

ПРАВОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СТРАНЫ В ПРИЗМЕ СИСТЕМНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО МОНИТОРИНГА

Г. Г. Арутюнян – Председатель КС РА,
д. ю. н., профессор

Правовая безопасность и правовая предсказуемость страны в новом тысячелетии стали одной из главных гарантий стабильного развития и укрепления конституционной демократии. Решение данной проблемы требует:

- 1) конкретизировать содержание понятия “правовая безопасность”;
- 2) раскрыть роль правовой безопасности в системе национальной безопасности страны;
- 3) уточнить основные принципы, цели и приоритеты гарантирования правовой безопасности страны;
- 4) раскрыть особый характер гарантирования конституционной безопасности, его основные принципы и приоритеты их реализации;
- 5) систематизировать внутренние и внешние угрозы правовой безопасности страны;
- 6) в системной целостности выявить конституционно-правовые гарантии правовой безопасности страны;
- 7) конкретизировать функциональную обязанность органов публичной власти в деле противостояния вызовам правовой безопасности страны;
- 8) раскрыть место и роль системного конституционного мониторинга в обеспечении правовой безопасности страны.

В рамках данного доклада я постараюсь в тезисном варианте представить некоторые соображения относительно представленных проблем.

Не вдаваясь в полемику относительно понятия "правовая безопасность страны", мы думаем, что в широком смысле **правовая безопасность представляется как состояние правовой защищенности (обеспеченности, гарантированности) жизненно**

важных интересов субъектов права (индивид, государство, общество), возможность противостояния правовыми средствами имеющим объективный и субъективный характер внутренним и внешним угрозам и восстановления нарушенных прав и интересов.

Важно то обстоятельство, что безопасность, в том числе правовая безопасность, – многофункциональное, многоплановое понятие, и ее задача заключается **не только в защите интересов субъекта, сокращении, уменьшении, предупреждении, устранении опасности и угроз, но и в гарантировании поступательного развития.** Только в этом случае путем гарантирования права человека на безопасную жизнь, правового обеспечения свободной жизнедеятельности индивида, общества и государства можно гарантировать разумное и прогрессивное развитие всей социальной системы, создать правовые предпосылки становления правового, демократического государства.

Заслуживает внимания также и то обстоятельство, что в издаваемых на английском языке трудах понятия “правовая безопасность” (legal security) и “правовая определенность” (legal certainty) употребляются в качестве синонимов и **в первую очередь предполагают предсказуемость правовых решений.** Последняя касается как всей правовой системы, так и деятельности ее отдельных элементов. Однако задача не в том, чтобы иметь предсказуемую, основанную на четких принципах правовую систему, **а в создании таких правовых возможностей, которые устранят возможные негативные экзогенные и эндогенные влияния на жизнеспособность социальной системы.**

Многие страны, в том числе Республика Армения, не имеют четкой концепции правовой безопасности страны. Вопросы правовой безопасности лишь частично затронуты в концепциях национальной безопасности. Это не может гарантировать стабильное развитие. **Разработка и последовательная реализация комплексной концепции правовой безопасности страны становятся императивами времени.**

По нашему мнению, концепция правовой безопасности страны должна включать:

- а) задачи, цели и приоритеты гарантирования правовой безопасности страны;
- б) основные принципы гарантирования конституционной безопасности и приоритеты их реализации;
- в) внешние и внутренние угрозы правовой безопасности и концептуальные подходы их преодоления;
- г) законодательные и институциональные гарантии обеспечения правовой безопасности;
- д) задачи органов государственной власти по обеспечению гарантий правовой безопасности.

Стержневой задачей правовой безопасности является обеспечение **конституционной безопасности** страны. Обычно понятие "конституционная безопасность" сводится к характеристикам защиты конституционного строя страны. Мы считаем, что в контексте правовой безопасности страны конституционная безопасность предполагает **обеспечение необходимого и достаточного уровня конституционализма в стране путем гарантирования верховенства Конституции, преодоления возможного противоречия между Конституцией, правовой системой и правоприменительной практикой, обеспечения непосредственного действия конституционно закрепленных основных прав человека и гражданина.**

Из общей логики конституционных развитий и современных императивов установления конституционализма следует, что к числу основных принципов гарантирования конституционной безопасности можно отнести:

- своевременное раскрытие, оценку и преодоление каждого нарушения конституционного баланса;
- обеспечение дееспособности системы гарантирования верховенства Конституции;
- гарантированность непосредственного действия основных конституционных прав человека;

- неизбежность конституционной ответственности;
- целостность и эффективность системы конституционного мониторинга.

Угрозы правовой безопасности страны могут быть внешними и внутренними.

В рамках внешних угроз правовой безопасности мы в первую очередь обозначаем:

- все возможные международные правовые шаги (в том числе принятие на международном и региональном уровнях двусторонних и многосторонних документов), последствия которых могут угрожать суверенитету страны, противоречить Конституции;
- недостаточную правовую защиту интересов страны в международных организациях;
- возможные негативные правовые последствия внешних политических решений;
- недостаточность правовых и институциональных гарантий защиты интересов страны и ее субъектов в международных правовых инстанциях;
- отсутствие мониторинга за исполнением международных обязательств страны.

Внутренние угрозы правовой безопасности страны касаются всех существующих в правовой системе пробелов, неточностей, внутренних противоречий, неполноценной функциональной и институциональной дееспособности институтов власти.

Мы считаем, что основной внутренней угрозой правовой безопасности страны является именно дефицит конституционализма.

Современная картина международных развитий свидетельствует, что в новом тысячелетии многие беды, постигшие человечество, - терроризм, насильственное переселение тысячи людей, неуправляемая миграция, разнохарактерные и разноцветные социальные потрясения, коррупция, крайнее социальное расслоение, социальная и экономическая нестабильность, сращение политического, экономического и административного потенциала, всяческие попрания прав человека, неполноценная реализация принципа верховенства права и другие - в основном обусловлены дефицитом консти-

туционализма, разрывом, возникшим между аксиологией Конституции, ее основополагающими принципами и нормами и реальной жизнью.

Серьезными внутренними угрозами правовой безопасности страны являются также непоследовательные и неравноценные подходы к реализации принципа верховенства права.

Несмотря на разнообразные толкования понятия “верховенство права”, в международной правовой практике существует единое восприятие элементов верховенства права. Их шесть:

- законность;
- правовая определенность;
- запрет произвола;
- доступность и эффективность осуществления правосудия независимыми и беспристрастными судами;
- уважение прав человека;
- недискриминация и равенство всех перед законом.

Правовое содержание этих элементов сводится к тому, что:

- должен уважаться и гарантироваться принцип равенства всех перед правовым законом;
- законы и иные правовые акты должны соответствовать принципу правовой определенности, быть предсказуемыми, четкими, не содержать пробелов и двусмысленности;
- в основе осуществления публичной власти должен лежать принцип законности, а осуществление власти должно базироваться на гарантировании согласованности функций и полномочий;
- должен гарантироваться принцип запрета произвола и должны быть уточнены рамки усмотрения органов публичной власти;
- правосудие должно быть независимым и беспристрастным;

- права человека должны быть конституционно закреплены, законодательно гарантированы, защищены и обеспечены равноценными институциональными решениями;

- государство должно нести позитивную обязанность в вопросе гарантирования, обеспечения и защиты прав и брать на себя соответствующую публично-правовую ответственность;

- любое вмешательство в основные права и любое действие власти должны исходить из принципа соразмерности;

- правовые споры должны иметь необходимые механизмы эффективного разрешения исключительно правовым путем.

Гарантирование принципа верховенства права предполагает одновременное наличие всех этих взаимообусловленных и взаимодополняющих правовых условий.

Основной подход ООН и различных европейских структур заключается в том, что верховенство права в равной мере применимо для всех стран и международных организаций, относится ко всей правовой системе, ко всем проявлениям ограничения власти правом и защиты прав человека.

В правовом государстве для гарантирования правовой безопасности страны в основе социального поведения личности, политического поведения политических институтов и публичного поведения органов власти должен лежать принцип верховенства права.

В качестве внутренней угрозы правовой безопасности страны хотелось бы выделить также отсутствие или неполноценность системного мониторинга правовой безопасности.

В плоскости современных международных развитий наиболее актуальными становятся внедрение дееспособного системного конституционного мониторинга и конституционной ответственности. Попытки разработки элементов такой системы, в первую очередь индикаторов конституционного мониторинга и гарантирования верхо-

венства права, предприняты ООН (опубликованы в 2011 году), а также Венецианской комиссией Совета Европы (опубликованы в 2016 году). Более целостная система таких индикаторов предлагается Международным аналитическим центром “Конституционная культура”¹. Ее практическое применение предоставит возможность сделать контролируемым процесс преодоления вышеизложенных угроз.

С целью противостояния вызовам правовой безопасности страны главной задачей является гарантирование верховенства Конституции.

Для всех стран приоритетной задачей конституционных развитий является гарантирование конституционализма путем обеспечения верховенства Конституции. Решение этой задачи в нынешних условиях требует новых подходов. Одной из характерных черт послевоенных конституционных развитий конца прошлого века было то, что возникла необходимость **более точно сбалансировать и сдерживать законодательную и исполнительную власти равноценной ролью судебной власти**. Это был императив утверждения конституционной демократии, и это правомочие было возложено на Конституционный Суд и другие суды, наделенные равноценными функциями. Установление фашистской диктатуры в Германии и Италии и укоренение в разных европейских странах различных видов диктатуры мотивировалось именно недостаточным уровнем подобного балансирования. Для конституционных развитий Италии в 1948 г., Германии в 1949 г., Франции в 1958 г., Греции, Португалии, Испании в 70-х годах стержневым стало возрастание роли судебной власти как путь преодоления единоличной власти. То же самое произошло в 1990-х годах в Восточной Европе и в странах бывшего СССР. Дальнейшие тенденции системного развития гарантирования верховенства Конституции пошли по направлению расширения круга субъектов обращения в Конституционный Суд и объектов рассмотрения, а также укрепления конституционной защиты основных прав. Типичны конституционные развития 1969 года в Герма-

¹ См. G. Harutyunyan, Constitutional Culture: the Lessons of History and the Challenges of Time. 2017, p. 454-478. Международный вестник "Конституционное правосудие", 2016, N4(74). - С. 7-35.

нии, конституционные реформы 1972 года во Франции, конституционные изменения 2005 и 2015 годов в Армении.

Развития послевоенного периода в Европе в настоящее время в конституционном праве характеризуются как прогрессивный шаг, переход от принципа верховенства права к принципу верховенства Конституции, от правового государства (Rechtsstaat) к принципу конституционного государства (Verfassungsrechtsstaat), от принципа законности (Legalite) к принципу конституционной легитимности (Legitimite constitutionnelle). В основном этим процессом характеризуется общая логика развития европейского конституционализма нашего времени.

Основная логика европейских конституционных развитий заключается также и в том, что правовые позиции Конституционного Суда как источник права получают новое качество. Конституционный Суд направляет законодателя на путь установления конституционализма, действовать конституционно. Правовые позиции Конституционного Суда становятся важным источником конституционного права и занимают главенствующее положение в системе источников права. Одновременно стержневой задачей государственной политики становится гарантирование реализации прецедентного права Конституционного Суда в правотворческой деятельности и правоприменительной практике.

Все это выдвигает также новые требования к осуществлению правового мониторинга. Последний должен включать конституционный мониторинг², мониторинг законодательства и правоприменительной практики, мониторинг исполнения международных правовых обязательств страны. Он должен осуществляться в системной целостности, включая в себя все основные слагаемые конституционализма в стране, носить постоянный характер, преследуя цель раскрыть, оценить и преодолеть нарушенное правовое равновесие. В этом вопросе должны быть конкретизированы права и обязанности

² Подробнее см. *Арутюнян Г.Г.* Конституционный мониторинг. – Ереван, 2016. - С. 231-351.

органов публичной власти. Необходимо также разработать методические подходы и систему индикаторов правового мониторинга, что стало одним из основных направлений деятельности Международного аналитического центра "Конституционная культура". Результаты проделанной Центром работы будут представлены на Международном форуме в Риме в ноябре 2017 года.

Благодарю за внимание.