

КАКОЙ БЫТЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЕ В УКРАИНЕ

Дебаты о необходимости реформы Конституции Украины начались почти сразу после её принятия. Дискуссия достигла своего апогея в период последней президентской кампании и закончилась принятием соглашения о конституционной реформе. Казалось бы, спор окончен и вопрос урегулирован. Однако после этого он разгорелся с новой силой и не утихает до наших дней. И это неудивительно, поскольку ни одна из противоборствующих политических сил не удовлетворена соглашением о конституционной реформе. Президентская команда готовит свой проект новой Конституции, другие политические силы не отстают от Президента. Политическая борьба по этому вопросу неизбежна. Жаль только, что она ведется в узком кругу политической элиты, без участия общественности, хотя Президент обещал и обещает широкое предварительное обсуждение нового проекта Конституции.

Вокруг чего ведется дискуссия и политическая борьба? Главный дискуссионный вопрос – это форма правления украинского государства, зафиксированная в Конституции Украины, распределение власти между законодательной и исполнительной властью и внутри самой исполнительной власти между Президентом и Правительством. Ни для кого не секрет, что президентско-парламентская форма правления, зафиксированная в Конституции Украины, “списана” с российской Конституции, что характерно почти для всех постсоветских государств. Идеологической основой данной формы правления является разработанная на Западе теория, согласно которой переход к демократии государств с тоталитарным и посттоталитарным режимом возможен и более эффективен с помощью авторитарного режима. Не последнюю роль в закреплении в Конституции Российской Федерации президентско-парламентской формы правления сыграл и такой субъективный фактор, как авторитаристские устремления первого Президента России Б.Н. Ельцина, обусловленные и личностными чертами, и политической ситуацией, его политической борьбой с Президентом СССР М.С. Горбачевым. При этом нужно заметить, что президентско-парламентская форма правления в том виде, в каком она закреплена в Конституциях России и Украины, дает Президенту большие права, чем чисто президентская форма правления, существующая в классическом виде в США. Эта форма правления в России и некоторых других постсоветских государствах доказала, по крайней

мере на нынешнем этапе, свою эффективность. Там удалось остановить деструктивные процессы в экономике и социальной сфере и добиться политической стабилизации. Но в Украине этого не случилось. Причина заключена как в особенностях истории, так и в особенностях современного положения в Украине, хотя одно с другим неразрывно взаимосвязано. Существуют, на мой взгляд, по крайней мере два объективных фактора, оказывающих определяющее влияние на политическую жизнь Украины: историческое отсутствие государственности и территориальный раскол Украины.

Украина на протяжении всей своей истории, по существу, не имела государственности. Киевская Русь не может считаться древним украинским государством, впрочем, как и русским, поскольку это самобытное, самостоятельное древнее государство, существовавшее на части нынешних территорий Украины, России и Белоруссии. Оно может рассматриваться как прагосударство по отношению ко всем трем нынешним государствам. Запорожская Сечь также не может считаться украинским государством, поскольку это была организация казачества, своеобразная военная, а не политическая и территориальная организация хотя бы части современной Украины. Украинская республика, возникшая после Октябрьской революции в России, просуществовала очень недолгое время, и ее власть была скорее символической, нежели реальной, закладывающей основы самостоятельной, суверенной государственности. Этим обстоятельством, в значительной мере, объясняется то, что хотя после провозглашения независимости прошло уже почти семнадцать лет, Украина на сегодня не является государством в подлинном смысле слова, то есть государством, в котором значительная часть граждан и политическая элита осознали и выражают государственные национальные интересы, а государственная власть делает все для их осуществления, реализации. Украина представляет собой скорее территорию, на которой политические силы, выражающие интересы различных экономических кланов, борются за государственную власть с целью использования ее для еще большего усиления экономической власти своего клана. Общегосударственные интересы, интересы широких слоев граждан оказываются на заднем плане. Они имеют значение и реализуются в той мере, в какой способствуют осуществлению главной задачи. Именно поэтому борьба политических сил носит беспощадный характер, не направлена на поиск консенсуса, ведущего к укреплению государства. В Украине в лучшем случае, появились политики, а не государственные деятели, а между ними большая разница, ибо, как говорил У. Черчелль, первые думают о будущих выборах, а вторые – о будущих поколениях.

К этому обстоятельству добавляется еще территориальный раскол Украины, который тоже исторически обусловлен. Ведь столетия западная Украина развивалась под влиянием или в составе средневропейских государств, в то время как восточная Украина и юг Украины развивались под влиянием, а более трехсот лет – в составе России. Исходя из этого, возникли те экономические, языковые, культурные различия и вытекающие из них политические пристрастия и позиции, которые мы имеем на сегодняшний день.

В границах современного государства Украина существует немного более полувека, если учесть, что повстанческое движение в Западной Украине прекратилось только в 50-е годы прошлого века. Как результат, мы имеем регионы с разным уровнем экономического развития и структурой экономики, различной культурой и языковой средой, различными политическими представлениями и видением будущего государства.¹ Конечно, эти регионы различаются и этническим составом населения, но в их различиях основную роль играют не этнические, а именно региональные факторы.² Можно смело утверждать, что различия между украинцами и русскими юго-восточного региона Украины в основных своих характеристиках будут меньшими по сравнению с различиями между украинцами востока и запада Украины. Различие регионов Украины является общепризнанным фактом, и когда некоторые политики заявляют о надуманности этой проблемы, то они делают плохую услугу как тем политическим силам, которые они представляют (впрочем, это их внутривнутрипартийное дело), так и процессу строительства единого, независимого украинского государства (а это уже касается всех граждан Украины).

Верно, что проблема региональных различий особенно обостряется у нас во время предвыборных кампаний Президента и Верховной Рады, и обостряют её сами политики, акцентируя внимание на ней в своих программах, выступлениях, лозунгах и т. д. Но тогда верно и то, что сама проблема существует. Не станут же политические силы и работающие на них политтехнологи использовать лозунги и призывы, не встречающие поддержки электората. И те, кто отрицает наличие проблемы после выборов, сами её используют в процессе выборов, несомненно, обостряя её. И потому, на мой взгляд, политические партии должны заключить соглашение, хотя в эти соглашения уже никто не верит, о том, чтобы во время выборов не обострять данную проблему, но, признав её реальное существование, сосредоточить все силы на практическое укрепление единства общества, его консолидацию.

Казалось бы, в этой ситуации лучшей является президентско-парламентская республика с широкими правами Президента. Многие политики и из правящей коалиции, и из оппозиции придерживаются этой точки зрения. Им кажется, что сильная президентская власть является более эффективной, нежели власть в парламентской республике. Речь при этом идет не о степени демократичности (и президентская и парламентская республики могут быть одинаково демократичными), а именно об эффективности. Но это только видимость. Конечно, опыт Франции времен де Голля говорит в пользу сильной президентской власти. Но Украина – не Франция, и у нее нет своего де Голля. И что самое печальное, в обозримом будущем не предвидится в принципе. В условиях различной ментальности запада и востока Украины найти одинаково приемлемую политическую фигуру не представляется возможным. К тому же, против этого говорит и политическая культура Украины. В выражении “Где два украинца, там три гетмана” заключена большая доля истины. Президент Украины в обозримом будущем будет представлять лишь половину избирателей, а это, как показывает уже наш опыт, не способствует и не будет способствовать становлению нации и государства. Об отношении к Президенту граждан Украины красноречиво говорит тот факт, что Президент Л.Д. Кучма, два срока бывший на посту Президента Украины в период, когда происходило становление украинского государства, не был даже включен в сотню великих украинцев. В этом отношении парламентская республика при формировании Верховной Рады по партийным спискам открывает больший простор для консолидации нации, а значит и большие перспективы для укрепления государства и легитимации политической власти. Конечно, наши политические партии тоже имеют региональный оттенок, а еще больше финансово-групповой, но все же на их основе легче прийти к национальному консенсусу, нежели на основе лидера. Ведь активные члены и сторонники партии регионов есть не только на востоке, но и на западе, точно так, как сторонники блока “НУ и НС” есть и на западе и на востоке.

Политический кризис, разразившийся в Украине в последнее время, похоже, привел к этому выводу большинство правящей политической элиты представленной в парламенте. Все больше политиков и политологов склоняются к тому, что парламентская форма правления, или, в худшем случае, парламентско-президентская, больше подходит для Украины, будет более эффективным инструментом укрепления украинского государства.

Но при переходе к парламентско-президентской республике необходимо менять систему выборов президента. Во всех странах Западной

Европы с парламентско-президентской формой правления президент избирается парламентом. Только в молодых демократиях Европы президенты избираются всенародно, хотя в большинстве из них являются парламентско-президентскими республиками. Но это обстоятельство не способствует осуществлению принципа разделения властей, без осуществления которого немыслима современная демократия, а также порождает перекрещивание президентских и правительственных полномочий, противоречия между ними, что, в конечном счете, подрывает саму власть. При парламентско-президентской республике всенародное избрание президента излишне не только с точки зрения финансовых затрат на избирательную кампанию, но и с точки зрения четкого распределения компетенции между различными органами власти.

Другой вопрос, который должен быть, на мой взгляд, обсужден при реформе Конституции – это вопрос о форме государственного устройства Украины. Правда, если вопрос о форме правления активно обсуждается в политических кругах, то проблемы государственного устройства Украины остаются вне поля политических дискуссий. Политические силы, близкие к Президенту, вообще отождествляют федерализм с сепаратизмом и потому объявляют его преступлением. Конечно, вряд ли эти политики не знают различия данных понятий. Отождествление федерализма с сепаратизмом преследует чисто политические цели: во-первых, поставить сторонников федерализма с самого начала в положение оправдывающейся стороны; во-вторых, внушить обывателю мысль о том, что выступающие за федеративное устройство Украины выступают против её целостности, стремятся расколоть её единство и присоединить восточную Украину к России.

Проблема государственного устройства Украины обострилась тоже во время последней президентской избирательной кампании по выборам Президента Украины. Тогда областные советы некоторых западных областей, с одной стороны, заявили о своей приверженности и поддержке Виктору Ющенко, а Северодонецкий съезд депутатов региональных советов юго-восточных областей, с другой стороны, заявил о своей поддержке Виктору Януковичу. Но сама проблема возникла не тогда. Еще при подготовке Конституции независимой Украины шли дискуссии о форме государственного устройства Украины. Но тогда политической элитой Украины идея федерализма была отвергнута. У всех на глазах были Карабах, Приднестровье, да и в собственном Крыму были очень сильны пророссийские настроения, а некоторые политические силы Крыма прямо выступали за присоединение Крыма к России.

Были экономические причины, связанные с неодинаковым уровнем экономического развития востока и запада Украины. Да и вообще политическая элита считала, что в условиях глубоких исторических, экономических, культурных различий регионов Украины федеративное устройство не будет способствовать становлению государственности в Украине, а закрепит этот территориальный раскол. Тогда и была выдвинута Президентом Украины Л. Кравчуком концепция унитарного децентрализованного государства (что это такое – никому не ясно до сих пор). Правда, территориальная автономия Крыма была признана. Подавляющее большинство политической элиты Украины приняло эту идею, и без больших дискуссий идея федеративного устройства Украины была отвергнута.

Однако дальнейшее развитие независимой Украины показало, что идея федерализма жива как в обществе, так и в политическом поле. И сегодня каждый здравомыслящий политик понимает, что опасение относительно стремления отдельных политических сил востока и юга, отделения от Украины и посягательств России на украинские территории, мягко говоря, сильно преувеличены. И это связано как с опытом нашего независимого развития, так и развития России. Пример развития отношений России и Белоруссии по строительству союзного государства, особенно в свете конца 2006 – начала 2007 годов, показывает, что даже если гипотетически предположить, что политическая элита востока и юга Украины объявила курс на соединение с Россией, то его осуществить бы не удалось. И не только потому, что Россия не пойдет на нарушение Хельсинских соглашений. Дело в том, что бизнес-элиты и Украины, и России не позволят это сделать. Экономике постсоветских государств развивались в новых условиях, изменились их структуры, наработались экономические связи, способствующие увеличению прибыли, в том числе с учетом границ, и разрушить их в одночасье бизнес просто не позволит. Но это предположение из области фантазий. Ни один ответственный и реалистически мыслящий политик востока и юга Украины сегодня с такими идеями не выступает. Федерализм нельзя смешивать с сепаратизмом. Последнего на востоке нет. Когда в конце января 2007 года Президент Украины В. Ющенко посетил Донецк, председатель Донецкого областного совета Анатолий Близнюк прямо заявил о том, что он хотел бы, чтобы забыли такое слово, как сепаратизм в Донбассе. Что же касается опасений относительно того, что федерализация усложняет отношения между регионами-донорами и дотационными регионами, то по этому поводу можно сказать следующее. Те, кто участвовал в референдуме 1991 года, наверное, помнят предвыборную (одновременно проводи-

лись выборы Президента Украины) и преферендную листовку РУХа Украины, в которой указывалось, на каком месте в Европе находится Украина по производству важнейших видов промышленной и сельскохозяйственной продукции. Проводилась мысль о том, что стоит нам отделиться от других республик Союза, и мы по уровню благосостояния народа окажемся в числе ведущих стран Европы. Чем это обернулось для нас в области экономики и уровне жизни народа, всем известно. Еще большей катастрофой будет раскол Украины. И я думаю, что это понимает политическая элита. Так что и опасения по этому поводу беспочвенны.

Правда, после августовских событий на Кавказе некоторые политические силы, взявшие курс на вступление в НАТО, нагнетают политическую обстановку, сеют недоверие в доброжелательности и искренности политики России по отношению к Украине. И, конечно же, в идее федерализма они увидят прокремлевскую позицию, будут говорить, да и говорят о сепаратизме и представительстве интересов Украины. Но здесь можно сказать по этому поводу только одно: в политических действиях каждый фактор видит то, что он хочет видеть, ибо он оценивает их с точки зрения выражаемых им интересов и сформулированных на их основе целях. А, между тем, федерализация Украины позволила бы смягчить многие противоречия и недоверие между востоком и западом Украины.

Почему с федеративным устройством Украины можно связывать такие надежды, чем обусловлена сама необходимость федерации? Дело в том, что мы снова наступаем на те же грабли. Все исследователи, и не только в Украине, одной из причин развала СССР называют унификацию общественной жизни в масштабах союза, русификацию, недостаточный учет, а иногда и просто игнорирование национальных особенностей регионов, сосредоточение всей власти в Москве, хотя де-юре СССР был федеративным государством, лишение политической элиты республик всякой самостоятельности. С упорством, достойным лучшего применения, наша политическая элита взяла на вооружение те же методы, надеясь, что у нас они сработают, будут способствовать укреплению единства общества, становлению суверенного государства. И хотя большинство политиков и политологов в теории на словах признают, что социальной основой этого единого, суверенного государства может быть только политическая украинская нация, многие имеющиеся спорные вопросы решаются с позиций титульной нации, украинской этнической нации и правом олицетворять, представлять эту позицию обладает только запад Украины. Как будто он не был, так же, как и восток, столетиями в составе других

государств, как будто культура этих государств не наложила свой отпечаток на их культуру и ментальность. Но такая политика ничего не может породить, кроме недоверия и подозрительности между западом и юго-востоком Украины, и не будет способствовать соборности Украины.

Какие вообще объективные факторы в современных условиях определяют форму государственного устройства? Мы не говорим о субъективном подходе властной элиты. Властвующая элита всегда стремилась и будет стремиться к унитаризму. Во-первых, из-за стремления к большей власти (власти, как и денег много не бывает), во-вторых, из-за большей простоты управления, реализации властных полномочий. Не будем делать исторический экскурс к истокам федерализма и унитаризма. Сегодня форма государственного устройства обусловлена, прежде всего, однородностью или разнородностью национального состава населения страны, единством, близостью или различием регионов в экономическом, культурном отношении, в ментальности. При этом, на мой взгляд, национальный фактор играет меньшую роль в определении формы государственного устройства, чем территориальный, по крайней мере, для Украины. Подавляющее большинство европейских государств полинационально, и расселение большинства этносов носит дисперсный, а не компактный характер. Что касается Украины, то здесь национально-федеративное устройство неприменимо. Украинская федерация может быть только территориальной федерацией. Это может быть федерация земель, краев, регионов, областей. Конечно, при определении границ субъектов федерации необходимо будет учитывать и этнический фактор, но наряду с другими: экономическим, географическим, культурным, историческим.

Федеративная форма государственного устройства, безусловно, усложняет процесс государственного управления и политический процесс вообще. Возникает необходимость в двухпалатном парламенте, ослабевает управленческая вертикаль, по многим вопросам между центром и регионами отношения “приказ – подчинение” должны будут уступить место отношениям “консенсуса”, “соглашения”, а многие вопросы от центральной власти вообще перейдут к регионам. Это еще одно обстоятельство, которое пугает политическую элиту, заставляет её выступать против федеративного устройства. Но можно быть уверенным, что федеративное устройство украинского государства позволило бы ему безболезненно решить такие острые для украинского общества проблемы, как языковая проблема и проблема внешней ориентации.

Федеративное устройство Украины способно решить языковую проблему безболезненно, потому что, оставив украинский язык в качестве государственного языка, предоставит субъектам федерации на своей территории самостоятельно решать вопрос о языке. Сейчас законодательство Украины предусматривает развитие национальных культур и языков населяющих Украину этносов. Но проводимая центральной властью политика в области языка преследует, по существу, украинизацию общества, запрещает официально использовать другие языки даже в местах компактного проживания национальных меньшинств, официальное использование русского языка в юго-восточном регионе Украины, где преобладает русскоязычное население. Региональным и местным органам власти приходится в судах отстаивать право граждан своих регионов официально использовать родной язык наряду с украинским языком. А что стоит заявление Министра образования и науки Украины о том, что с 1010 года тестирование выпускников школ будет проводиться только на государственном языке. А как же быть с законом о языках? Разве это не дискриминация русскоговорящих школьников? Ведь большинство из них в юго-восточном регионе обучалось в русскоязычных школах. Такое положение вряд ли можно считать нормальным, способствующим консолидации украинского общества. Чего стоит, к примеру, письмо Министерства образования и науки Украины от 16.08.2005 № 1/9-430 за подписью зам. министра М.Ф. Степко, согласно которому для получения грифа Минвуза на учебное пособие вузы должны представлять рукописи только на украинском языке. Тогда выходит, что в вузах юго-восточного региона Украины в ближайшие годы вообще не останется учебников и учебных пособий на русском языке.

Другой проблемой, раскалывающей и украинское общество, и украинскую власть, является проблема внешнеполитической ориентации государства. Корни ее глубоки, они уходят в историю Запада и Востока Украины. К этому следует добавить и такое обстоятельство, как различные гранты, предоставляемые Европейским Союзом и США под программы, способствующие сближению Украины с Западом. Это дополнительно стимулирует государственную бюрократию и часть политической элиты. Ведь где есть деньги, там есть и возможность подработать. А Запад сегодня готов оказывать финансовую поддержку Украине за её движение в свою сторону даже открыто, на государственном уровне. В США принят закон о поддержке вступления Украины и Грузии в НАТО, дающий возможность Правительству оказывать финансовую поддержку этим странам для подготовки к

вступлению в Североатлантический альянс. По-разному можно реагировать на этот факт, но, как минимум, это вмешательство во внутренние дела суверенного украинского государства.

Но чем здесь может помочь федеративное устройство? Ведь внешняя политика была и будет всегда прерогативой центральной власти. Исторический опыт говорит об этом, и это действительно так, потому что если федерация не идентифицирует себя единообразно во внешнеполитическом плане, то единого государства просто не существует. Это так. И внешнеполитический курс государства должен быть единым, и опираться он должен на национальные интересы. Прав Н.И. Михальченко, когда заявляет, что мы должны руководствоваться принципом опоры на собственные силы.³ Исходя из этого курса, региональные политические элиты, получив больше политической самостоятельности, могли бы сами более активно на уровне регионов укреплять экономические, культурные и другие связи с государствами, близкими к ним по всем этим показателям. Это ни в коем случае не нарушало бы целостность государства, с одной стороны, и способствовало бы развитию регионов, с другой. И что еще немаловажно, политическая регионализация способствовала бы повышению роли и значения региональных политических элит, активизировала их деятельность, усилила самостоятельность и ответственность за положение дел как в своих регионах, так и государстве в целом.

Сегодня, по существу, вся политическая жизнь сосредоточена в столице. В регионах она оживляется только в период выборов парламента или президента. Региональная политическая элита на самом деле такой не является. Она выполняет функции государственного управления, распоряжаясь теми крохами бюджета, которые выделяет ей центральная власть. В регионах есть чиновники, но нет политиков. Это естественно не может не сказываться на всей политической жизни страны, на участии в ней широких слоев населения, реформе местного и регионального управления. Многие считают, что её осуществление усилит децентрализацию государственного устройства, повысит самостоятельность местных и региональных властей, расширит их права и финансовую самостоятельность. Несомненно, эти меры при их осуществлении будут способствовать демократизации украинского государства. Но реформа вряд ли может расцениваться как альтернатива федеративному государственному устройству. Если в первом случае речь идет о перераспределении компетенции между центральными и местными органами власти, то во втором – о форме политического устройства государства. Децентрализация может смягчить, уменьшить концентрацию государственной власти в центре, но никак не изменить

унитарный характер украинского государства и поднять политическую роль регионов.

Література

1. См. Андрущенко В.П. Организоване суспільство. Проблеми організацій та суспільної самоорганізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть. Досвід соціально-філософського аналізу. – К.: ТОВ “Атлант ЮЕ и Сі”, 2005. – С. 320-338, 425-446. 2. О этнонациональных проблемах в современной Украине см. Котигоренко В.О. Етнічні протиріччя і конфлікти в сучасній Україні. Політологічний концепт. – К.: Світогляд, – 722 с. 3. См. Михальченко М.І. Українська еліта як специфічний феномен // Еліти і цивілізаційні процеси формування націй. – Т.2. – К.: Тов. УВПК “Екс Об”, 2006. – С. 17-30.