

НОВЫЕ ВЫЗОВЫ СИСТЕМНОСТИ И ДЕЕСПОСОБНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

/Минск, 27.06.2014г./

Г. Арутюнян – Председатель КС РА, член бюро
Венецианской комиссии

Уважаемые участники международной конференции!

Опыт функционирования специализированных систем судебного конституционного контроля показывает, что главная задача конституционного правосудия - способствовать формированию такой системы государственной власти, в которой гарантированы верховенство Конституции, прямое действие основных прав и свобод человека, созданы необходимые предпосылки для устойчивого и динамичного развития общества на основе верховенства права, принципов разделения, избираемости и подотчетности властей, где **преодолен процесс опережающего накопления отрицательной общественной энергии.**

Для реализации этой миссии, на наш взгляд, принципиальное значение имеет, в первую очередь, методологический подход к проблеме раскрытия системного характера функционирования конституционного контроля и определения место и роли конституционного правосудия в этой системе. Мы считаем, что в научной литературе этому вопросу не уделяется должное внимание.

Хотелось бы особо выделить два принципиальных момента.

Во-первых, конституционный контроль, как целостная система, может быть дееспособным только при необходимой и достаточной функциональной сбалансированности. Имеется в виду не только место и роль специализированных институтов судебного конституционного контроля, но и **функциональная роль законодательной и исполнительной ветвей власти**, других конституционных субъектов, а также порядок и традиции сохранения нравственных, национальных и духовных ценностей. Последние имели исключительно важное значение в обеспечении системной устойчивости общественного развития на основе определенных ценностей в течение многих веков, но, к сожалению, в новой действительности и в условиях ценностно-системной неопределен-

ности существенно теряют размах прежнего воздействия.

Второй аспект заключается в том, что конституционный контроль как система, как совокупность сложных и требующих гармоничного функционирования органов, имеющих разные полномочия, может существовать и результативно действовать только при наличии определенных предпосылок. Из них необходимо выделить следующие: глубина и системность конституционного урегулирования общественных отношений; приверженность к демократическим принципам развития общества; наличие определенной среды конституционной культуры и конституционной демократии; независимость конституционного контроля, его всеобъемлющий и непрерывный характер, доступность членам общества и др.

Краеугольное значение имеет обеспечение целостности системы, четкой функциональной взаимосвязи между ее основными звеньями, рациональное взаимодействие при обеспечении сбалансированности системы в динамике, а также институциональная гармоничность системы конституционного контроля. Изучение международного опыта формирования и функционирования системы конституционного контроля в XX веке, а также сложившейся в странах новой демократии ситуации наглядно показывает, что, к сожалению, многие проблемы конституционного контроля рассматриваются и решаются дискретно, не обеспечивается последовательность в реализации принципа разделения властей, что в итоге не приводит к желаемым результатам по установлению дееспособной системы обеспечения верховенства и прямого действия Конституции.

Нам представляется, что конституционные суды являются лишь центральным звеном системы конституционного контроля. Их дееспособность во многом зависит от эффективности функционирования других звеньев этой системы. Практический опыт стран как Западной, так и Восточной Европы показывает, что за последние десятилетия существенно ослабляется роль абстрактного конституционного контроля, а доминирующим становится последующий конкретный конституционный контроль. В подобных условиях становится невозможным своевременное выявление, оценка и преодоление нарушенного конституционного баланса в реальной жизни и образуется определенный дефицит конституционализма. **Европейская модель судебного конституционного контроля не может терять свои преимущества обеспечения верховенства Конституции и стать очередным институтом защиты конкретных прав человека.**

Предназначение специализированных институтов судебного конституционного контроля заключается именно в том, что Конституционный Суд учреждается и функционирует в целях **защиты в динамике функционального конституционного баланса**, основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции, т. е. соблюдения и обеспечения основных политических и правовых ценностей, провозглашенных и гарантированных Конституцией. Правовая позиция Конституционного Суда, непосредственное или опосредованное толкование конституционных норм и положений, опираясь на выявление правового содержания базовых конституционных принципов, не только обеспечивают устойчивость конституционного равновесия, но и определяют характер и направленность конституционного развития в стране.

Можно констатировать, что Конституционный Суд является основным органом государственной власти, обеспечивающим на основе базовых конституционных ценностей и принципов ограничение самой государственной власти в пользу принципов права и тем самым сохраняющим последовательность и стабильность в реализации конституционных норм и принципов. **Понимание и разумная реализация этой роли, с учетом тенденций развития международного конституционализма, являются одним из основных направлений развития системы конституционного правосудия в новом тысячелетии.**

При этом, как было отмечено, система конституционного правосудия может полноценно, эффективно и независимо функционировать при наличии определенных **необходимых и достаточных предпосылок**. К их числу можно отнести:

- функциональную, институциональную, организационную, материальную и социальную независимость судебного конституционного контроля;
- последовательность в конституционной реализации принципа разделения властей;
- адекватность и сопоставимость основных конституционных принципов и соответствующих конституционных механизмов осуществления государственной власти;
- правильный и обоснованный выбор объектов конституционного контроля;
- определение оптимального круга субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд;

- системный подход в обеспечении функциональной полноценности судебной власти;
- наличие и осуществление четкой законотворческой политики в стране;
- уровень восприятия демократических ценностей в обществе.

Для каждого Конституционного Суда принципиальное значение имеет, прежде всего, последовательность реализации принципа верховенства права в практике конституционного правосудия. Впервые в Конституции Германии 1949 года было четко сформулировано (ст. 1, пункт 3), что “нижеследующие основные права обязательны для законодательной, исполнительной и судебной власти как непосредственно действующее право”. Эта принципиальная постановка нашла свое дальнейшее развитие и системное применение во многих документах международного права.

Основными принципами, которые должны стать критериальной основой формирования дееспособной и независимой системы конституционного правосудия, на наш взгляд, являются:

- системность конституционного контроля;
- рациональность системы и непрерывность ее действия;
- предупреждающий характер контроля;
- самоограничение функционирования системы;
- наличие институциональной системы и функциональная полноценность конституционных судов;
- органическое сочетание функционального, институционального, организационного и процессуального начал в осуществлении конституционного правосудия;
- обеспечение многоплановой обратной связи с общественной практикой и недопущение нового нарушения конституционного равновесия при восстановлении нарушенного баланса.

Системное решение этих вопросов имеет непосредственное значение для формирования целостного, эффективного и независимого механизма судебного конституционного контроля. Эти три аспекта органически связаны, и в их триединстве можно судить о полноценности и дееспособности конституционного правосудия, а также о гарантированности конституционной стабильности в стране.

В последние годы по всему миру проводится большая работа по наполнению реальным содержанием принципа верховенства права. Данный принцип обязателен для стран Совета Европы на основе статьи 3 положения этой организации, принятой 5-ого мая 1949 года в Лондоне. По данному вопросу приняты Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы под номером 1594(2007), а также Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 21 ноября 2008 года. Этому вопросу посвящен доклад Венецианской комиссии Совета Европы CDL-AD(2011)003rev. ООН в свою очередь 24-ого сентября 2012 года принял Резолюцию <О верховенстве права>. Принципиальными являются также материалы международных конференций в Лондоне 2-го марта 2012 года и в Ереване – 3-4-го июня 2013 года.

Все эти международные документы нацелены на то, чтобы в современном обществе гарантировать верховенство права, реально обеспечить ограничение власти правом, поставить в ценностно-системную основу социального поведения человека и публичного поведения властей принцип верховенства права.

Какова реальная ситуация в мире по обеспечению верховенства права?

Международный проект правосудия за последние годы проводит весьма интересные исследования по определению индекса верховенства права в 97 странах. Обобщающий индекс определяется на основе восьми групп индикаторов, в число которых входят:

- ограниченность властных полномочий, действие системы сдержек и противовесов (61 параметр);
- отсутствие коррупции (68 параметров);
- порядок и безопасность (17 параметров);
- фундаментальные права (115 параметров);
- доступность правительства (36 параметров);
- правоприменительная практика (84 параметра);
- гражданское правосудие (57 параметров);
- уголовное правосудие (97 параметров).

В итоге, для определения индекса верховенства права в каждом государстве учитываются 535 показателей, характеризующих различные аспекты социальной действительности.

Приведем некоторые обобщения на основе данного анализа. Методика оценки исходит из того принципа, что при оценке <единица> показатель считается самым высоким, а при оценке <0> - самым низким. Если показатель ниже 0.5, то состояние верховенства права по данным параметрам неудовлетворительно.

Реальная картина имеет следующую характеристику: по ограниченности властных полномочий и действию системы сдержек и противовесов картина неудовлетворительна в 37 странах (38.1%); по коррупции – в 54 странах (55.7%); по порядку и безопасности – в 7 странах (7.2%); по фундаментальным правам – в 26 странах (26.8%); по доступности правительства – в 56 странах (57.7%); по правоприменительной практике – в 44 странах (45.4%); по гражданскому правосудию – в 33 странах (34.0%) и по уголовному правосудию – в 53 странах (54.6%).

Я не хочу привести показатели по отдельным странам, но считаю необходимым сделать следующие обобщения:

Во-первых, коррупция стала серьезной социальной болезнью в мировом масштабе и проявляет тенденцию превращения в системную метастазу. Данный процесс более опасен в тех странах, где намечается тенденция слияния политических, экономических и административных сил.

Во-вторых, в большинстве стран уровень конституционализации правоприменительной практики очень низко, что свидетельствует также о недостаточной дееспособности всей системы конституционного контроля.

В-третьих, неудовлетворительный уровень доступности правительства в почти 58 процентах стран свидетельствует о весьма низком уровне развития гражданского общества, и в этих странах особого внимания требуют проблемы развития системы индивидуальной конституциональной жалобы.

В-четвертых, неудовлетворительное состояние уголовного правосудия в почти 55 процентах стран ставит весьма серьезную задачу также перед конституционными судами при рассмотрении дел по оценке конституционности соответствующих нормативных актов в этой области. В нашей стране, например, за последние шесть лет более сорока процентов индивидуальных жалоб относились к Уголовному и Уголовно-процессуальному кодексам, а 35 положений этих актов были признаны неконституционными. Власти

Армении были вынуждены инициировать разработку нового Уголовно-процессуального кодекса.

И последнее, на что я хочу обратить внимание: неотложная необходимость повышения уровня системности и дееспособности всей системы конституционного контроля, преодоления современных вызовов реализации принципа верховенства права выдвигают на первый план задачу проведения непрерывного мониторинга конституционализма в стране, что является важнейшим гарантом укрепления конституционной законности и стабильного развития социального общества.

Благодарю за внимание.