

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОСТИ И НЕПРЕРЫВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Г.Г. АРУТЮНЯН – Председатель Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии, Председатель КС РА, д.ю.н., профессор

*ТЕКСТ ВЫСТУПЛЕНИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПОСВЯЩЕННОЙ ДВАДЦАТИЛЕТИЮ НАЧАЛА РАБОТЫ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

(Санкт-Петербург, 28 октября 2011г.)

Уважаемые коллеги!

Сегодня нет необходимости доказывать, что во многих странах за последние десятилетия конституционный контроль сыграл исключительно важную роль в обеспечении стабильности и динамичности общественного развития.

Несомненно и то, что современный мир, прежде всего, отличается неустойчивостью, ценностно-системной нестабильностью, социальными взрывами.

Очевидно также, что в условиях общественной трансформации наблюдается процесс деформирования конституционно-правовых ценностей в общественной практике и **характерным становится дефицит конституционализма в обществе.**

Об этом недвусмысленно свидетельствуют катаклизмы в арабском мире, многоцветные революции в странах постсоветского пространства.

За последние десять лет я регулярно проводил системный анализ процессов конституционного развития в условиях общественной трансформации и пришёл к убеждению, что деформирование конституционно-правовых ценностей в общественной практике **приобретает системный и углубляющийся характер**. Проявляется антагонизм между Конституцией и конституционной практикой, между конституционно провозглашённой и реально существующей системой социальных ценностей. Я в полной мере поддерживаю высказывание многоуважаемого Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Валерия Дмитриевича Зорькина о том, что **<...реальность нашей жизни регрессивна>¹**. К сожалению, это не только факт, но и **диагноз сегодняшней социальной действительности**.

1. В.Д. Зорькин. Современный мир, право и Конституция. – М., <НОРМА>, 2010. – С. 6.

Возникает объективный вопрос, как все это связано с функционированием института конституционного контроля и конкретной ролью конституционной юстиции в этой системе?

Мы убеждены, что связь органическая и непосредственная. Дело в том, что так называемая регрессивная реальность, в первую очередь, – **результат системного нарушения конституционного баланса в общественной практике**, что своевременно не выявляется и не восстанавливается. А это означает, что практически не обеспечивается верховенство Основного Закона страны. В результате **при наличии Конституции, Парламента и судов нельзя говорить о существовании адекватного уровня конституционализма, парламентаризма и правосудия.**

То, что делается конституционными судами сегодня, несмотря на архиважность этой миссии, все-таки **носит дискретный, фрагментальный характер**, не обеспечивает необходимой последовательности и системной непрерывности в выявлении, оценке и восстановлении нарушенного конституционного баланса в обществе.

Я не считаю необходимым говорить о деятельности других институтов государственной власти по осуществлению конституционного контроля или надзора. Тут **доминирующим является полное отсутствие системности и последовательности**. Наглядным примером может служить хотя бы тот факт, что во многих наших странах за последние годы главы государств, парламенты, правительства практически не обращаются в конституционные суды по вопросам конституционности правовых актов. Означает ли это, что в наших странах перестали принимать и применять неконституционные акты или нормы. К сожалению, нет. Реальная действительность другая. Например, только за последние четыре года Конституционный Суд Армении на основе индивидуальных конституционных жалоб по 43 делам нормы законов признавал неконституционными. Эти решения относились также к целым правовым институтам. Однако все другие субъекты имели право в порядке абстрактного нормоконтроля обращения в Конституционный Суд, но это не было сделано.

Мы убеждены, что подобная картина во многом обусловлена системной неполноценностью существующих моделей конституционного контроля и надзора, требующего нового методологического подхода к **обеспечению верховенства именно живой Конституции**.

Я уже имел возможность в общих чертах представить эту концепцию на международных конференциях в Батуми, Софии и Риге. Сегодня хочу акцент сделать на следующих обстоятельствах:

1. Действующие в мире модели конституционного контроля и надзора, на наш взгляд, не в полной мере обеспечивают системный и непрерывный характер в выявлении, оценке и восстановлении нарушенного конституционного баланса в общественной практике и не в полной мере отвечают вызовам времени.
2. Несвоевременное восстановление нарушенного конституционного баланса приводит к накоплению отрицательной общественной энергии, что, набирая критическую массу, приводит к социальным взрывам и дестабильности.
3. Нет системного и органического взаимодействия в функциональной деятельности институтов власти по осуществлению конституционного контроля.
4. Пока государство не признает и не обеспечивает право человека на конституционное правосудие, невозможно реально гарантировать верховенство право.
5. Системность и непрерывность конституционного контроля возможны лишь при внедрении целостной системы постоянной конституционной диагностики и мониторинга.

Пятое из перечисленных положений предполагает, что по остальным положениям должны быть найдены адекватные решения, чтобы внедрить данную систему. Тут ключевое значение имеет раскрытие сущности системности и непрерывности конституционной диагностики и мониторинга.

Понятие <диагностика> имеет греческое происхождение (diagnostikos) и характеризует определенный процесс выявления системной целостности и функциональной дееспособности исследуемого объекта с учетом сопоставимости основных параметров его функционирования с критериальными основами запрограммированного и естественного состояния данного объекта.

Понятие конституционная диагностика охватывает весь процесс оценки конституционности в обществе, выявления соответствия реальных общественных отношений конституционно установленным нормам и принципам.

Конституционная диагностика – способ и возможность определения степени функциональной дееспособности общественного организма в целом. Она необходима, в первую очередь, для выявления истинного состояния и тенденций развития конституционализма в обществе.

Объектом конституционной диагностики является общественная жизнь в целом и, в частности, функционирование институтов власти.

Конституционная диагностика должна базироваться на следующих основных принципах:

- в режиме непрерывного функционирования выявление любого нарушения конституционного равновесия;
- своевременное определение характера нарушения;
- на основе системного анализа предложение механизмов и способов восстановления конституционности;
- гарантирование недопущения нового нарушения при восстановлении функционального равновесия.

В Вестнике <Конституционное правосудие> (2010, N4, с. 28–42) я предлагал соответствующую методику проведения непрерывной конституционной диагностики, которая позволяет всесторонне и целостно охарактеризовать конституционность исследуемых общественных отношений. Однако диагностика – это только так называемая техническая сторона вопроса. Она необходима для принятия соответствующих функциональных решений для восстановления и обеспечения конституционного равновесия в общественной жизни. А это требует осуществления постоянного **конституционного мониторинга** на основе проведенной диагностики.

Основными задачами конституционного мониторинга в условиях общественной трансформации, в частности, являются:

- выявление и оценка дефицита конституционности в мировоззренческо-идеологической сфере;
- оценка внутриконституционных деформаций, выявление причин этих деформаций и разработка механизмов их преодоления;
- преодоление деформированного восприятия основополагающих конституционных ценностей и принципов в обществе, повышение уровня конституционного правосознания;
- обеспечение необходимого уровня конституционализации политического поведения институтов власти и социального поведения личности;
- устранение дефицита конституционности в сфере законодательства и других формах правотворческой деятельности;
- недопущение деформаций конституционных ценностей и принципов в правоприменительной практике;
- системное обеспечение конституционности государственного управления;
- выявление и учет транснациональных критериев оценки социального поведения человека и власти.

Сравнительный анализ конституционной законности не только в странах новой, но и старой демократии показывает, что нет определенной системности в решении перечисленных задач. Они в большей мере становятся объектом политических интриг, чем правового регулирования.

Анализ данной проблематики привел нас к выводу, что обеспечение системности и полноценности конституционного мониторинга возможно только при глубоком учете следующих обстоятельств:

1. Функционирование социальной системы как целостного организма имеет многоплановый иерархический характер, основой которого является гарантирование и обеспечение верховенства права.

2. Главная миссия иммунной системы общественного организма – сохранение функционального конституционного баланса и стабильности, так как невозстановление нарушенного баланса становится причиной накопления отрицательной общественной энергии, что, набирая критическую массу, может привести к общественным катаклизмам.

3. Система конституционной диагностики и мониторинга, как контролирующая система, должна функционировать в свойственном ей порядке непрерывности и относительно независимо, на основе четкого нормативного регулирования.

4. Любая общественная патология должна активизировать и приводить в действие всю систему конституционной самозащиты.

Чем отличаются понятия <конституционный контроль> и <конституционный мониторинг>. Мы считаем, что система конституционного контроля, одним из основных звеньев которой является судебный конституционный контроль, только на определенном уровне системного и непрерывного функционирования может представляться как целостная система конституционного мониторинга.

В данном контексте <контроль> – это функция, <мониторинг> – форма реализации этой функции, <диагностика> – механизм реализации данной функции. По существу, контроль в настоящее время осуществляется посредством дискретного сопоставления объекта с самой Конституцией, а мониторинг предполагает системное и непрерывное выявление **реального состояния конституционализма в обществе.**

Мы убеждены, что это новый уровень гарантирования верховенства живой Конституции, когда вся система базируется не на абстрактных конституционных нормах, а на их реальном проявлении в общественной жизни.

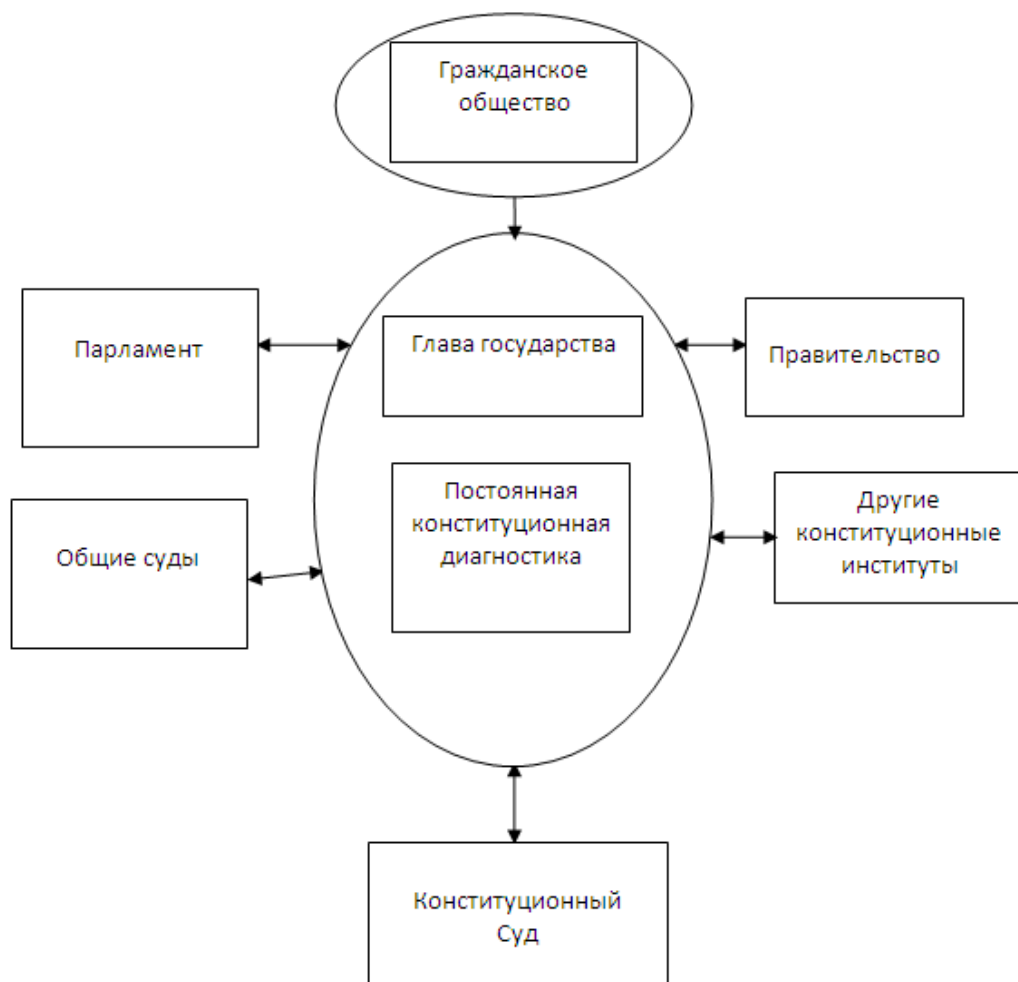
Данная система, в свою очередь, требует существенного пересмотра конституционных взаимоотношений институтов власти с определением функциональных и институциональных основ функционирования системного и непрерывного конституционного мониторинга. В предлагаемой доктрине, прежде всего, акцент делается на роли главы государства в данной системе. Необходимо, в частности, наполнить реальным конституционно-правовым содержанием такие конституционные положения, как: <Президент следит за соблюдением Конституции> (см. Конституции: Франции (ст. 5), Польши (ст. 126, пункт 2), Республики Армения (ст. 49); <Президент является гарантом Конституции> (см. Конституция Российской Федерации, ст. 80, пункт 2); <Президент обеспечивает нормальное функционирование конституционных органов или демократических институтов> (см. Конституции: Португалии (ст. 120), Словакии (ст. 101, пункт 1) и т. д.).

В правовом государстве основная функция Президента заключается именно в гарантировании поступательного развития конституционализма в стране. С учетом того обстоятельства, что решение этой задачи предполагает также системное выявление, оценку и восстановление нарушенного конституционного баланса на основе правовых механизмов, **Президент становится принципиальным звеном иммунной системы общественного организма.** Нам представляется, что с учетом этого обстоятельства необходимо конституционно предусмотреть полномочие и обязанность Президента по проведению постоянной конституционной диагностики с учетом функциональных полномочий других институтов власти. Нынешние общепринятые функциональные, противовесные и сдерживающие полномочия Главы государства, в том числе на уровне взаимоотношений Парламент–Президент в области законодательной политики, а также как инициатора конституционных изменений или как обращающегося в Конституционный Суд субъекта, недостаточны для полноценного участия Президента в общем процессе конституционного мониторинга.

Особенно в странах новой демократии ныне задействованы неформальные, теневые механизмы конституционной диагностики, что очень опасно и несовместимо с принципом правового государства. Конституция должна обязывать Президента обеспечивать проведение постоянной конституционной диагностики с учётом функциональной роли всех конституционных субъектов. Это приведет также к тому, что Глава государства займет активную позицию в осуществлении абстрактного судебного конституционного контроля.

Схематично эту систему можно представить в следующей форме (см. [Схема 1](#)).

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО МОНИТОРИНГА



В данной схеме не подчеркнута функциональная роль каждого института власти в отношении функционирования системы постоянного конституционного мониторинга, кроме президентского института. Последнему отводится ключевая роль в приведении в действие данной системы с учетом обеспечения слаженного действия всех институтов власти.

Данная схема предполагает также, что гражданское общество играет принципиальную роль в развитии конституционализма в стране. Это, в первую очередь, означает, что народ как основной источник и носитель власти является основным гарантом соблюдения конституционных ценностей и принципов. Любой отклик, исходящий из гражданского общества в отношении всякой деформации этих ценностей и принципов, должен стать объектом конституционного мониторинга. Одной из основных форм реализации этой задачи является признание и гарантирование права человека на конституционное правосудие.

В свою очередь, Парламент и Правительство, наряду со своими традиционными функциями, должны не только в правотворческом процессе постоянно учитывать результаты конституционной диагностики, но и, исходя из своих полномочий, обеспечивать необходимый контроль над процессами конституционализации общественных отношений. Они из пассивных институтов конституционного контроля должны стать более активными институтами конституционного мониторинга, с учетом того обстоятельства, что основные права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов и других правовых актов, деятельность законодательной и исполнительной власти. В рамках своих конституционных полномочий подобную роль осуществляют также другие конституционные институты.

Особая роль в данной схеме отводится общим судам и Конституционному Суду.

Суды общей юрисдикции и специализированные суды призваны обеспечивать эти права, гарантируя доступность судов, эффективность судопроизводства и единообразное применение законов. Именно судебная практика должна выявить существующие несоответствия между Конституцией и действующей правовой системой в целом. А это означает, что, во-первых, суды должны играть более активную роль в общей системе конституционного контроля, а во-вторых, судебная практика должна стать важным объектом конституционной диагностики.

Конституционные суды, в свою очередь, могут полноценно осуществлять свою ключевую миссию в обеспечении конституционализма в стране при следующих обстоятельствах:

1. На уровне Конституции необходимо гарантировать системное соответствие функций и полномочий Конституционного Суда. Основная функция Конституционного Суда – **гарантирование верховенства и непосредственного действия Конституции**. А это становится возможным, если обеспечивается самодостаточность Конституции, непосредственное действие основных прав и свобод человека, конституционность правовых актов, а политические споры и споры по конституционным полномочиям разрешаются в правовом поле. Сегодня в мире существует лишь несколько конституционных судов (как в Германии, Австрии и некоторых других странах), где сбалансированность их функций, полномочий и процессуальных основ функционирования соответствует сегодняшним вызовам конституционного мониторинга.

2. Дееспособность судебного конституционного контроля во многом зависит от системной полноценности и эффективности функционирования всей системы конституционного надзора и контроля. В представленной схеме принципиальное значение имеет гарантирование именно системности непрерывного конституционного мониторинга.

3. Глава государства, как гарант эффективного функционирования всей системы конституционного мониторинга, должен стать также гарантом реализации решений Конституционного Суда. Классическим примером может служить статья 146 Конституции Австрии (страна, где в 1920 году был образован первый Конституционный Суд), в которой установлено: “Исполнение решений Конституционного Суда в отношении требований, предусмотренных статьей 137, осуществляется обычными судами. Исполнение прочих решений Конституционного Суда возлагается на **Федерального президента**. Исполнение осуществляется уполномоченными по его указанию и в соответствии с его усмотрением органами Федерации или земель, включая федеральную армию. Ходатайство об исполнении таких решений заявляется Федеральному президенту Конституционным Судом”...
4. Процессуальные механизмы судебного конституционного контроля должны в полной мере соответствовать полномочиям и функциональной роли Конституционного Суда в обеспечении верховенства и прямого действия Конституции. Эта проблема актуальна особенно в странах новой демократии.

Подводя итоги, хочу лишь подчеркнуть, что уроки прошлого столетия и вызовы современности **однозначно выдвигают задачу существенного укрепления конституционализма** в наших странах, чтобы гарантировать стабильное развитие. А это означает, что во главу угла всей нашей правовой деятельности должна ставиться задача обеспечения верховенства и непосредственное действие именно **живой Конституции** с помощью внедрения непрерывно действующей системы конституционного мониторинга.

Благодарю за внимание.

armlaw@concourt.am

www.concourt.am