

УДК 342.4(477).001.73

*М. Ф. Орзих*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИДЕИ Л. П. ЮЗЬКОВА И ЕВРОПЕЙСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННО- РЕФОРМАТОРСКИХ ПЕРСПЕКТИВ В УКРАИНЕ

На «вшанування пам'яті видатного українського вченого-правознавця...Юзькова Леоніда Петровича та з нагоди відзначення у 2008 році 70-річчя від дня його народження»

*З Указу Президента України
від 27 вересня 2007 — № 572*

Европейский выбор Украины в отношении ее государственно-правового бытия — это, прежде всего, системное восприятие европейских стандартов формирования такого государства, которое «естественно вплетается в систему мировой цивилизации» и, как доказывал Л. П. Юзьков, «интегрирует нацию в гражданское общество» [1, с. 34], имеет Конституцию, которая бы «отображала лучшие образцы мирового конституционализма» [2, с. 163].

Определенные ученым еще в начале 90-х годов эти конституционные постулаты в современном понимании, несмотря на исторические традиции украинского конституционного развития, «национальные традиции украинского государственного строительства... которыми гордится ныне конституционализм мира» [2, с. 164], «пересаживаются» на нашу «правовую почву» из инородной социально-политической и правовой действительности с нарушением, в особенности на первых этапах становления конституционного строя Украины, правил юридического контитуитета, межсистемной миграции правовых форм.

Поэтому, справедливо отмечает ученый, концептуальные разработки первой Конституции Украины содержали «много непривычных для нашей конституционной практики положений» [3, с. 11]. Приводя известные слова Т. Шевченко об ожидании своего «Вашингтона з новим і праведним законом», ученый утверждает, что в условиях независимости,

«очевидно, появляются на украинском просторе наши украинские вашингтоны, которые предпринимают попытку создать конституцию современности» [2, с. 164]. Среди них, прежде всего, надо назвать именно Л. П. Юзькова, который «был наделен незаурядным талантом творца государственоведения и конституционализма в Украине» [4, с. 5].

Выдающийся украинский конституционалист доктор юридических наук, академик Академии правовых наук Украины Л. П. Юзьков за первое пятилетие независимой Украины занимал государственные должности и выполнял общественную работу как председатель Наблюдательного совета Украинской Правничей Фундации, член Конституционной комиссии, руководитель рабочих групп по подготовке проектов «Декларации о государственном суверенитете Украины», Концепции новой Конституции Украины, двух официальных проектов Конституции Украины, Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», первый Председатель Конституционного Суда Украины, одновременно представлял Украину в авторитетном органе Совета Европы — в комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия).

Еще в середине 80-х годов, в условиях перестройки, формируется идея о создании собственной, построенной на национальных традициях и мировом опыте Конституции Украины [3, с. 9; 5, с. 1326]. Ее общеметодологические основы были сформулированы в начале 90-х годов: «Конституция Украины должна быть основным законом независимого суверенного государства, функционирующего в гражданском обществе, которое, в свою очередь, является ассоциацией свободных, независимых людей. Конституция призвана закрепить приоритет общечеловеческих ценностей над классовыми. В центре организации и функционирования государства Конституция должна поставить человека как наивысшую социальную ценность, его свободу, достоинство, права, материальные и духовные блага. В Конституции не должно быть положений, которые несут сугубо идеологический и конъюнктурный смысл... Конституция должна быть юридическим документом, непосредственно действующим правом. Ее нормы должны быть в меру общими и конкретными, то есть объединять нормы-принципы, нормы-цели, нормы — конкретные регуляторы. Конституция Украины должна быть стабильной» [2, с. 64. Ср.: 6, с. 5].

Привлекает внимание первый методологический постулат — новелла для отечественного конституционного права о гражданском обществе. Однако нельзя согласиться с тем, что государство функционирует «в гражданском обществе». В действительности государство является частью общества как наиболее широко мыслимой социальной универсалии. Но функционирует государство не в системе гражданского общества, которое вообще может быть представлено как «антипод» государства, способ его сдерживания в естественном стремлении государства вмешиваться в жизнь гражданского общества. Поэтому нефункционирование государства в гражданском обществе, необратный процесс от «поглощения государством общества», преобразование государства в орган

«целиком подчиненный» (К. Маркс) гражданскому обществу, «обществу и человеку» (Л. П. Юзьков), что подрывает принцип верховенства государственной власти на территории страны под предлогом борьбы с этатизмом (который безосновательно отождествляется с тоталитаризмом), определяют прогрессивное и демократическое развитие страны, а прежде всего служебная роль государства в отношении гражданского общества, создание для него нормальных демократических условий развития [подробнее см.: 7, с. 17; 8].

Поэтому более приемлемым является утверждение о том, что «гражданское общество — это ассоциация свободных и равноправных людей, которая обеспечивает согласованность их разнообразных интересов на основах самоорганизации и государственно-правового регулирования. Государство... не вмешивается в дела человека и общества, а лишь по поручению народа осуществляет правовое регулирование общественных отношений, обеспечивает надлежащий порядок в обществе» [1, с. 35–36].

Небезосновательно полагать, что эти конституционные основы общества и государства, которые являются концептуально важными и для современного этапа конституционного реформирования, имели истоком не только общие мировоззренческие позиции ученого, умозрительные и теоретически обоснованные конструкции, но и глубокое знание системы мирового конституционализма, «по природе европогенного» (В. Н. Шаповал).

Но главное — это именно постановка вопроса о гражданском обществе и восприятии этого в Концепции новой Конституции как «приоритета гражданского общества над государством» [9], что, безусловно, является принципиально новым шагом страны к пониманию современного конституционализма.

К сожалению, эти идеи не нашли в действующей Конституции Украины последовательного и полного воплощения, даже в терминологическом корпусе Конституции отсутствует «гражданское общество» [10]. Не привлекают внимание эти классические, основополагающие для европейского конституционализма постулаты [11] на нынешнем этапе конституционной модернизации и реформирования.

Известно, что первая (нереализованная) попытка новеллизации действующей Конституции Украины с использованием Всеукраинского референдума была направлена, по Указу Президента Украины от 15 января 2000 года, на «обеспечение эффективного функционирования всего государственного механизма в Украине» [12, с. 10], в действительности — на изменение властных полномочий во взаимоотношениях между Президентом Украины и Верховной Радой Украины.

Существенное значение референдум и его последствия для европейского измерения современных конституционных преобразований имеет уже потому, что вопросы, которые были предложены на референдум, и вопросы, по которым референдум был проведен, содержательно близки инновационным положениям, которые приняты как первые изменения

в Конституцию Украины по Закону Украины от 8 декабря 2004 года, во-вторых, в центре современных дискуссий о «новой конституционно-правовой эре» в Украине (В. А. Ющенко) снова оказались проблемы распределения властных полномочий в треугольнике Президент — Парламент — Правительство, а в научно-практическом смысле речь идет о типе конституционного строя (форме правления).

Как отмечала Венецианская комиссия, реформа ориентирована на «трансформацию (Республики Украина. — М. О.) из квазипарламентской в квазипрезидентскую», что вообще не имеет прямого отношения к формированию современной политической системы, эффективной политической демократии, развитию гражданского общества и потому не содействует достижению «цели приближения Украины к европейским демократическим стандартам и вводит другие изменения в Конституцию, которые являются шагом назад». Одновременно Комиссия в своем Консолидированном заключении отмечает конституционно-реформаторскую тенденцию к переходу страны к «более парламентской форме правления... продвижение к более парламентской системе... создание более парламентских систем управления» страной [11, с. 2–3]. Такая же направленность отмечается в Резолюции Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) от 19 апреля 2007 года, которая высказывает надежду на активное участие Венецианской комиссии «в процессе подготовки продолжения конституционной реформы» в Украине (п. 8), усиления деятельности, которая связана с Планом действий Совета Европы по сотрудничеству с Украиной «с целью достижения заметного укрепления демократических институтов в Украине» (п. 17) [13, с. 3]. Национальная комиссия по укреплению демократии и утверждению верховенства права, оценивая изменения Конституции Украины применительно к требованиям европейских стандартов, также констатирует демократические направления реформы, положительно воспринимает, в частности, идеи повышения роли Верховной Рады Украины [14, с. 15].

Л. П. Юзьков задолго до этих выводов авторитетных европейских и украинских структур обратил внимание на природу, роль, функции украинского парламента, который является носителем идей демократизма, единым представителем народа: «от лица народа, — говорит ученый, — может выступать исключительно Национальное собрание (парламент) Украины», ни части народа, ни политической партии, ни отдельному лицу не предоставлено право присваивать государственную власть [цит.: 4, с. 5]. Действительно, единым в стране коллегиальным представительным органом народа является парламент, а, по мнению ученого, вся организация власти «производна от народа... который является единственным источником государственной власти... осуществляет надлежащую ему власть непосредственно и через всю систему государственных органов» [1, с. 34, 37].

Исходя из этого, Л. П. Юзьков, признавая разнообразие мнений «о предоставлении статуса свободного мандата членам парламента», однозначно заявляет: «Я лично убежден, что современный парламент должен

объединять депутатов, наделенных свободным мандатом» [2, с. 169, 227]. Таким образом он как бы упреждает Венецианскую комиссию, которая недавно «снова подчеркнула его (императивного мандата. — М. О.) несовместимость с европейскими стандартами. Полная зависимость отдельного депутата от партии или избирательного блока несовместима с ролью, которую депутат должен играть в свободной парламентской системе» [цит.: 15].

Ученый, безусловно, является приверженцем развития парламентаризма, но, во-первых, система разделения государственной власти, что является характерным для европейских стран, «для нас является новым и пока также воспринимается неоднозначно», во-вторых, не следует абсолютизировать этот принцип организации власти, в-третьих, необходимо учитывать, что этот принцип действует в условиях признания независимости и самостоятельности парламента и других ветвей власти [2, с. 168]. Здесь типичным является отношение к суду, который определяется как самостоятельная судебная власть, «контроль» за которой не могут осуществлять никакие другие органы, даже парламент [2, с. 170, 227]. Этот подход созвучный позиции Венецианской комиссии, которая отметила применительно к Президенту, который не может быть уполномочен отменять акты исполнительной власти — «таким полномочием наделяют судебную власть» [16, para 30].

При этом особое внимание ученый уделяет Конституционному Суду Украины, первым Председателем которого он был избран. Интересно, что Л. П. Юзьков в начале 90-х годов, доказав, что это именно Суд, а не контрольный или надзорный орган, ставил те вопросы, которые и в настоящее время остаются весьма актуальными [17], в частности в отношении того, что Закон о Конституционном Суде «не покрывает все правовые аспекты организации и деятельности. Он содержит в основном так называемые материальные нормы, то есть нормы, которые отвечают на вопрос, что делает Конституционный Суд. Норм, которые отвечали бы на вопрос, как, каким образом он действует (то есть так называемых процессуальных норм), в законе практически нет. А они крайне необходимы. Поэтому нужно разработать и принять закон о конституционном судопроизводстве» [18, с. 8–9]. Также было предложено «в отличие от ныне действующего Закона о Конституционном Суде» конституционно установить возможность Суда «рассматривать вопросы о конституционности законов по жалобам граждан» [2, с. 170]. Особое внимание ученый обращает на статус судей, в частности сроки полномочий судей Конституционного Суда, которые являются отражением «непоследовательной линии законодателя с точки зрения того, что в единой судебной системе полномочия одних судей не ограничены временем, полномочия других — ограничены» [18, с. 8–9].

Касаясь конституционного статуса прокуратуры, Л. П. Юзьков признает «определенный компромисс между тем, что было, и новым видением роли прокуратуры. Хотелось бы, чтобы победила новая тенденция»

[2, с. 248]. На это же через несколько лет указала Венецианская комиссия [16, пара 35] и было подтверждено Резолюцией ПАСЕ в 2007 году [13].

Однако наибольшую заинтересованность в отношении действия нового для украинского конституционного права принципа разделения государственной власти Л. П. Юзьков проявил, исследуя механизм взаимодействия парламента, исполнительной власти и Президента Украины. Прежде всего ученый подчеркивал необходимость при реализации принципа разделения власти «искать варианты усиления влияния парламента на Президента» [2, с. 169–170]. С этой целью отстаивалось наряду с правом Президента на отлагательное вето относительно законов право «парламентского вето относительно Указов Президента, которые противоречат Конституции» и право парламента утверждать «нормативные Указы Президента по экономическим и другим вопросам, не урегулированным законами» [1, с. 36].

Несмотря на замечания иностранных экспертов, которые возражали против «огромного объема власти в руках Президента» Украины [2, с. 200–201], ученый отстаивал институт «сильного президента», который «имеет широкие полномочия в организации выполнения и Конституции, и законов», возглавляет всю систему органов исполнительной власти, является ее «центральной фигурой» [2, с. 169].

Стремление к поиску оптимального баланса властей в стране отразилось в отстаивании необходимости установления функций Президента в его отношениях с парламентом: «Президент имеет право распустить Парламент. Но это право Президента зависит от действий Парламента... Парламент имеет право высказывать недоверие Президенту и принять решение о проведении всеукраинского референдума о досрочном отзыве Президента» [2, с. 169].

Как первый председатель группы ученых, которые разрабатывали Концепцию Основного Закона Украины, и руководитель Рабочей группы Конституционной комиссии по подготовке новой Конституции Украины, рукописный вариант первого проекта которой он собственноручно подготовил, Л. П. Юзьков отстаивал идею двухпалатного парламента, обосновывая это необходимостью предоставления представительства в парламенте регионам страны.

Вообще ученый много уделял внимания местному и региональному самоуправлению, выступал против «чрезмерного влияния исполнительной власти на систему местного и регионального самоуправления» [2, с. 213], на что позднее указывала как на советский рудимент Венецианская комиссия [16, пара 37], и за согласование «общегосударственных и региональных интересов и культурных традиций, географических и демократических особенностей, естественных и климатических условий» регионов страны [1, с. 36], то есть то, что в современных дискуссиях определяется как признак региональной политики, регионального управления, регионализма. Автор, активно сотрудничая с Л. П. Юзьковым в тот период, поддерживал его позицию относительно местного самоуправле-

ния, доказывал, что в Украине конституционно может быть закреплено, что «территория управляется более, чем одним правительством...на территории функционирует более, чем один территориальный коллектив», и утверждал, что «даже при условиях централизации — неуправляемое государство. Поэтому вопрос о региональной организации такой же актуальный как и Конституция» [2, с. 267, 231].

Л. П. Юзьков исходил из того, что при «решении вопросов территориального устройства Украины» надо учитывать интересы, «мнения граждан, которые проживают на соответствующей территории» [1, с. 36]. Ученый утверждал, что двухпалатный парламент будет органом «представительства территорий, возможно, в будущем — земель» [2, с. 168], предполагая, что «объективный процесс развития регионального самоуправления, возрождение исторической и культурной самобытности отдельных территорий (Закарпатья, Галичины, Волыни, Подолии, Слобожанщины и др.) может привести к федерализации, как можно понимать, именно с целью оптимального согласования интересов народа [4, с. 5].

В связи с этим уместно указать на нерешенный фрагмент конституционной реформы в отношении создания механизма согласования общегосударственных и региональных интересов на современном этапе развития страны. Несмотря на конституционные изменения (2004 г.), которые по нормативной конституционной модели превратили страну в парламентско-президентскую республику, фактически сохранилась бывшая местная организация публичной власти (дореформенная — отношения между центром и местами, между центральной, местной государственной исполнительной властью и местным самоуправлением).

Естественно, определять форму организации власти, избирать форму правления и управления страной принадлежит народу. Об этом убедительно неоднократно утверждали европейские эксперты [19, с. 3; 20], однако существующий симбиоз двух систем государственного правления на территории единого государства является непонятным. 22 января 2008 года Конституционный Суд Украины признал законопроект (регистр. № 3207-1), одобренный Постановлением Верховной Рады Украины 23 декабря 2005 года, о внесении изменений в Конституцию Украины об усовершенствовании системы местного самоуправления (кроме отдельных изменений в ст. 118 Конституции Украины), соответствующим требованиям ст. ст. 157 и 158 Конституции Украины. Следовательно, теперь Верховная Рада Украины имеет основания для дальнейшего системного развития конституционной реформы «с тем, чтобы в конце концов установить эффективную систему сдержек и противовесов и привести конституционные положения в соответствие с европейскими стандартами» [13, с. 3].

Теоретический, точнее, историко-теоретический интерес вызывают мысли ученого о неординарном конституционном акте — Конституционном договоре между Верховной Радой Украины и Президентом Украины об основах организации и функционирования государственной власти

и местного самоуправления в Украине на период до принятия новой Конституции Украины (1995 г.). Договор должен «ускорить конституционный процесс», справедливо подчеркивал ученый, доказывая, что этот акт является легитимным уже потому, что «стороны конституционного договора имеют достаточную легитимность» [21, с. 19, 18], а содержание договора может решить важнейшие вопросы о конституционном порядке Украины — «какой быть Украине — парламентской, президентской или смешанной республикой» [21, с. 19, 18]. Мысли ученого фактически совпадают с позицией Венецианской комиссии, которая считала, что Договор должен «выполнять роль временной конституции», а его следствием является «разрыв в украинской конституционной преемственности» [16, параг 30], то есть «цивилизованное правовое решение проблем» [16, Выводы], которые связаны с движением Украины от тоталитарной системы к демократии.

Актуальными с позиций современности и применительно к тому, что привлекает внимание европейских экспертов при анализе процессов конституционной модернизации и реформирования в Украине, являются идеи Л. П. Юзькова о содержании и средствах конституционализации правовой системы Украины. В последней публикации, которая была издана в Одессе, ученый доказывает четкую стадийность («вехи», «этапы») конституционного процесса, предлагая «вполне оперативную процедуру — завершения конституционного процесса и принятия новой Конституции Украины». При этом «в основу будущей Конституции Украины» должна быть положена Декларация о государственном суверенитете [22, с. 28–29]. Учитывая современные дискуссии относительно политико-правовой природы Декларации и ее роли в конституционализации общественной жизни и решения внешнеполитических проблем, следует привести позицию ученого: Декларация «подняла государственный дух... стала предшественником Акта провозглашения независимости Украины» (3, 9), то есть может рассматриваться как политико-правовой источник наравне с Актом провозглашения независимости Украины, который принят в порядке «осуществления» Декларации, на что имеется прямая ссылка в Преамбуле действующей Конституции Украины.

Л и т е р а т у р а

1. Перший світовий конгрес українських юристів 18–23 жовтня 1992 року: Матеріали та документи. — К.: Укр. Правнича Фундація, 1994.
2. Міжнародний симпозіум «Конституція незалежної України. 3–5 липня 1992 року / За заг. ред. С. Головатого. — К.: Укр. Правнича Фундація, 1992.
3. Юзьков Л. Від Декларації про державний суверенітет України до Концепції нової Конституції України // Конституція незалежної України: У 3 кн. / За заг. ред. С. Головатого. — К., 1995. — Кн. 1: Документи, коментарі, статті.
4. Селиванов А. Конституционные идеи профессора Леонида Юзькова и современность // Голос Украины. — 2008. — 25 янв.
5. Головатий С. Верховенство права: У 3 кн. Кн. 3. Верховенство права: український досвід. — К.: Фенікс, 2006.

6. *Селіванов А. О.* Світлої пам'яті видатного українського конституціоналіста — професора Леоніда Петровича Юзькова (до 70-річчя від дня народження) // *Право України*. — 2008. — № 1.
7. *Орзіх М., Ківалов С.* Правова держава в процесі формування полінаціонального громадянського суспільства // *Ідеологічні засади державотворчості в Україні: Зб. наук. пр. / Верховна Рада України*. — К., 1992.
8. *Орзіх М.* Заметки ученого на полях проекта Конституции // *Голос Украины*. — 1992. — 3, 7, 20 окт.
9. Концепция новой Конституции Украины (Принятая Верховной Радой Украинской ССР 19 июля 1991 года). Раздел III. Гражданское общество и государство // *Ведомости Верховной Рады Украины*. — 1991. — № 35. — Ст. 466.
10. *Орзіх М., Сон С.* Алфавитно-предметный указатель к Конституции Украины // *Юридический вестник*. — 1997. — № 3.
11. Консолідований висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) по проекту Закону «Про внесення змін в Конституцію України» (CDL (2003) 32).
12. Започаткування сучасного етапу конституційної реформи в Україні: Наук.-практ. вид. / Авт. вступ. ст. та уклад. докум. частини М. П. Орзіх. — О.: Юрид. л-ра, 2003.
13. Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 19 апреля 2007 года «Функционирование демократических институтов в Украине» // *Голос Украины*. — 2007. — 21 апр.
14. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 року шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 року і європейським стандартам. — К., 2006.
15. *Попов А.* Отнюдь не холостой выстрел из Венеции // «2000». — 2008. — 4 июля.
16. European Commission for Democracy through Law: Opinion on the present constitutional situation in Ukraine following the adoption of the Constitutional Agreement between the Supreme Rada of Ukraine and the President of Ukraine on the basic principles of the organisation and functioning of the State power and local self-government pending the adoption of the new Constitution of Ukraine prepared by the Secretariat of the Venice Commission. — Strasbourg, 9 September 1995. — Doc. CDL (95) 40.
17. *Стрижак А.* До 11-ї річниці утворення Конституційного Суду України // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2007. — № 5.
18. *Юзьков Л. П.* На сторожі правових засад держави // *Політика і час*. — 1992. — № 9—10.
19. Коментар члена Європейської комісії «За демократію через право» К. Туорі до проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» (п. п. 8, 9) (CDL (2003) 33).
20. Opinion on three Draft Laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine. Adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Meeting (Venice, 12—13 December 2003) on the basis of comments by: Mr Sergio Bartole (Substitute Member, Italy), Mr Finola Flanagan (Member, Ireland), Ms Herdis Thorgeirsdottir (Substitute Member, Iceland), Mr Kaarlo Tuori (Member, Finland). — Strasbourg, 15 December 2003. Doc. CDL-AD (2003) 19.
21. Стенографічний звіт проведення «круглого столу» // Конституційний процес. Конституційний закон про державну владу та місцеве самоврядування в Україні. Конституційний договір: Тези доп. Стенографічний звіт. Проект закону. — К., 1995.
22. *Юзьков Л.* Конституційний процес в Україні: основні віхи і процедура завершення // *Юридический вестник*. — 2006. — № 1.