдельных политиков, а не формой представительства и артикуляции интересов. Усовершенствование их деятельности должно быть направлено на повышение возможности всех членов осуществлять реальное участие в принятии общепартийных решений, а также на формирование у граждан навыков участия во властных отношениях.

В большинстве научных источников различают и две процессуальные формы (два юридических порядка) реализации конституционных прав, свобод и обязанностей: 1) инициативная — когда носитель прав сам определяет необходимость и порядок их реализации, организывает их осуществление; 2) процедурно-правовая (процессуально-процедурная) — когда закон с той или иной степенью определенности предусматривает (регламентирует) порядок, процедуру реализации гражданами своих конституционных прав, свобод и обязанностей, последовательность действий самого носителя права, а также непосредственное содержание этих действий.

Политические права граждан можно разделить на осуществляемые в инициативном или процедурно-правовом порядке. К первым принадлежат права объединяться в политические партии, инициировать проведение референдума, доступа к государственной службе, на мирные собрания, право на обращение, процесс реализации которых может начаться лишь по собственной инициативе граждан. Во втором случае процесс проведения выборов народных депутатов, Президента, референдума (если его проведение не инициировано гражданами) начинается вне зависимости от воли граждан, в четко установленные Конституцией сроки (относительно выборов), с соблюдением процедур назначения или провозглашения (выборов, референдумов) и происходит согласно четко установленной в конституционном законодательстве процедуре. В этом случае можно говорить о процессуально-правовом порядке реализации гражданами этих прав.

¹ Чичерин. Б. Н. Курс государственной науки [Текст]: учебник / Б. Н. Чичерин. - Ч. 1 : Общее государственное право. - С. 38.

В развитых демократических обществах участие в формах политической активности, которые инициированы гражданами и политически ориентированы, возрастает и поддерживается¹. Одним из важных факторов, которые должны оказывать содействие осуществлению институтов привлечения граждан к управлению, является усовершенствование процессуального аспекта этой деятельности. Имеет значение также способность граждан активно использовать свои конституционные политические права и свободы, существующие механизмы и институты демократии.

Влияние граждан на принятие государственно-значимых решений (законодательных, исполнительных, судебных) должно осуществляться на всех этапах их реализации: на стадии инициирования и разработки (всенародное обсуждение, народная законодательная инициатива, обращение граждан), принятия (референдум, участие народных заседателей в осуществлении правосудия), реализации (считается, что вероятность выполнения гражданами государственных решений, законов является наивысшей, если они приняты с их участием) и общественного контроля за их воплощением.

В частности, в советской правовой науке развивалась теория общественного контроля, осуществляемого разнообразными инспекциями, добровольными народными дружинами, общественными контролерами, которые наделялись властными контрольными полномочиями. Общественный контроль в современной юридической науке рассматривается в качественно другом аспекте: он может осуществляться через средства массовой информации, политические партии («корпоративный» контроль партий), общественные организации (движения, фонды), группы граждан (избирателей, потребителей и т. п.), группы давления, профсоюзы, трудовые коллективы, разнообразные наблюдательные группы, независимые общественные экспертизы, индивидуальный контроль граждан и другие формы. Иногда проявлениями такого контроля считают и уличные демонстрации, коллективные протесты. «Демократия означает общественный контроль за элитами, а не контроль элит за общественностью»². Особен-

¹ Паппоу. К. J. СШрен полШе5 ш \Ye51ern сктосгааез: рибПс оршюп аиа¹ роНиса! рагиез т Ле 1_trlec1 31a1e5, Orea1 Bп1at, \Ye51 Oerтапу аи<1 France [Tex1] / К. J. Оакоп. - Спа (пат. №и)er\$ey : Спа1Баг Ноизе РибНзНегз, Inc. 1988. - Р. 71.

² Там же. - С. 241.

ности политической активности граждан в Украине обусловлены отсутствием богатого опыта реального влияния социальных групп на процесс подготовки, принятия и реализации властных решений. Обретение такого опыта возможно с помощью разработки конституционно-правовых механизмов преобразования результатов волеизъявления граждан в государственно-значимые решения.

По конституционным положениям в Украине народ выполняет относительно власти учредительную функцию, формирует ее, определяет конституционный строй. В совокупности разнообразные институты непосредственной демократии способны обеспечивать открытость и гласность законотворчества, дают возможность гражданскому обществу влиять на законодательный процесс, на принятие концептуально важных решений. Однако только выборы и референдумы характеризуются непосредственным волеизъявлением в форме голосования, прямым принятием решений по предмету голосования.

Парламентская ассамблея Совета Европы рассматривает участие граждан в публичной жизни как один из наиболее важных политических аспектов демократии. Активное и ответственное привлечение граждан к демократическим структурам и их участие в представительных учреждениях являются решающими в гарантировании законности, доверия и действенности демократических систем, которые формируют общее наследие государств — членов Совета Европы¹. Влияние граждан на принятие государственно-значимых решений присуще любому политическому режиму, но проявляется в них по-разному. При тоталитарном, авторитарном режимах формы политической активности нередко имеют признаки принудительности, граждане выступают «винтиками» в государственной машине. В демократических государствах участие в управлении является свободным делом каждого, а значит — нуждается в незаурядной личной инициативе, которая тоже оказывается не всегда естественной для граждан посттоталитарных стран.

В рамках политической системы участие характеризует в первую очередь ее социально-функциональные параметры, а именно: при-

¹ РагНатеп1агу АззетБу. Ортюп NO. 232 (2001). Взау гесоттешкноп оГ Iне СоттШее оГМ1тз1егз № тетЪег з(а1ез оп Iне рагПара1юп сШгенз ш loca1 рибПс Ше. Tex1 ас)ор1её Бу Iне §1апсПн8 СоттШИее, ас1т\$ оп Ьеба1Г оГ Iне АззетБу, оп 8 МоуетЪег 2001 [Электронный ресурс]. - Режим доступа: п11р://аззетБу.сое.т1/Ооситеп1з/Ааор1ес1Tex1IлаО 1/ЕОР1232.Ыт.

нятие решений, выработку курсов внутренней и внешней политики; управление и самоуправление; отбор членов представительных органов и руководителей государственных и общественных организаций («политическое рекрутирование»); принятие и применение норм права и контроль за их исполнением; осуществление правосудия, политической коммуникации и т. п.¹ В Резолюции 1121 (1997) «Об инструментах участия граждан в представительной демократии»² ПАСЕ сделан акцент: действенность демократии зависит от активного вклада всех граждан. Их участие в политической жизни и сотрудничество в пределах политических организаций является решающим фактором налаженного функционирования демократических учреждений. В Резолюции 1154(1998) «Демократическое функционирование национальных парламентов»³ Ассамблея обратила внимание на необходимость более широкого участия граждан в принятии политических решений.

Считается, что истинные демократии представляют собой политические системы, в которых доступ к власти и право принимать решения осуществляются по результатам свободных всеобщих выборов, которые предусматривают делегирование народного суверенитета представительному органу; референдумы же дают возможность народу непосредственно, свободным голосованием принимать важные императивные решения. Тем самым народ имеет уникальную возможность контроля за деятельностью этих органов, включая полную смену власти.

К формам непосредственной демократии, кроме выборов и референдумов, в литературе относят всенародные обсуждения, опросы, обращения граждан (петиции), отзывы, демонстрации, митинги и др. Однако Конституция Украины в ст. 69 приоритетными формами демократии определяет именно выборы и референдумы.

¹ Ковлер, А. И. Демократия и участие в политике: Критические очерки истории и теории [Текст] / А. И. Ковлер, В. В. Смирнов. - М. : Наука, 1986. - С. 12.

² РагПатепагу АзетБлу оГ Їе СоипсП оГ Еигоре. Ке\$оИиЮп 1121 (1997) оп т\$Гигтеп15 оГсШгеп раПгараиоп т герге\$еп1а11Уе еГетосагу. Тех1 аёор^с! Ьу Іне АзетБлу оп 22 АргП 1997 (1 НБ §11ип§) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [пир://а55етБлу.сое.тп/Оосипен15/АсIопIеаТех1/1а97/ЕКЕ\\$1121.Ыт](http://a55etbly.coe.int/Oosipen15/AsIopIecPex1/1a97/EKE$1121.Ыт).

³ РагПатеШагу АзетБлу оГ Іне СоипсП оГ Еигоре. КезоШпоп 1154 (1998) ОетосгаІю Гипс110пт\$ оГ паПопа! рагПатеп15. Тех1 аПор^Н Ьу Іне А\$сетБлу оп 20 АргП 1998 (9Н 8иип§) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [пйр://а55етБлу.сое.тл/Посигпен15/АсIопIеаТех1/1а98/ЕКЕ81154.Ыт](http://a55etbly.coe.tl/Posigpen15/AsIopIeaTex1/1a98/EKE81154.Ыт).

Так, довольно неоднозначным является отношение к такой форме непосредственного народовластия, как всенародные обсуждения. В советский период они имели широкое применение, когда на всенародное обсуждение выносились проекты Конституции СССР 1936 г. (в результате которого в нее было внесено 47 поправок относительно 32 статей), Конституции СССР 1977 г. (в этом всенародном обсуждении, как утверждалось, приняли участие 140 млн, т. е. 4/5 советских людей), семейных кодексов, законов о землепользовании и землеустройстве, о государственных пенсиях, вопросов о народном образовании и т. д. В современной Украине эта форма непосредственного народовластия забыта и, по мнению многих ученых, безосновательно.

Имела место попытка возобновить практику всенародных обсуждений в Украине в марте-мае 2003 г., когда на протяжении двух месяцев согласно Указу Президента Украины происходило всенародное обсуждение официально опубликованного проекта Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины», главным содержанием которого было предложение мер по движению формы государственного правления Украины от президентско-парламентской к парламентско-президентской республике. Сообщалось, что с июня 2003 г. по март 2004 г. в Украине состоялось около 40 тыс. собраний трудовых коллективов, общественных организаций и профсоюзов, в которых приняли участие свыше 3 млн граждан и следующим этапом которых стало проведение 2 апреля 2004 г. Всеукраинского гражданского форума.

В идеале всенародные обсуждения должны быть эффективным средством выявления воли народа в изначальной, неизвращенной ее форме. Но история свидетельствует, что результаты всенародных обсуждений (как и референдумов, и народных законодательных инициатив) не всегда имели положительное влияние на развитие политических процессов в государствах. Во-первых, причиной этого могла быть недостаточная осведомленность граждан по вопросам, которые обсуждались, поскольку решение некоторых из них не всегда является доступным для всесторонней оценки избирателей (которые могут не предусмотреть всех возможных политических последствий принимаемого решения). Иногда очень значимым является профессионализм в принятии государственных решений. Во-вторых, возможно влияние на избирателей: при авторитарных и тоталитарных

режимах — в большей мере путем запугивания, в демократических государствах — с помощью применения разнообразных политических технологий. Так, из истории известно, что именно голосование использовали для узаконения волей народа своей власти Наполеон Бонапарт, Гитлер, Пиночет. В современных же условиях бурного развития политических технологий по манипулированию сознанием граждан указанные аргументы «против» приобретают еще большую убедительность.

Считается, что всенародное обсуждение должно предшествовать проведению референдумов, особенно всеукраинского, но этого недостаточно — необходим механизм учета высказанных при обсуждении предложений по существу¹. В отличие от референдумов, результаты обсуждения не имеют самостоятельного значения, поскольку не связаны с принятием решений императивного характера.

От референдума также отличают довольно распространенные и систематически применяемые в мире опросы граждан по вопросам общественной и государственной жизни, в частности по тем, которые не могут быть вынесены на референдум. Хотя и возможно некоторое влияние таких опросов на деятельность государственных органов или общественное мнение (особенно в ходе выборов), они не влекут за собой никаких юридических последствий. Поэтому в конституционно-правовой теории их называют скорее социологическим методом, чем государственно-правовым институтом.

Во многих зарубежных странах практикуется также институт народной законодательной инициативы, содержание которого состоит в праве группы избирателей в установленном законом количестве представить на рассмотрение в парламент законопроект. Конституция Украины (ст. 93), определяя субъектов права законодательной инициативы, указания на право народной законодательной инициативы не дает.

В статье 39 Конституции Украины закреплено право граждан собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации. Природа такого вида политической активности порождает сомнение: чем является проведение митингов и демонстраций — формой участия граждан в управлении государственными делами или средством давления определенной группы на властные

¹ Тодыка, Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики [Текст] / Ю. Н. Тодыка. - С. 541.

структуры? Хотя существует мнение, что митинги, демонстрации, забастовки являются «прямым действием», формами непосредственного влияния граждан на органы политической власти¹, здесь мы сталкиваемся с принципиальной проблемой границ гражданского участия: ограничивается оно выборами или к нему можно отнести и «акции неповиновения».

Относительно свободы мирного собрания, если в международных актах речь идет о «каждом человеке», то в ст. 39 Конституции Украины такое право предоставляется лишь гражданам Украины. Это право является важным проявлением непосредственной демократии и формой политической активности граждан. Цель участия граждан в митингах, походах, демонстрациях — повлиять на государственные органы и их решения путем согласования и выражения коллективного мнения по общественно значимым вопросам, принудить властные структуры быть ответственными за свои решения и проводимую ими общественную политику. На собрании общественность может обсуждать разнообразные вопросы политического, экономического и социально-культурного характера, проблемы, связанные с выборами, обсуждением проектов законодательных актов и вопросов, вынесенных на референдум, и т. п. Такая активность — яркое проявление того, в какой сфере государственное управление является малоэффективным и какие именно интересы народа максимально не удовлетворены. При отсутствии институтов наказов избирателей, отзыва народных депутатов избирателями, институт мирного собрания — это значительная возможность граждан выразить свое отношение к государственной политике. С обретением независимости митинги и демонстрации в Украине стали происходить по большей мере по инициативе граждан, тогда как в предыдущий исторический период они скорее имели форму торжественных праздничных парадов. Сегодня собрания граждан чаще приобретают характер протеста.

Большинство европейских конституций разделяют собрания на частные («в закрытых помещениях») и публичные («под открытым небом»): ст. 26 Конституции Бельгии, ст. 43 Конституции Болгарии, ст. 8 Основного Закона ФРГ, ст. 11 Конституции Греции, ст. 79 Конституции Дании, ст. 17 Конституции Италии, ст. 25 Конституции

¹ См., напр.: Политология для юристов [Текст] : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. - М. : Юристъ, 2002. - С. 397.

Люксембурга, ст. 29 Конституции Монако. Как правило, частные собрания законодательством не регламентируются. Для собрания в закрытом помещении не нужно ни разрешение властей, ни их уведомление. «Если собрание проводится по месту жительства, оно защищается исходя из принципа свободы личности»¹.

Характерным признаком конституционного института мирных собраний является то, что в этих отношениях реализуется в первую очередь публичный интерес. Так, в ст. 39 Основного Закона Украины речь идет именно о публичных собраниях по общественно значимым вопросам. В проектах Конституции предлагалось закрепить положение, что собрания в помещениях проводятся без предварительного уведомления², но такое положение не вошло в текст Основного Закона Украины 1996 г. и потому может быть уточнено в отраслевом законодательстве.

Практически неограниченной свободы собраний нет ни в одном государстве. Органы власти дают соответствующее разрешение, правоохранительные органы обеспечивают общественный порядок при их проведении. В юридической литературе иногда предлагается определить «зоны» для проведения массовых мероприятий, однако это было бы существенным ограничением реализации рассматриваемого конституционного права граждан.

Немало споров вызывает выбор порядка организации публичных мероприятий: разрешительный, уведомительный или свободный (явочный). Конституция Украины (ч. 1 ст. 39) требует заблаговременного уведомления органов исполнительной власти или органов местного самоуправления о проведении таких публичных собраний. Порядок их проведения как в Украине, так и в России именуется уведомительным (т. е. не требующим разрешения), однако таким его можно назвать с большой долей условности. На самом деле в данной процедуре есть признаки разрешительного порядка, поскольку все же предполагается санкционирование властей на проведение публичного мероприятия. Возможно, такой порядок действительно больше соответствует этому «взрывоопасному» коллективному праву граждан.

¹ Люшер, Ф. Конституционная защита прав и свобод личности [Текст] : пер. с фр. / Ф. Люшер. - М. : Прогресс - Универс, 1993. - С. 109.

² Конституція України [Текст] : проект, внесений Верхов. Радою України на всенародне обговорення : в ред. вщ 1 лип. 1992 р. // Конституція незалежної України : у 3 кн. / шд заг. ред. С. Головатого. - Кн. 1 : Документа, коментар, статті. - С. 129.

дан, чем простое уведомление. Европейские правозащитные структуры придерживаются мнения, что наличие процедуры получения предварительного разрешения на проведение публичного собрания не противоречит сути этого права¹.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о том, что объективно определить наличие оснований для запрета или прекращения демонстрации довольно сложно. Все демонстрации граничат с политическими конфликтами, а значит — противозаконностью, посягательством на общественный порядок. «Часто обстоятельства определяют, является организованный протест законным или нет»². Несмотря на это, критерии определения судом наличия угрозы интересам национальной безопасности и общественного порядка, необходимости предотвращения волнений или преступлений, охраны здоровья населения, защиты прав и свобод других людей для запрета массового мероприятия (ч. 2 ст. 39 Конституции Украины) необходимо определить в конституционном законодательстве с тем, чтобы избежать возможности незаконного ограничения реализации предусмотренного Основным Законом права.

Конституционные нормы имеют общий характер, поэтому порядок организации и проведения в Украине собраний, митингов, походов и демонстраций должен быть урегулирован отдельным законом. Лишь одно из основных политических прав — право на мирные собрания — не получило подробной регламентации в отраслевом законодательстве, хотя и нуждается ней. Закон о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, походов и демонстраций в Украине должен установить необходимые требования к порядку осуществления этого права с целью обеспечить общественный порядок, права и свободы участников публичной акции и других людей; определить процедуру заблаговременного уведомления органов исполнительной власти или органов местного самоуправления о проведении публичного мероприятия, основания и порядок установления судом ограничений в реализации гражданами этого права.

В Конституции Украины, как и в конституциях некоторых зарубежных стран (например, ст. 103 Конституции Латвии), не конкрети-

¹ См. : Гомьен, Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика [Текст] / Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. - С. 394.

² Іапсіа, К. Тпе спален§е оГ йетосгасу: {гоуегптеШ т Атеп са [Tex1] / К. Іапсіа.). М. Веггу, Ј. ОоШтап. - ВозіЮп : НоніЬіЮп МШш Сотрапу, 1989. - Р. 233.

зируется термин «заблаговременного» уведомления, поэтому данный вопрос считается предметом законодательного регулирования¹. В европейской практике определенный временной промежуток в этом случае не устанавливается, исходя из принципа доверия к правоприменителю, который должен рассмотреть все конкретные обстоятельства и «в разумный срок» принять решение. Однако конкретные сроки заблаговременного уведомления могут быть определены и в законе, и тогда должны предоставлять возможность соответствующим органам исполнительной власти или местного самоуправления принять подготовительные меры относительно обеспечения общественного порядка, прав и свобод других людей, при необходимости (согласно ч. 2 ст. 39 Конституции Украины) обратиться в суд для разрешения спорных вопросов, оповестить организаторов публичного мероприятия о решении суда в случае ограничения проведения такого мероприятия.

Одним из актуальных вопросов в Украине является отсутствие правового механизма влияния избирателей на деятельность своих избранных (наподобие наказов избирателей и отзывов), кроме, возможно, митингов и демонстраций, а также так называемого «императива при переизбрании»², когда мотивом эффективной деятельности представителя (или партии) является угроза непереизбрания (ненабора необходимого количества голосов) на следующих выборах. Голосование дает возможность гражданам переизбирать представителей, которых они правильно избрали, и «снять» тех, в ком ошиблись. Это делает избранных ответственными с помощью избирательного механизма «вознаграждений и наказаний». Он предусматривает, что представителей побуждает соответствовать общественному мнению угроза избирательного поражения. Он также предусматривает, что участники голосования (избиратели): 1) знают, что делают политики на протяжении срока своих полномочий и 2) активно принимают участие в избирательном процессе³.

¹ См.: *Справа щодо завчасного сповіщення про мир: зібрання* [Текст]: Рішення Конституц. Суду України вщ 19 кв1Т. 2001 р. № 4-рп/200 // *Офш. вісн. УкраТни.* - 2003. - № 28. - Ст. 1379.

² Жакке. Ж.-П. Конституционное право и политические институты [Текст]: учеб. пособие / Ж.-П. Жакке ; пер. с фр. - М.: Юристь, 2002. - С. 61.

³ ОалПоп, К. І. Силген роікшз т \Уе\$Іет ёетосгаБез: рибПс ортюп апс! роШСаІ раПез т Іне Іпке! \$Шез. Огеа! Вгат, Шез! Оегтану апс! Ргансе [Тех:] / К. J. Оакоп. - СпаІпат, № УУ. (езгеу : СпаІпат Ноізе РибНзБез. Інс. 1988. - Р. 247.

С отдалением от политических традиций советского периода отброшен такой институт, как императивный мандат народных депутатов. Современная конституционно-правовая наука исходит из того, что народный депутат является представителем всего народа, а не только избирателей своего округа. Кроме того, смешанная и пропорциональная избирательные системы не соответствуют природе императивного мандата. Поэтому переход от императивного к свободному мандату был неминуем и объективно обусловлен.

В связи с этим возникла такая проблема, как полное отсутствие ответственности народных избранников перед гражданами, народом, поскольку по сути победа на выборах — это не только «право на власть», но и ответственность. Депутаты же, избранные по партийным спискам, не имеют прямой связи с избирателями, кроме моральной. В соответствии со свободным мандатом депутат должен руководствоваться лишь законодательством и собственной совестью, а влияние избирателей на принятие политических решений вне избирательного процесса сведено к минимуму.

На сегодняшний день приходится признать, что одним из основоположных принципов представительного правления является тезис о том, что в представительных системах не разрешается (а на самом деле прямо запрещается) введение двух видов практик, которые бы лишали представителей всяческой независимости: императивных мандатов и дискреционного отзыва представителей¹. Это указывает на фундаментальное различие между представительным правлением и системой, которая гарантирует полное соответствие вкусов управляемых и решений избранных. Можно давать обещания или предлагать программы, но все без исключения представители оставляют за собой право выбора, выполнять их или нет. Несомненно, у представителей существуют стимулы выполнять свои обещания: их выполнение — глубоко укоренившаяся социальная норма, а их нарушение накладывает «клеймо позора», которое может усложнить переизбрание. Однако представители всегда владеют определенной свободой действий². Получается, что достойное функционирование современных институтов непосредственной демократии возможно лишь

¹ Манен, Б. Принципы представительного правления [Текст] : пер. с англ. / Б. Манен. - СПб. : Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге. - 2008. - С. 204.

² Там же. - С. 209.

в экономически, политически и главное — в культурно развитом обществе с прочными демократическими традициями, высоким уровнем политико-правовой культуры и надлежащим уровнем доверия к власти.

Объем и эффективность реализации правомочий политического участия зависят от многих факторов объективного и субъективного характера. К ним принадлежат: политический режим; социально-экономические условия, в которых осуществляется такое участие (уровень экономического развития всего общества и материальной обеспеченности отдельных граждан — потенциальных участников управления государством; отношения собственности); организационные (качество властной деятельности государственного аппарата, уровень профессионализма управленческих кадров), идеологические (избегание крайностей как заидеологизованности, так и полного отсутствия интегрирующей общество демократической идеи), социально-психологические (субъективные) факторы — уровень политико-правовой культуры, осведомленности граждан, знание конституционных норм, основных прав и обязанностей, общий культурно-образовательный уровень, характер ценностных ориентации государственных служащих и субъектов политического участия; накопленные демократические традиции, менталитет народа, исторический этап развития государства и общества, влияние национальных и геополитических факторов и т. д.

Все факторы положительного и отрицательного характера образуют социальную среду, в котором действует механизм реализации политических прав граждан. От их характера зависит, какие условия имеют субъекты политического участия для выражения интересов и мнений, объединения, влияния на принятие политических решений, наталкиваются ли они на определенные барьеры, препятствующие осуществлению политических прав.

Среди факторов, обуславливающих реальный характер вовлеченности граждан в процесс принятия государственно-значимых решений, необходимо подчеркнуть значимость юридических, в частности конституционно-правовых средств. Иногда факторы реализации прав и свобод отождествляют с понятием гарантий их осуществления. Но нужно заметить, что факторы, которые влияют на реализацию прав и свобод человека и гражданина, могут иметь и положительный,

и отрицательный характер, но лишь положительные факторы, всегда оказывающие содействие их полному осуществлению, могут служить гарантиями их реализации.

В числе отрицательных явлений, препятствующих развитию общественно-политической активности граждан в Украине, отмечают «деградацию гражданственности», социальный негативизм и апатию (недостаточность общественной реакции на принятие политических решений), политическое отчуждение, низкий уровень доверия к институтам власти и поддержки их действий, отсутствие традиций цивилизованных форм гражданского протеста, устойчивый стереотип невозможности защиты гражданами своих прав перед государством, «закрытость» власти и непрозрачность процесса принятия политических решений и др.

Причинами неучастия граждан в управлении называют недостаток времени, знаний и информации, непредсказуемость развития политической ситуации, неуверенность граждан во влиятельности институтов гражданского общества. Эти отрицательные факторы, безусловно, усиливают тенденции отчуждения граждан от власти. При этом не служит оправданием и то, что ни в одной демократической стране мира политические права человека не обеспечены на сто процентов, в каждой есть свои проблемы (вспомним лишь манипулирование на выборах в США и некоторых государствах Европы), но в развивающихся странах «молодой демократии» они стоят особенно остро.

Исследуя механизм реализации политических субъективных прав граждан, важным вопросом является возможность ограничения их реализации. Права и свободы осуществляются в установленных законом рамках, за которыми такие права и свободы, если ими злоупотребляют, превращаются в противоположность — антисоциальные действия. Поэтому использование политических свобод не может быть неограниченным, безответственным. Определение границ основных прав — наиболее сложная и спорная юридическая проблема. Конституция Украины при установлении ограничений политических прав граждан исходит из положений международных пактов о правах человека, согласно которым государство имеет право устанавливать необходимые и целесообразные минимальные ограничения прав человека и гражданина.

Б. С. Эбзеев выделил три вида конституционных ограничений основных прав и свобод, которые образуют определенную систему: а) ограничения общего характера (касаются общего конституционно-правового статуса); б) ограничения основных прав в условиях чрезвычайного положения; в) ограничения основных прав и свобод, обусловленные особенностями правового статуса отдельных категорий граждан (должностных лиц, военнослужащих и др.)¹ - К этой системе можно добавить особые конституционные ограничения относительно каждого конкретного субъективного права граждан.

Абсолютно безграничных прав в обществе в принципе существовать не может. Права конкретного человека всегда выходят на права других людей². Первым общим принципом относительно ограничения прав и свобод человека и гражданина (в том числе и политических) является то, что при реализации прав и свобод одного человека не должны нарушаться права и свободы других лиц. Запрещается также установление ограничений по признакам расы, политических убеждений, имущественного положения и т. д. (ч. 2 ст. 24 Конституции Украины).

Проблема границ участия в управлении государственными делами требует ответа на вопрос: можно ли оценивать как участие в управлении противоправные действия граждан? Другими словами, речь идет о качественном критерии политического участия. Государство признает лишь такие формы гражданского участия, которые вписываются в рамки закона (конституционного, административного, уголовного). Противоправные же действия, даже если они совершены с целью повлиять на принятие государственных решений, влекут за собой ответственность. Это, например, образование и деятельность политических партий и общественных организаций с антисоциальными целями (ст. 37 Конституции Украины), нарушение законодательства об объединениях граждан, порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных походов и демонстраций, законо-

¹ Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву [Текст]: по материалам «круглого стола» / подгот. Л. А. Морозова // Государство и право. - 1998. - № 7. - С. 25.

² Рабшович, П. М. Здшнення прав людини: проблеми обмежування (загально-теоретичний аспект) [Текст] / П. М. Рабшович, І. М. Панкевич // Праш Львів. лабораторія прав людини і громадянина НДІ держ. будівництва та мюц. самоврядування АПРН України. - Серія І : Дослідження і реферата. - С. 38.

дательства о выборах, о референдумах, организация массовых беспорядков (статьи 185¹, 185², 186⁵, гл. 15-А Кодекса Украины об административных правонарушениях; статьи 157, 160, 293, 294 Уголовного кодекса Украины). Поэтому вторым ограничением осуществления политических прав граждан является то, что они могут осуществляться только в рамках закона.

Отдельные ограничения прав и свобод с указанием срока действия могут устанавливаться в условиях военного или чрезвычайного положения. Из политических прав граждан в таком случае не может быть ограничено лишь право на обращение (ч. 2 ст. 64 Конституции Украины), другие субъективные политические права — на объединение, избирательные права, право участия в референдуме, равного доступа к государственной службе, на мирные собрания — могут подлежать конституционным ограничениям.

Что касается отдельных политических прав граждан Украины, на уровне Конституции определены ограничения права на объединение (могут устанавливаться законом с целью устранения угрозы важнейшим ценностям — национальной безопасности и общественному порядку; охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей (ч. 1 ст. 36 Основного Закона Украины); запрет их образования и деятельности с перечисленными антисоциальными целями — ст. 37); права на мирное собрание (могут устанавливаться судом в тех же интересах, что и относительно права на объединение — ч. 2 ст. 39). Других ограничений относительно правомочий политического характера Конституция Украины не обозначает, а конституционные права и свободы человека и гражданина не могут быть ограничены, кроме случаев, предусмотренных Конституцией Украины (ст. 64). Таким образом, на уровне закона могут быть установлены только ограничения права на объединение (части 1, 2 ст. 36 Конституции) и права на мирные собрания (ч. 2 ст. 39). Возможность введения других ограничений политических прав граждан Украины на уровне законов в Конституции не предусмотрена.

Эффективность является одной из характеристик механизма реализации прав граждан в политической сфере. По утверждению западных ученых, одной из целей расширения гражданского участия является открытие политических систем, которые «задеревенели» из-за корпоративного осуществления политики и бюрократического

управления. Чувство политической эффективности — это понимание, что граждане могут влиять на политические решения. Оно побуждает индивидов быть активными в политике, тогда как отсутствие эффективности порождает апатию и отчуждение.

Под эффективностью действия любой социальной системы обычно понимают достижение ею полезных целей. Эффективность правового регулирования определяется как соотношение между результатом правового регулирования и целью, которая стоит перед ним. Эффективность реализации конституционных прав политического участия определяется тем, насколько полно действует механизм их реализации. Показателями (критериями) эффективности этого механизма являются уровень политического согласия в обществе, соответствующее отображение общественных потребностей и интересов граждан в деятельности и решениях властных структур, совершенствование методов государственного управления, поддержка гражданами политического курса и реформ, которые проводятся властью, повышение политической активности граждан, укрепление власти (без сильного государства невозможно развитие гражданского общества), ее открытость, развитие демократических традиций участия в управлении и т. д. Определение эффективности конституционных норм относительно реализации политических прав граждан помогает формулированию научно обоснованных рекомендаций по усовершенствованию соответствующего законодательства.

Полезную информацию относительно интенсивности стремления граждан Украины к демократическим ценностям дают материалы социологических исследований, в соответствии с которыми на фоне изменения ценностного отношения к политике идет процесс определенной политизации населения Украины. Правда, социологи не склонны считать его всеохватывающим. Опираясь на данные исследований, они называют невысокий процент в самом деле политизированных людей, но отмечают рост этой тенденции. Например, по данным всеукраинского социологического исследования, проведенного еще в июне 2004 г. в 125 учебных заведениях, большинство молодых людей в Украине — 57 % — интересовались политической жизнью страны¹. В декабре того же года наблюдался существенный

¹ НПр://лу\у\у.рос)гоБпо511.иа/роагоБпо51|/2004/04/27/116924.Ыт1.

рост уровня политической активности граждан во время проведения выборов Президента Украины.

С вопросом об эффективности механизма реализации политических прав граждан тесно связана проблема поощрений и льгот как средств, которые содействуют их осуществлению. Исследователи общественно-политической активности не имеют единого мнения относительно форм ее стимулирования. Одни считают вообще неправомерным такой вопрос, поскольку рассматриваемый вид деятельности преследует идейно-политические интересы, являющиеся несовместимыми с меркантилизмом; другие допускают возможность лишь морального поощрения; третьи говорят о необходимости морального и материального стимулирования активистов.

Государство и общество, по сути, не могут относиться безразлично к тому, реализует ли гражданин закрепленные в Конституции политические права, они должны быть заинтересованы в гражданской активности личности. Поэтому задача государства не ограничивается юридическим закреплением политических прав и свобод в конституционном законодательстве, поскольку оно должно гарантировать их осуществление не только юридическими, но и экономическими, политическими и культурными средствами, сориентировать на реализацию этой задачи усилия всего государственного механизма. Среди средств стимулирования общественно-политической активности граждан можно назвать содействие развитию их правосознания и правовой культуры, положительную ответственность. Методы же льгот и материального поощрения сущностно не присущи политической сфере общественных отношений.

Все конституционные права, свободы и обязанности граждан в основных законах закрепляются в крайне общей форме. Безусловно, Конституция не может и не должна давать исчерпывающего описания всех тех прав и свобод, которые она закрепляет для граждан, поскольку это задача текущего законодательства¹. Государство в конституционном законодательстве предлагает для реализации прав и свобод уже «готовые рецепты» форм и соответствующие гарантии. Но формы участия граждан в политической жизни более многочисленны и разнообразны. В процессе развития общественно-политической жизни

¹ Тодыка, Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине [Текст] / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. - К.: Ін Юре, 2004. - С. 86.

возможен поиск новых форм политической активности граждан, которые выходят за пределы традиционного участия в выборах. Конституционно-правовое регулирование обретают лишь наиболее значимы из них.

Примером других форм политической вовлеченности граждан является привлечение не только к формированию органов государственной власти (выборы), но и к разработке законопроектов, подготовке и реализации проектов государственных политических решений (общественные экспертные консультативные советы при высших государственных органах; общественные обсуждения законопроектов и других решений); общественный контроль — например, система регулярных встреч и отчетов не только народных депутатов, а и должностных лиц органов управления перед гражданами; участие в работе политических партий, соответствующих общественных организаций, участие в политических кампаниях, проведении правовых образовательных мероприятий и т. п. Для укоренения демократических традиций необходимо разнообразие, гибкость, удобство форм участия граждан в принятии государственно-значимых решений.

Информация об авторах

Витрук Николай Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда РФ в отставке, заведующий кафедрой конституционного права Российской академии правосудия

Барабаш Юрий Григорьевич - доктор юридических наук, член-корреспондент Национальной академии правовых наук Украины, проректор по учебной работе, заведующий кафедрой конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Нудненко Лидия Алексеевна — доктор юридических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия

Селиванов Анатолий Александрович — доктор юридических наук, профессор, академик Национальной академии правовых наук Украины, заслуженный юрист Украины, постоянный представитель Верховной Рады Украины в Конституционном Суде Украины, профессор кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Гранкин Игорь Васильевич — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Российской академии правосудия

Колюшин Евгений Иванович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, член ЦИК РФ, профессор кафедры конституционного права Российской академии правосудия

Дахова Ирина Ивановна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Слинько Татьяна Николаевна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Кушниренко Александр Георгиевич - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Перчаткина Светлана Александровна — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного права Российской академии правосудия