

правовое государство, где придерживаются принципов верховенства права, разделения властей на основе сбалансированных полномочий органов государственной власти и существования реального самоуправления, что, в свою очередь, создает необходимые условия для реализации прав человека.

Ключевые слова: демократическое государство, Конституция Украины, конституционный процесс, Европейская комиссия «За демократию через право».

Summary

Svida T. The constitutional process in Ukraine by eyes of the European Commission “For democracy through law” (the Venice Commission). — Article.

Article is devoted the analysis of activity of the European Commission “For democracy through law” which throughout many years (1995–2011) helps with working out and improvement of the Constitution of Ukraine, supports aspiration of Ukraine to generate democratic, a lawful state where adhere to principles of leadership of the right, divisions of the authorities on the basis of the balanced powers of public authorities and existence of real self-management that, in turn, creates necessary conditions for realization of human rights.

Keywords: the democratic state, the Constitution of Ukraine, the constitutional process, the European Commission “For democracy through law”.

УДК 342:316.48

А. А. Езеров

ГАРАНТИИ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Конституционная безопасность как правовая категория, отражающая состояние защищенности конституционного строя, и система мер по его защите является относительно новым для теории конституционного права понятием. Представляя собой способность субъектов конституционно-правовых отношений противостоять деструктивным проявлениям конституционных конфликтов, она включает в свое содержание следующие негативные факторы воздействия на базовые конституционные ценности: коллизии, пробелы и иные дефекты в законодательстве; несоответствия между естественным правом и позитивными нормами; правовой нигилизм субъектов конституционно-правовых отношений, низкий уровень их правовой культуры; злоупотребления правом. Эти факторы риска могут проявляться в различных угрожающих конституционному строю действиях: нарушение конституционного статуса Украинского государства, целостности и неприкосновенности его территории; нарушение верховенства Конституции как Основного Закона; противостояние властей и проч.

Еще в 1998 году Президент Украины в своем ежегодном Послании выделил в качестве сферы особого внимания общества и государства «качественно новую сторону национальной безопасности — конституционную» при констатации, что Основной Закон нуждается в защите и осуществлять ее необходимо «сугубо юридическими средствами» при обязательном условии — повышении

«действенности конституционных норм, прежде всего в отношении основ конституционного строя и прав человека» [12].

М. Орзих, называя такое выделение «плодотворным», мотивирует это следующим образом: во-первых, актуализируется защита Конституции на уровне национальной безопасности; во-вторых, обращено внимание на качественную новизну подхода к защите Конституции «в условиях нестабильности нашей жизни и попыток неправомерных внешних воздействий». М. Орзих указывает, что в этом отношении Конституция — незаменимое средство стабилизации общественной жизни, хотя в разных сферах она проявляется по-разному. Поэтому нельзя нивелировать, уравнивать стабилизирующую роль Конституции, нельзя ее преувеличивать, «провоцируя» необоснованные социальные ожидания, связанные с ее действием; в-третьих, фиксируется предельность используемых способов и действий по защите Конституции — юридические средства. Этот набор средств и их применение ограничены созданием конституционно установленного правового порядка (ст. 19 Конституции Украины) [9, 69–70].

Реальное обеспечение конституционной безопасности, а значит — стабильность и защищенность конституционного строя Украины немыслимы без следования интегральному принципу — принципу верховенства права, который включает в себя в качестве элементов универсальные принципы права: принцип законности (где идея иерархичности в системе «закон — подзаконный акт» является лишь одним из ряда его требований); принцип народного суверенитета; принцип демократии; принцип основополагающих прав и свобод человека (естественных прав человека) и другие [2, 72]. Совокупность этих элементов в содержании принципа верховенства права позволила английскому ученому С. Маклвейну определить верховенство права как юридическое ограничение государства и полную противоположность своевольному правлению [17, 21].

Одного закрепления таких принципов на конституционном (законодательном) уровне не достаточно. Эти принципы должны находиться в постоянном действии, что является непререкаемым условием функционирования системы современного конституционализма. Как известно, принцип, возведённый в условие, есть гарантия чего-либо. В данном случае такими принципами (гарантиями) конституционной безопасности выступают: 1) верховенство и стабильность Конституции; 2) признание человека наивысшей социальной ценностью и невозможность ограничения прав и свобод; 3) конституционная законность и конституционный правопорядок. Рассмотрим эти гарантии подробнее.

Как указывают Т. Хабриева и В. Чиркин, специфика сущности современной Конституции как особого юридического документа состоит в том, что она представляет собой нормативно-правовое выражение жизненных интересов различных социальных сил, их компромисса или консенсуса, общечеловеческих ценностей, признаваемых обществом, сделанное на высшем правовом уровне [16, 48]. Такая «высота» правового уровня Конституции задана тем, что она является основополагающим актом учредительной власти Украинского народа. Соответственно, ее верховенство заключается в том, что она «венчает» сис-

тему законодательства Украины, обладая наивысшей юридической силой (все другие акты должны ей соответствовать и не могут ей противоречить; в случае несоответствия или противоречия такие акты не действуют и не применяются), а ее нормы являются нормами прямого действия (невозможен отказ от применения нормы Конституции ввиду отсутствия конкретизирующего законодательства).

Стабильность Конституции подразумевает усложненный порядок внесения в нее изменений с тем, чтобы ограничить ее от сиюминутных политических решений, обеспечить преимущественно консенсуальный порядок ее модернизации.

Права человека составляют направленность деятельности государства, являются основным мериллом его конституционности. Признавая человека центром нормативного регулирования, государство обретает статус правового. Права человека являются абсолютной ценностью, имеют естественный характер. Их наличие не есть воля государства или любого иного субъекта, а их закрепление в Конституции и законодательстве носит лишь формальный характер, поскольку они существуют не потому, что закреплены в позитивном праве, а наоборот — они закреплены в позитивном праве, потому что объективно существуют. Отрицание прав человека, сужение каталога прав являются противозаконными стремлениями государств, которые принято называть тоталитарными. Посягательство на права человека — серьезнейшая угроза конституционной безопасности, поскольку говорить о полноценности конституционного строя при этом вряд ли будет возможным. Конституция Украины называет права человека неотчуждаемыми и нерушимыми (ст. 21), признает их перечень не исчерпывающим (ч. 1 ст. 22), гарантирует их и не допускает их отмены (ч. 2 ст. 22) и даже ограничения, кроме случаев, предусмотренных самой Конституцией (ст. 64). Кроме того, в Украине не может быть принят закон (ч. 3 ст. 22), в том числе закон о внесении изменений в Конституцию (ч. 1 ст. 157), если изменения предусматривают отмену или ограничение прав человека.

В общем виде конституционная законность определяется как «реально действующая система конституционализма, обеспечивающая полное действие правовой Конституции» [8, 515]. По определению Ю. Оборотова, конституционная законность — это «система требований и юридических средств, обеспечивающих неукоснительное действие всех субъектов права в соответствии с Конституцией» [7, 71]. Режим конституционной законности выражается в соблюдении Конституции и законов всеми субъектами конституционно-правовых отношений, поскольку, по утверждению М. Орзиха и А. Крусян, «конституционализм становится реальностью только при условии воплощения в жизнь в полном объеме конституционных норм» [10, 159–160]. Данные авторы приравнивают понятие режима конституционной законности к соответствию конституционной практики конституционным положениям (соответствию фактической конституции — юридической), усматривая в таком несоответствии угрозу конституционной законности (читай — безопасности).

Установление режима конституционной законности является целью формирования конституционализма. Поэтому конституционная законность выступает как цель деятельности всех субъектов конституционных правоотношений, а также как правовое средство, с помощью которого достигаются определенные правовые результаты.

Основы конституционной законности заложены и в тексте Конституции Украины и касаются как публично-властных субъектов, так и субъектов, не наделенных властными полномочиями. Статья 6 Конституции Украины закрепляет конституционные принципы осуществления государственной власти на основе ее разделения, а ст. 19 устанавливает обязанность органов публичной власти и их должностных лиц действовать только на основании, в рамках полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины. Требования функционирования в режиме конституционной законности относительно невластвующих субъектов содержатся в ст. 37 Конституции Украины, запрещающей создание и деятельность объединений граждан, которые имеют целью проведение различные антиконституционных мероприятий, в ст. ст. 24 и 36 Конституции Украины, где устанавливается равенство граждан и их объединений перед законом, что означает, что все должны действовать в рамках конституционно-правового поля, а не вне его. При этом задача Украинского государства заключается в обеспечении функционирования в рамках конституционных предписаний всех элементов политической системы [14, 218].

Результатом действия права является установление в государстве определенного правопорядка как правового состояния общественных отношений. Конституционный правопорядок является тем юридическим результатом, к которому стремятся субъекты конституционных правоотношений, используя при этом различные пути и средства. «В этом социальном результате органически сливаются объективные потребности упорядоченности жизни с деятельностью людей по урегулированию их поведения и поступков» [8, 537].

Конституционный правопорядок не означает полную урегулированность и отсутствие конфликтов, он включает в себя все связи субъектов конституционно-правовых отношений, в том числе и конфликтные. Это «снятое» в определенный момент состояние установившихся в обществе отношений. «Общественные системы отличаются друг от друга совсем не тем, что какие-то из них могут существовать без ... конфликтов, а тем, что одни имеют отработанные механизмы решения возникающих трудностей... в то время как другие испытывают существенный и хронический дефицит в оптимальных механизмах решения социальных, политических, экономических и других проблем...» [5, 5]. Соответственно, такое состояние правовых связей, при котором обеспечивается эффективное разрешение возникающих проблем и отражение всякого рода угроз базовым конституционным ценностям, является оптимальным для гарантирования конституционной безопасности.

Обеспечение конституционной безопасности, исходя из содержания ст. 17 и других положений Конституции Украины, в основном возлагается на органы государства. «Государственные органы обладают для этого необходимыми пол-

номочиями, и они реализуют эту задачу в рамках соответствующих форм и методов деятельности... В обеспечении стабильности и защиты конституционного строя и его основ, безусловно, ведущая роль принадлежит народу как главному творцу истории» [15, 168]. Конституция Украины называет «делом всего Украинского народа» защиту таких базовых конституционных ценностей, как суверенитет, территориальная целостность Украины, ее экономическая и информационная безопасность (ст. 17).

Закон Украины «Об основах национальной безопасности» определяет основными направлениями государственной политики по вопросам национальной безопасности во внутривнутриполитической сфере (конституционной безопасности) следующие: 1) обеспечение неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина, усовершенствование системы политической власти с целью укрепления демократии, духовных и нравственных основ общества; повышение эффективности функционирования политических институтов власти; 2) создание действенных, в том числе судебных, механизмов защиты конституционных прав человека и основных свобод; 3) обеспечение политической стабильности, гражданского мира и взаимопонимания в обществе, предупреждение проявлений экстремизма; 4) обеспечение прозрачности в деятельности государственных органов, принятии управленческих решений, информированности населения, укрепление на этой основе его доверия к властным институтам; 5) создание полноценного, эффективно действующего местного самоуправления; 6) формирование и совершенствование политико-правовых, социально-экономических и духовно-культурных основ этнонациональной стабильности, отработка эффективных механизмов согласования интересов этнических общностей и разрешения межнациональных противоречий; 7) обеспечение межконфессиональной стабильности и предупреждение конфликтных обострений на религиозной основе, недопущение противостояния различных церквей, в том числе относительно распределения сфер влияния на территории Украины (ст. 8 Закона).

Указанные направления реализуются посредством различных механизмов, составить исчерпывающий перечень которых весьма затруднительно. Остановимся лишь на основных из них.

Деятельность органов правосудия. Суд называют решающей ветвью власти. Так как разрешая социальный конфликт, именно суд ставит точку в понимании и применении закона. В таком смысле суд является последней правовой инстанцией, определяющей правомерность решений, действий и бездеятельности субъектов [6, 68]. Судебная форма разрешения конфликтов имеет значительные преимущества перед другими процедурами. К ним относятся: а) рассмотрение конфликта независимым от других властей органом, который по своему предназначению и статусу должен быть заинтересован в правомерном и справедливом разрешении дела; б) четко установленная процедура установления и проверки фактических обстоятельств и принятия решения; в) нормативная основа всей деятельности суда; г) обязательность принятых решений для исполнения сторонами и третьими лицами [4, 185].

Конституционный Суд играет особенную роль в обеспечении принципа разделения властей, в системе сдержек и противовесов. Одним своим существованием он выполняет важную сдерживающую, предупредительную роль при возникновении конституционных конфликтов. А разрешая конфликты между органами власти, он, опираясь на нормы конституционного права, выступает как орган компромисса, примирения, как гарант политического мира и стабильности, как охранник конституционных ценностей, стоящий на страже конституционного строя [1, 65]. Авторитет Суда и окончательность его решений (незвизрая на проблемы в исполнении его решений, применении актов Конституционного Суда при отправлении правосудия в общих судах, законотворчестве и государственном управлении) позволяли ему выступать арбитром в острых спорах между субъектами конституционных правоотношений относительно размежевания властной компетенции, установления однозначного понимания определенных норм и проч. Позиция Конституционного Суда по поводу некоторых фактов неоднократно становилась формой разрешения конституционных конфликтов.

Судебными органами *система правовой охраны Конституции* как «совокупность юридических средств, посредством которых достигается выполнение всех установленных в Основном Законе норм, неукоснительное обеспечение во всех сферах жизни режима конституционной законности» [14, 217], не ограничивается. Правовая охрана Конституции также осуществляется посредством институтов парламентского, президентского контроля, контроля со стороны объединений граждан и т.д. Дальнейшее демократическое развитие страны требует активизации деятельности объединений граждан и отдельных граждан в вопросе правовой охраны Конституции, поскольку на сегодняшний момент «граждане воспринимают себя скорее «жертвами», нежели потенциальными участниками политического процесса» [13, 92]. Такой порядок вещей требует эффективной борьбы с коррупцией в государственной власти, усовершенствования институтов гражданского контроля и обращений граждан, обеспечения реального права на обжалование любых решений публичной власти.

Еще одним инструментом обеспечения конституционной безопасности является *конфликтологическая экспертиза* конституционного законодательства, представляющая собой специальное исследование качества конституционно-правовых норм и практики их реализации, то есть нормативной базы с учетом складывающихся на ее основе фактических конституционных отношений с точки зрения конституционной конфликтности. На основании экспертных заключений субъект правотворчества имеет возможность усовершенствовать проект акта до его принятия и вступления в силу с тем, чтобы реализовать смысл законотворчества, заключающийся «в постановке конкретных целей, направленных на стабильное и справедливое управление обществом и обеспечение нормальной жизнедеятельности людей» [8, 176]. Ведь «целенаправленность законотворчества на практическое преобразование действительности исключает умозрительное созерцание мира или иллюзорные формы сознания» [8, 176] и требует тщательного анализа еще на стадии проектирования. Сопрягая нор-

мы права с социальными институтами и процессами, конфликтологическая экспертиза законодательства позволяет получить результат, которого правовая экспертиза дать не может. Ведь, как на это обращает внимание Ю.Тихомиров, «часто в готовящихся законах и иных актах как бы закладывается одномерное развитие соответствующих отношений, не допускающее отклонений и возникновения непредвиденных событий» [3, 143]. А в современных условиях, когда нормы права, и прежде всего — нормы Конституции, рассматриваются как средство политической борьбы, необходимо, чтобы принимаемые правовые акты не допускали злоупотреблений правом, предусматривали правовые механизмы разрешения конфликтов, обладали «конфликтостойкостью».

В условиях реальных и существенных угроз конституционному строю для его защиты может применяться особый правовой режим — *режим чрезвычайного положения*. При введении такого положения принимаются неотложные меры по устранению возникших угроз и разрешению сложившейся ситуации. При этом допустимо ограничение конституционных прав и свобод (в пределах ст. 64 Конституции) и наделение государственных органов дополнительными полномочиями (в соответствии со специальным законом).

В Законе Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» дано его легальное определение: это особенный правовой режим, который может временно вводиться в Украине или отдельных ее местностях при возникновении чрезвычайных ситуаций техногенного или природного характера... которые привели или могут привести к человеческим или материальным потерям, создают угрозу жизни и здоровью граждан, или при попытке захвата государственной власти или изменения конституционного строя Украины путем насилия и предусматривает предоставление соответствующим органам государственной власти, военному командованию и органам местного самоуправления полномочий, необходимых для устранения угрозы и обеспечения безопасности и здоровья граждан, нормального функционирования национальной экономики, органов государственной власти и органов местного самоуправления, защиты конституционного строя, а также допускает временное, обусловленное угрозой, ограничение в осуществлении конституционных прав и свобод человека и гражданина и законных интересов юридических лиц с указанием срока действия этих ограничений (ст. 1 Закона) [11]. Из определения выделяются два блока проблем, из-за которых может применяться данный режим — ситуации техногенного и природного характера и попытка захвата власти или изменения конституционного строя насильственным путем. Ошибочным было бы утверждать, что к вопросу обеспечения конституционной безопасности имеет отношение только второй блок проблем, поскольку именно он носит политический характер. Однако техногенные катастрофы и природные катаклизмы также несут угрозу реализации прав граждан — базовой конституционной ценности. Тем более что исторический опыт Украины в данном вопросе отражен в основах конституционного строя — в ст. 16 Конституции Украины, устанавливающей, что обеспечение экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий Черно-

быльской катастрофы — катастрофы планетарного масштаба является обязанностью государства.

Чрезвычайное положение в Украине или отдельных ее местностях вводится Указом Президента Украины, подлежащим утверждению Верховной Радой Украины в течение двух дней с момента обращения Президента Украины, только при наличии реальной угрозы безопасности граждан или конституционному строю, устранение которой другими способами не представляется возможным. Закон Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения» предусматривает возможность введения чрезвычайного положения в таких случаях: 1) возникновение особенно тяжелых чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера (стихийные бедствия, катастрофы, особенно большие пожары, применение средств поражения, пандемий, панзоотий и проч.), создающих угрозу жизни и здоровью значительных слоев населения; 2) осуществление массовых террористических актов, сопровождаемых гибелью людей или разрушением особенно важных объектов жизнеобеспечения; 3) возникновение международных и межконфессиональных конфликтов, блокирование или захват отдельных особенно важных объектов или местностей, что угрожает безопасности граждан и нарушает нормальную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления; 4) возникновение массовых беспорядков, сопровождаемых насилием над гражданами, ограничением их прав и свобод; 5) попытки захвата государственной власти или изменения конституционного строя путем насилия; 6) массовый переход государственной границы с территории смежных государств; 7) необходимость возобновления конституционного правопорядка и деятельности органов государственной власти.

В условиях чрезвычайного положения не может быть изменена Конституция Украины, не могут изменяться Конституция Автономной Республики Крым, избирательные законы, не могут проводиться выборы и референдумы, не могут ограничиваться полномочия народных депутатов. В случае окончания полномочий Президента Украины, Верховной Рады Украины и других представительных органов в период чрезвычайного положения их полномочия продлеваются до окончания этого режима.

Таким образом, институционально-правовой механизм обеспечения конституционной безопасности в Украине достаточно развит, проблематичным остается его эффективное применение соответствующими субъектами конституционно-правовых отношений.

Литература

1. Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс : учеб. пособие для вузов / Н. В. Витрук. — М. : Закон и право : ЮНИТИ, 1998.
2. Головатий С. Верховенство права, або ж Правовладдя: вкотре про доктринальні маніври вітчизняної науки // Право України. — 2010. — № 5.
3. Коллизийное право : учеб. и науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров. — М., 2000.
4. Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / под ред. Е. И. Степанова. — М. : Эдиториал УРСС, 1999.
5. Лазарев М. Конституционный порядок как политическая ценность // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 6.

6. Мельник М. І. Роль суду в організації підготовки та проведення виборів Президента України 2004 року // *Вибори Президента України — 2004: проблеми теорії та практики*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 9–10 черв. 2005 р. — К.: Атіка, 2005.
7. Оборотов Ю. Н. Теория государства и права (прагматический курс): экзаменационный справочник / Ю. Н. Оборотов. — О.: Юрид. л-ра, 2005.
8. Общая теория государства и права. Академический курс. В 2 т. Т. 2. Теория права / под ред. М. Н. Марченко. — М.: Зерцало, 1998.
9. Орзих М. Ф. Конституционная реформа в Украине: учеб. пособие / М. Ф. Орзих. — О.: Юрид. л-ра, 2003.
10. Орзих М. Ф. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право: монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян. — К.: Алерта, 2006.
11. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III // *Урядовий кур'єр*. — 2000. — № 107.
12. Строительство новой Украины — великое общее дело. Обращение Президента Украины Л. Д. Кучмы с ежегодным Посланием к народу, Верховной Раде Украины // *Одесские известия*. — 1998. — 23 мая.
13. Тесленко М. Значення суспільства у правовій охороні Конституції // *Право України*. — 2004. — № 12.
14. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. — Х.: Фолио: Райдер, 1998.
15. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины: учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. — Х.: Факт, 1999.
16. Хабриева Т. Я. Теория современной конституции / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин. — М.: Норма, 2007.
17. Mellwain C. Constitutionalism: ancient and modern / C. Mellwain. — Ithaca: Cornell Univ. Press, 1940.

Аннотация

Езеров А. А. Гарантии и средства обеспечения конституционной безопасности. — Статья.

В статье рассматривается категория конституционной безопасности, дающая дополнительные аналитические возможности для комплексного анализа конституционно-правовой сферы, а также определяются гарантии и средства обеспечения конституционной безопасности в современных условиях.

Ключевые слова: конституционная безопасность, конституционный строй, национальная безопасность.

Анотація

Єзеров А. А. Гарантії та засоби забезпечення конституційної безпеки. — Стаття.

У статті розглядається категорія конституційної безпеки, яка надає додаткові аналітичні можливості для комплексного аналізу конституційно-правової сфери, а також визначаються гарантії та засоби забезпечення конституційної безпеки у сучасних умовах.

Ключові слова: конституційна безпека, конституційний лад, національна безпека.

Summary

Yezerov A. A. Guarantees and means of maintenance of the constitutional safety. — Article.

In article the category of the constitutional safety giving additional analytical possibilities for the complex analysis of constitutionally-legal sphere is considered, and also guarantees and means of maintenance of the constitutional safety in modern conditions are defined.

Keywords: the constitutional safety, the constitutional system, national safety.