

# СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ СИСТЕМНОМУ РАЗВИТИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Г.Г. Арутюнян – Председатель КС РА, д. юр. наук, профессор (текст выступления на международной конференции, посвященной пятнадцатилетию Конституционного Суда Грузии, Батуми, 25.06.2011г.)

Основным вызовом современности является глобальная угроза стабильности, миру и согласию. **Эндогенные факторы противостояния этому органически связаны с проблемами конституционализации общественных отношений.**

В правовом, демократическом обществе **конституционное развитие предполагает адекватный уровень конституционализма.** А суть последнего заключается не только в том, каков закрепленный Конституцией конституционный строй и какие принципы лежат в основе взаимоотношений права и власти. Существенно то, как проявляется данный конституционный строй в общественной жизни, насколько облекаются в плоть и кровь основополагающие принципы Конституции, кто является действительным источником и носителем власти, насколько гарантировано и защищено достоинство человека, насколько практически разделены, независимы и сбалансированы институты государственной власти. **Их обеспечение - основной критерий оценки конституционализма и конституционной демократии в стране.** Обществу, людям необходим не свод добрых намерений, а реально действующая Конституция.

**Конституционализм - это, в итоге, наличие осознанной системы конституционных ценностей в общественной жизни, во всех проявлениях социального<sup>1</sup> поведения государства и личности.** Ценностное измерение конституционализма каждого суверенного народа с учетом его социокультурных особенностей определяет уровень общественной зрелости данного социума, **степень становления гражданского согласия и стабильности, зрелость политической системы.**

1- В данном контексте и далее под термином <социальное> подразумевается общественное проявление разумного существа.

Если до XVIII века развитие политико-правовой мысли привело к принятию конституций, к идее установления общественного согласия посредством Основного Закона социального общества, то мы убеждены, что **основная задача XXI века - гарантирование в стране конституционализма, который является основой устойчивого развития общества.**

**Данная задача выдвигает качественно новые требования к разработке и внедрению целостной системы постоянной конституционной диагностики и конституционного мониторинга, с помощью которых возможно выявить, оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс и обеспечить динамизм развития, стабильность в многомерном социальном обществе, эффективность государственного управления.**

Наши анализы привели к выводу, что **именно отсутствие действенного механизма своевременного выявления и восстановления нарушенного конституционного баланса становится основной причиной накопления соответствующей отрицательной общественной энергии, которая, набирая критическую массу, приводит к социо-системным взрывам.** Реальная жизнь показывает, что особенно в трансформирующихся обществах не задействованы соответствующие механизмы постоянной конституционной диагностики и мониторинга, а существующие системы конституционного контроля и юстиции не в состоянии адекватно реагировать на современные вызовы. Последние функционируют дискретно, проблемы, в основном, решаются на уровне конституционно-текстового сравнения, а в реальной жизни их воздействие не имеет принципиального стабилизирующего значения. Анализы, проведенные в Армении и в ряде других стран показали, что более половины действующих нормативных актов содержат не соответствующие Конституции нормы, а в качестве абстрактного нормоконтроля конституционные суды в год получают не более 3-4 обращений.

Если к этому добавить и то обстоятельство, что основополагающие конституционные ценности и принципы определенно деформируются не только на уровне правового регулирования, но и в общественной практике, становится очевидным, что неотложной является задача осуществления системного, непрерывно действующего **мониторинга именно конституционализма в обществе** с помощью внедрения действенного механизма конституционной диагностики.

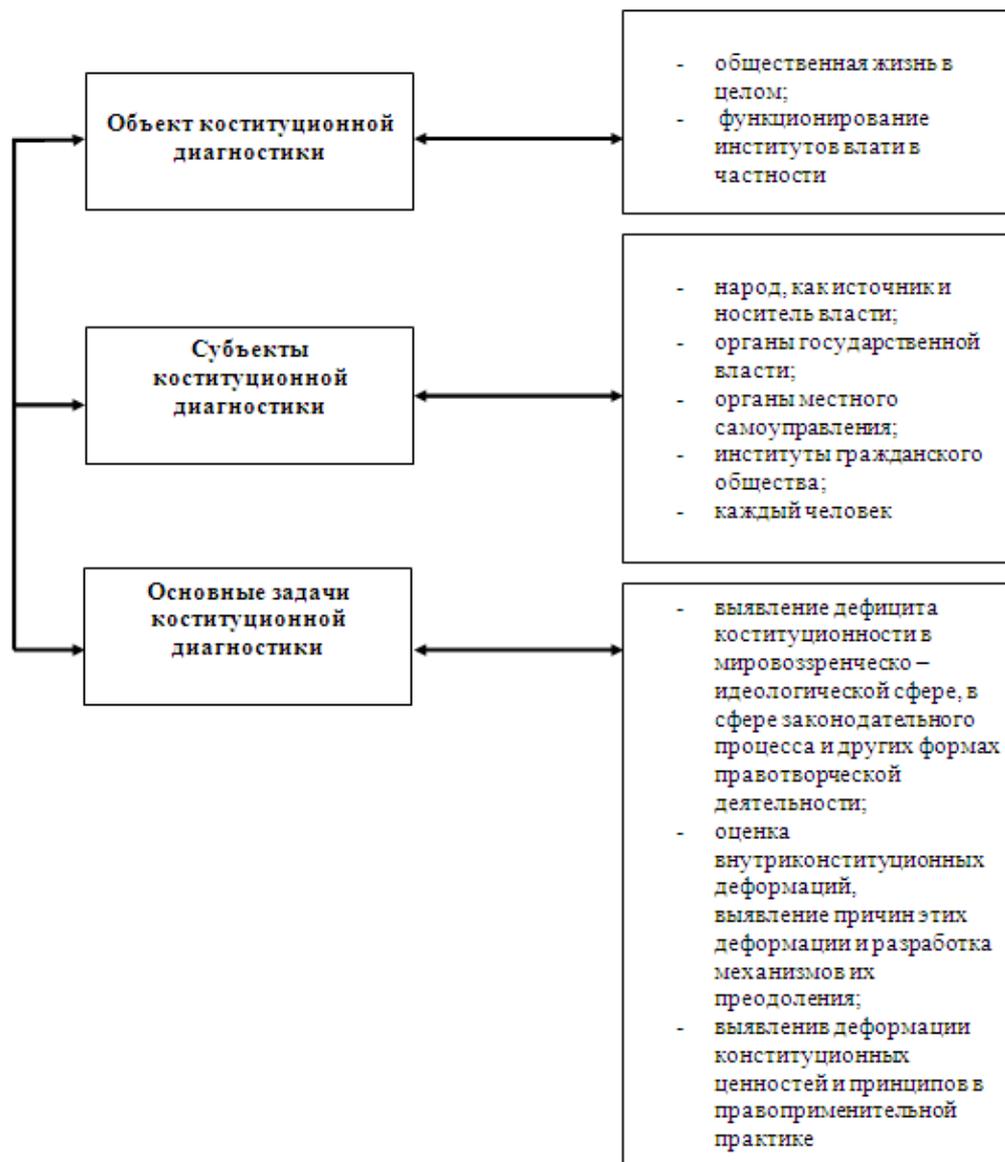
**Понятие конституционная диагностика охватывает весь механизм оценки конституционализма в обществе, выявления соответствия реальных общественных отношений конституционно установленным нормам и принципам.** Конституционная диагностика - способ и возможность определения степени функциональной дееспособности 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 ([схема 1](#)).

**Субъектами конституционной диагностики** являются: народ, как источник и носитель власти; органы государственной власти и местного самоуправления; все институты гражданского общества; каждый человек ([схема 1](#)).

**Основой конституционной диагностики** является постоянно функционирующая система конституционного мониторинга.

## ОБЪЕКТ, СУБЪЕКТЫ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ДИАГНОСТИКИ



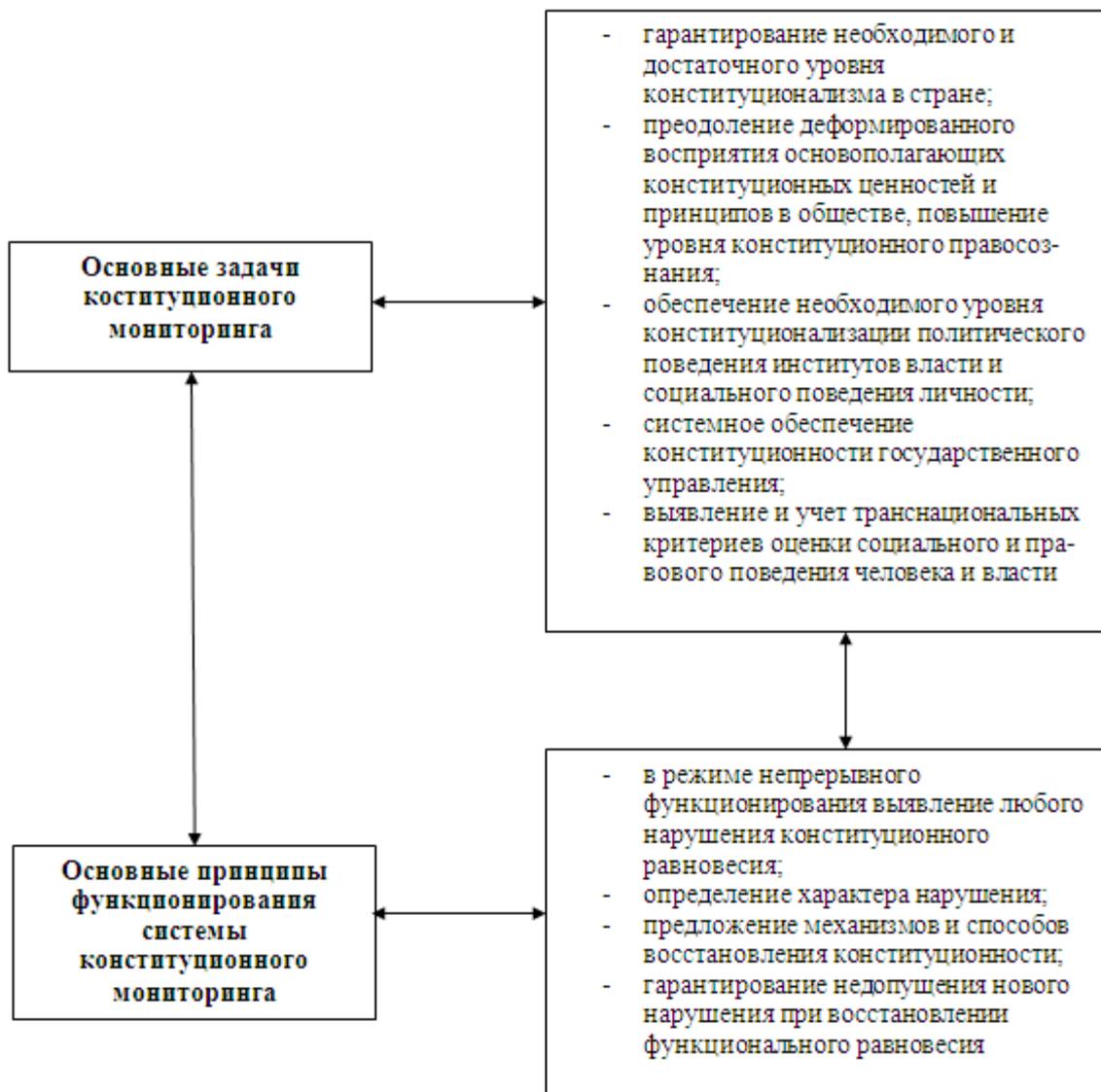
**Основными задачами конституционной диагностики в условиях общественной трансформации, в частности, являются ([схема 1](#)):**

- выявление дефицита конституционности в мировоззренческо-идеологической сфере, в сфере законодательного процесса и других формах правотворческой деятельности;
- оценка внутриконституционных деформаций, выявление причин этих деформаций и разработка механизмов их преодоления;
- выявление деформаций конституционных ценностей и принципов в правоприменительной практике.

**Основными задачами конституционного мониторинга являются ([схема 2](#)):**

- гарантирование необходимого и достаточного уровня конституционализма в стране;
- 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;
- системное обеспечение конституционности государственного управления;
- выявление и учет транснациональных критериев оценки социального и правового поведения человека и власти.

**ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО МОНИТОРИНГА**



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

- функционирование социальной системы имеет многоплановый иерархический характер, основой которой является гарантирование и обеспечение верховенства права;

- каждая подсистема социального общества обладает определенными ресурсами самозащиты, при исчерпании которых включается защитная система всего организма;

- главная миссия **иммунной системы общественного организма - сохранение функционального конституционного баланса и стабильности**, так как невозможность восстановления нарушенного баланса, как отмечалось выше, становится причиной накопления отрицательной общественной энергии, которая, набирая критическую массу, может привести к общественным катаклизмам;

- система конституционного мониторинга, как контролирующая система, должна функционировать в свойственном ей порядке непрерывности и относительно независимо;

- любая общественная патология должна активизировать и приводить в действие всю систему конституционной самозащиты.

**Система конституционного мониторинга должна базироваться на следующих основных принципах ([схема 2](#)):**

- в режиме непрерывного функционирования выявление любого нарушения конституционного равновесия;

- определение характера нарушения;

- предложение механизмов и способов восстановления конституционности;

- гарантирование недопущения нового нарушения при восстановлении функционального равновесия.

Для реализации этих принципов с помощью последовательной конституционной диагностики необходимо выделить такую **группу индикаторов**, которые в состоянии всесторонне и целостно охарактеризовать конституционность исследуемых общественных отношений. Системой подобных индикаторов часто пользуются многие международные организации. Наглядным примером являются ежегодные исследования американского института <Дом свободы> (Freedom House) относительно тенденций развития конституционной демократии в странах мира. Нами тоже была сделана попытка представить научную методику подобного анализа, с которым можно ознакомиться в Вестнике <Конституционное правосудие> (номер 4, 2010 года <sup>2</sup>).

**Главная задача успешного осуществления общественной трансформации - это последовательность в конституционализации общественных отношений с преодолением конфликта между Конституцией, правовой системой и правоприменительной практикой в целом. Только в этих условиях можно обеспечить также необходимую дееспособность системы разделения и сбалансированности властей, гарантировать необходимую устойчивость и динамизм общественного развития. А это, в свою очередь, требует новых функциональных и институциональных решений внедрения действенной системы внутригосударственного конституционного мониторинга.**

2 - Арутюнян Г. Роль конституционной диагностики в обеспечении устойчивости общественного развития // Конституционное правосудие. 2010. N4/50/.- С. 28-42.

Нам кажется, что сегодняшние реалии и вызовы однозначно доказали актуальность функционирования целостной системы постоянного конституционного мониторинга в обществе с помощью соответствующих механизмов конституционной диагностики. **Это реальный путь укрепления иммунной системы общественного организма и обеспечения стабильности развития.** Институциональное решение данной проблемы связано также с определением перспективы развития системы конституционного контроля и определением места и роли конституционных судов в системе государственной власти.

Мы убеждены, что **непрерывный системный мониторинг конституционализма в обществе становится первоочередной функцией государственной власти и требует соответствующих функциональных и институциональных решений.** В этом контексте необходимо искать также возможности дальнейшего развития всей системы конституционного контроля.

Функциональные решения данной проблемы можно обеспечить на трех уровнях. В первую очередь необходимо **гарантировать конституционность самой Конституции.** Конституция может реализовать свою миссию и **быть самодостаточной,** если основополагающие конституционные ценности и принципы являются реальной ценностно-системной основой данного конкретного общества. Вместе с этим необходимо исключить такие внутриконституционные противоречия, как непоследовательность реализации основных конституционных принципов в самой Конституции, несоответствие конституционных функций и полномочий институтов власти, всевозможные конфликты при реализации принципов непосредственного и представительного народовластия, антагонизм между властью и свободой.

Исключительно важное значение имеет также обеспечение внутриконституционного функционального баланса в общей цепи <конституционная ценность – конституционный принцип – нормативное конституционное регулирование – обеспечение динамичности функционального конституционного равновесия – механизмы восстановления данного равновесия при его нарушении>. Особенно в трансформирующихся обществах продолжает оставаться актуальной именно проблема преодоления деформированности внутриконституционного функционального баланса.

Второй уровень обеспечения непрерывного системного мониторинга конституционализма в обществе относится к гарантированию сбалансированности функциональных, противовесных и сдерживающих полномочий институтов власти. В первую очередь это относится к функциям и полномочиям Главы государства. Необходимо 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.). То же самое относится к положению статьи 69 Конституции Грузии, по которой установлено, что Президент Грузии обеспечивает <...деятельность государственных органов в соответствии с Конституцией>. Это означает, что выявление и предотвращение любого нарушения конституционного функционального баланса при реализации полномочий органов государственной власти (без какого-либо ограничения) является конституционной обязанностью Президента.

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 основным 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 основные полномочия Главы государства, в том числе на уровне взаимоотношений Парламент-Президент в области законодательной политики, 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 не только абстрактно декларировать, но и конкретно уполномочить и обязывать Президента обеспечивать проведение постоянной конституционной диагностики с учетом функциональной роли всех конституционных субъектов. Это приведет также к тому, что Глава государства займет активную позицию в осуществлении абстрактного судебного конституционного контроля. Во многих странах за последние годы президенты практически не обращаются в Конституционный Суд по вопросам конституционности нормы закона или другого нормативного акта.

На наш взгляд, общую институциональную схему осуществления конституционного мониторинга можно представить в следующем виде ([схема 3](#)).

СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО МОНИТОРИНГА



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

Данная схема предполагает, 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 также основным гарантом соблюдения конституционных ценностей и принципов. Любой отклик, исходящий от гражданского общества в отношении всякой деформации этих ценностей и принципов, должен стать объектом конституционного мониторинга.

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 соответствующую 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.

Конституционный суд, в свою очередь, может 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 – гарантировать верховенство и непосредственное действие Конституции. **А это становится возможным, если обеспечиваются: 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 существуют единичные конституционные суды (как в Германии, Австрии и некоторых других странах), где сбалансированность их функций и полномочий 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.

Более 110 действующих в настоящее время в мире специализированных органов судебного конституционного контроля в общей сложности осуществляют 37 различных полномочий. При этом ни один Конституционный Суд не обладает всеми этими полномочиями. Невозможно также выделить хотя бы два суда, конституционные полномочия которых были бы полностью схожими. Это естественно, потому что они являются носителями определенных общественных отношений со своими конкретными особенностями. Вместе с тем все действующие конституционные суды можно условно разделить на три группы:

1) имеющие более 15-16 полномочий по осуществлению нормативного конституционного контроля, толкованию Конституции и законов, разрешению споров по полномочиям, осуществлению непосредственной защиты конституционных прав человека, а также имеющие расширенный круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд;

2) во вторую группу можно включить те суды, которые имеют 10 - 15 основных конституционных полномочий осуществления конституционного правосудия, а также сравнительно узкий круг обращающихся субъектов;

3) в третью группу входят те конституционные суды, которые стоят перед серьезными проблемами становления, не только имеют слишком ограниченные полномочия, но и такой круг обращающихся субъектов, когда, в частности, и эти полномочия становятся нереализуемыми. Обычно в этих судах отсутствует также институт индивидуальной конституционной жалобы.

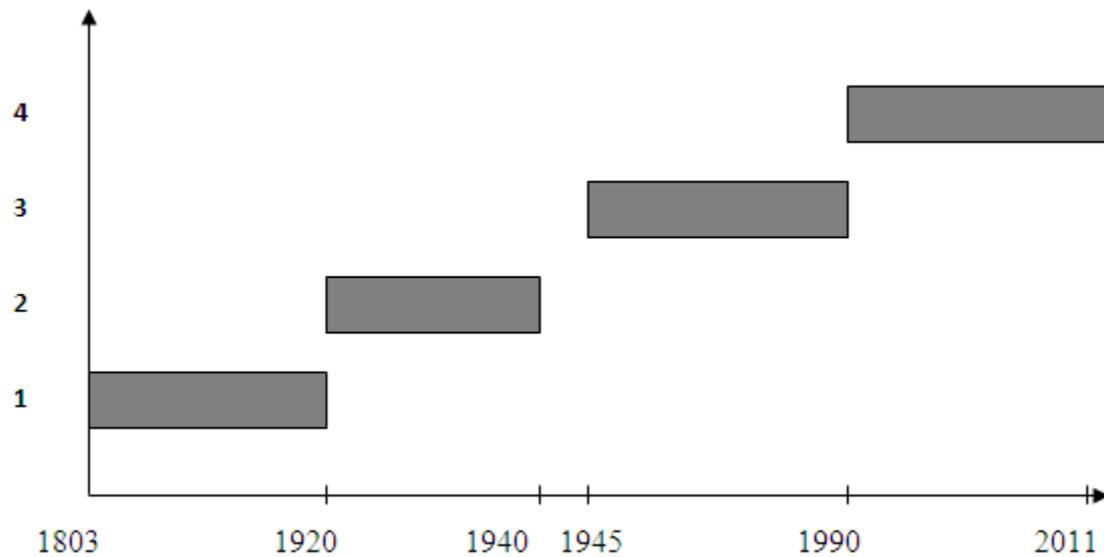
Не случайно, что некоторые суды в течение года принимают сотни, а порою и тысячи решений, а есть и такие конституционные суды, принятые которыми окончательные решения не превышают одного десятка.

Мы убеждены, что конституционное правосудие не будет функционально достаточно независимым и дееспособным, пока акты, действия и бездействие всех конституционных институтов не станут объектом судебного конституционного контроля и все конституционные институты не станут субъектом, имеющим право обращения в Конституционный Суд. Только в этом случае конституционные суды могут стать эффективным звеном целостной системы конституционного мониторинга в обществе.

Весь 20-й век убедительно доказал, что вера, традиции, нравственные нормы, вся ценностная система общественного поведения, иные механизмы системной самозащиты неполноценно обеспечили динамический баланс и устойчивость развития общества в условиях новых реалий. Основные вызовы современности заключаются именно в том, чтобы сформировать дееспособную систему внутренней самозащиты общественного организма. Это станет возможным путем гарантированного обеспечения верховенства Конституции на основе внедрения слаженной системы конституционного мониторинга, мониторинга над процессами конституционализации общественных отношений.

Подводя итоги, необходимо констатировать, что мы только в тезисной форме представили некоторые соображения о необходимости внедрения целостной и дееспособной системы конституционного мониторинга, без которой невозможно гарантировать верховенство живой Конституции, устойчивость и динамизм общественного развития. В то же время, на наш взгляд, концептуальная постановка данной проблемы открывает реальные возможности разработки и внедрения соответствующей вызовам времени подобной системы, в рамках которой обозначаются также тенденции дальнейшего развития института судебного конституционного контроля в целом.

## СТАДИИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ



## КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: СИСТЕМА И ПРОЯВЛЕНИЯ

### Сфера конституционного контроля

- Законы и другие нормативные акты
- Международные договоры
- Решения судов
- Решения органов местного самоуправления
- Деятельность политических партий
- Решения общественных организаций
- Результаты референдумов и выборов

### Институты конституционного контроля

- Народ (когда принимает путем референдума Конституцию или производит в ней изменения)
- Президент
- Парламент
- Правительство
- Органы конституционного правосудия
- Судебная система общей юрисдикции
- Правоохранительные органы
- Институт омбудсмана
- Физические и юридические лица

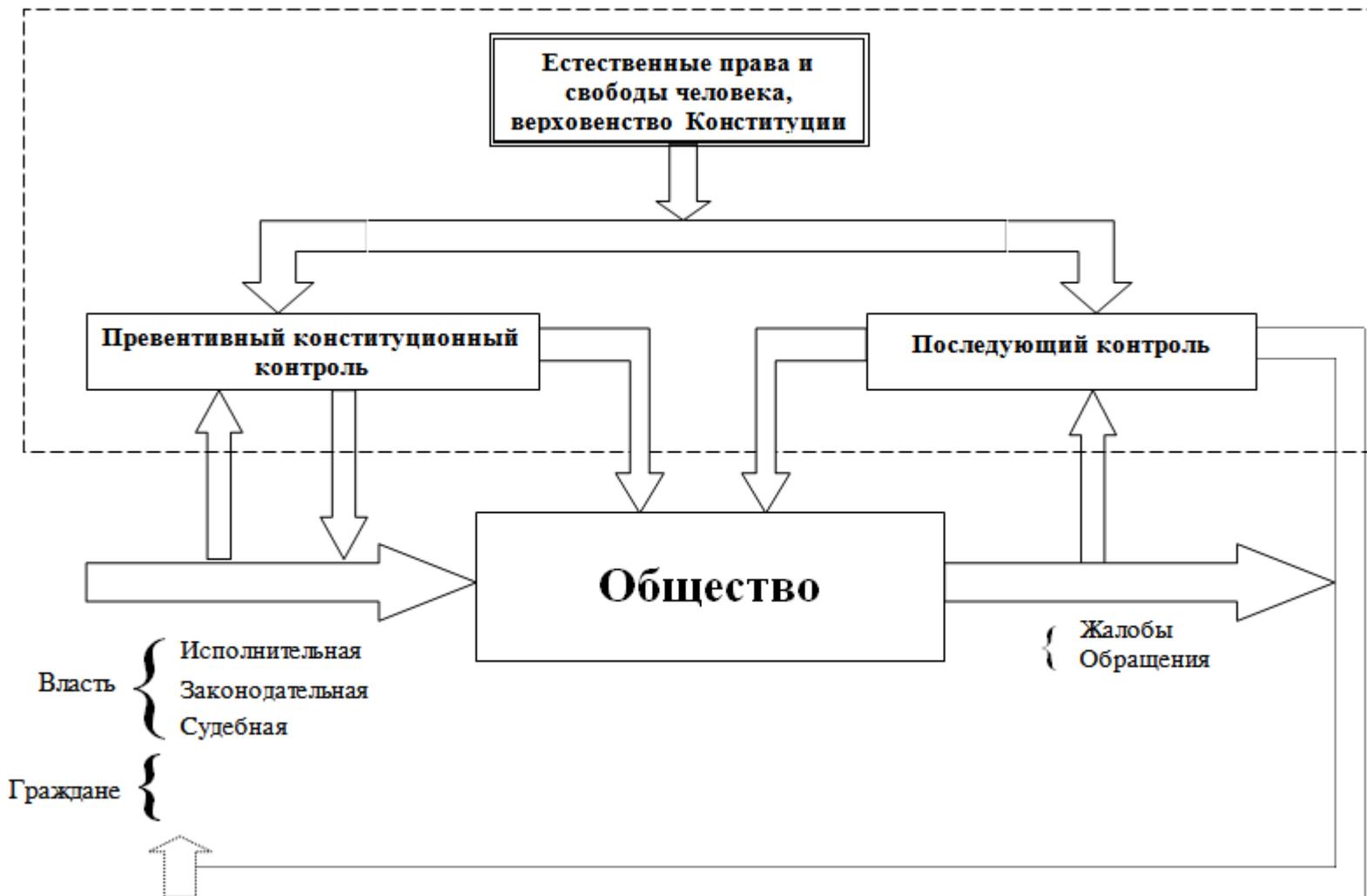
Контроль

### Формы контроля

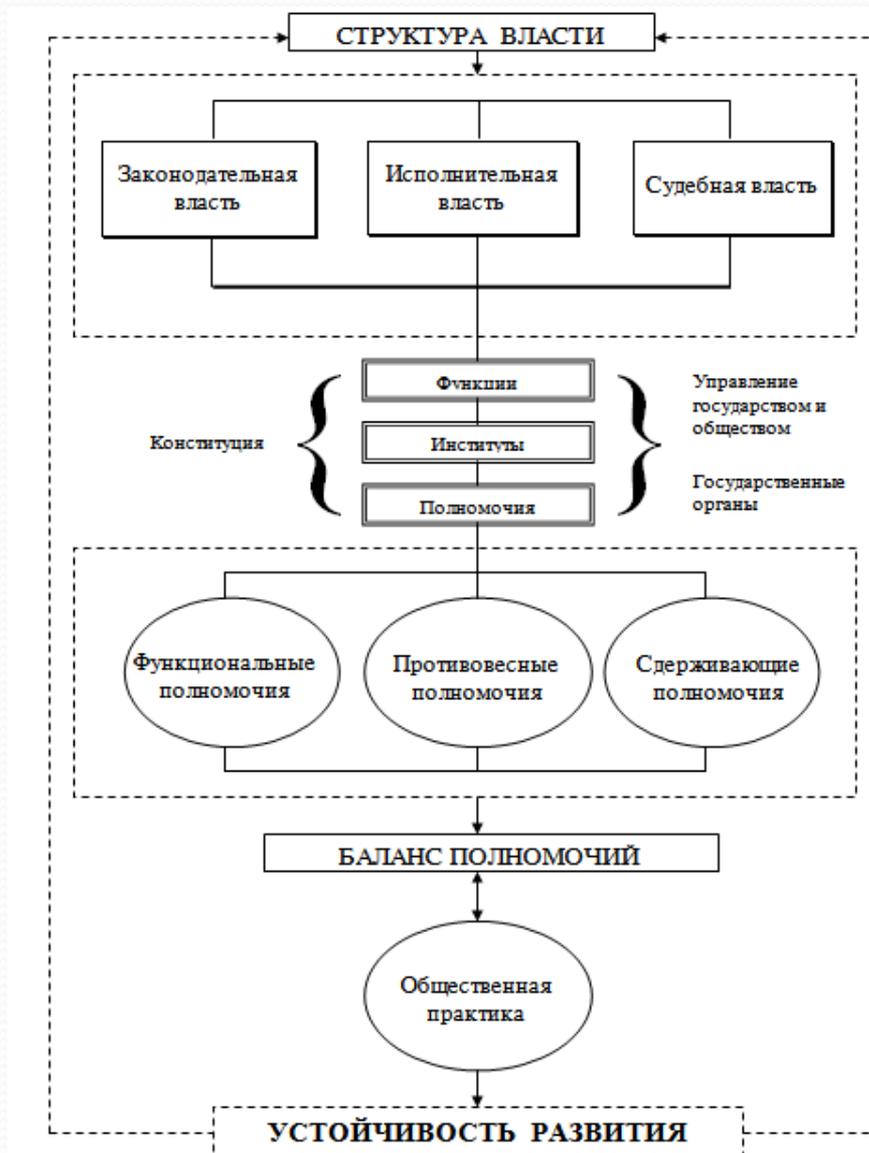
- Превентивный
- Последующий
- Абстрактный
- Конкретный
- Обязательный
- Факультативный
- По форме
- По содержанию



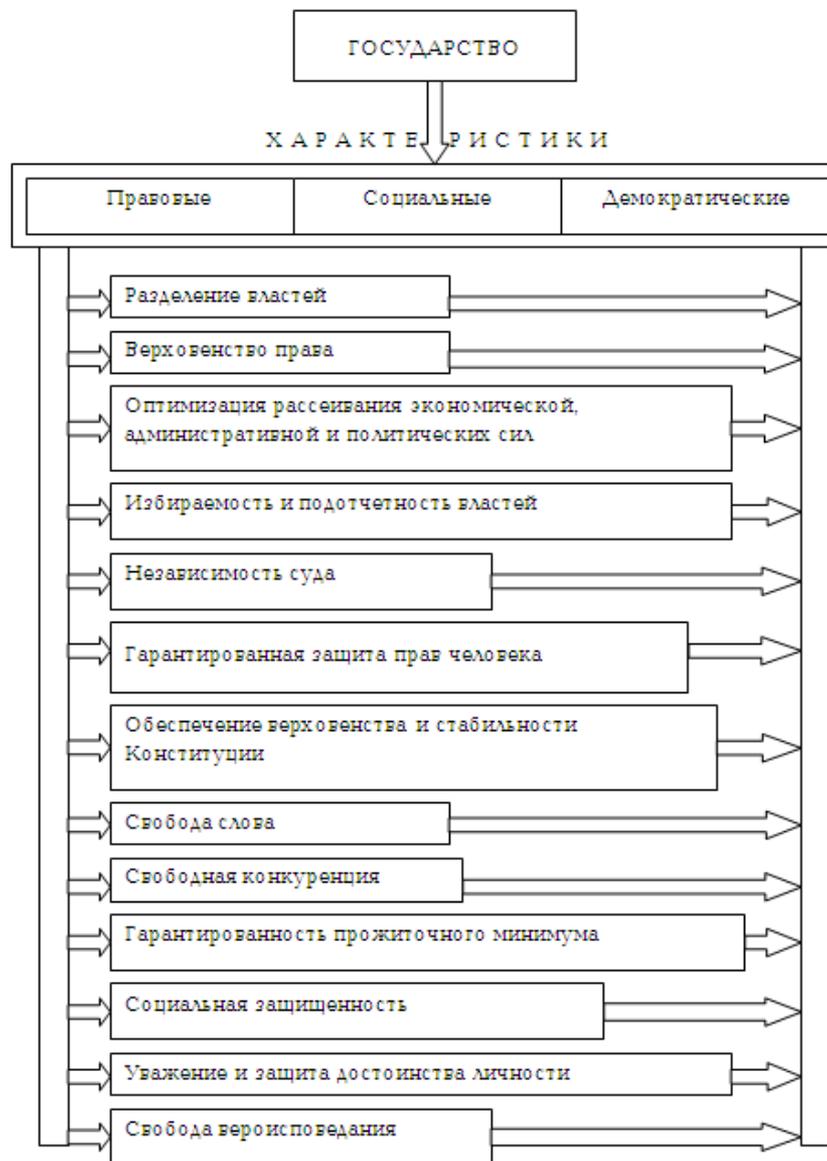
## КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ



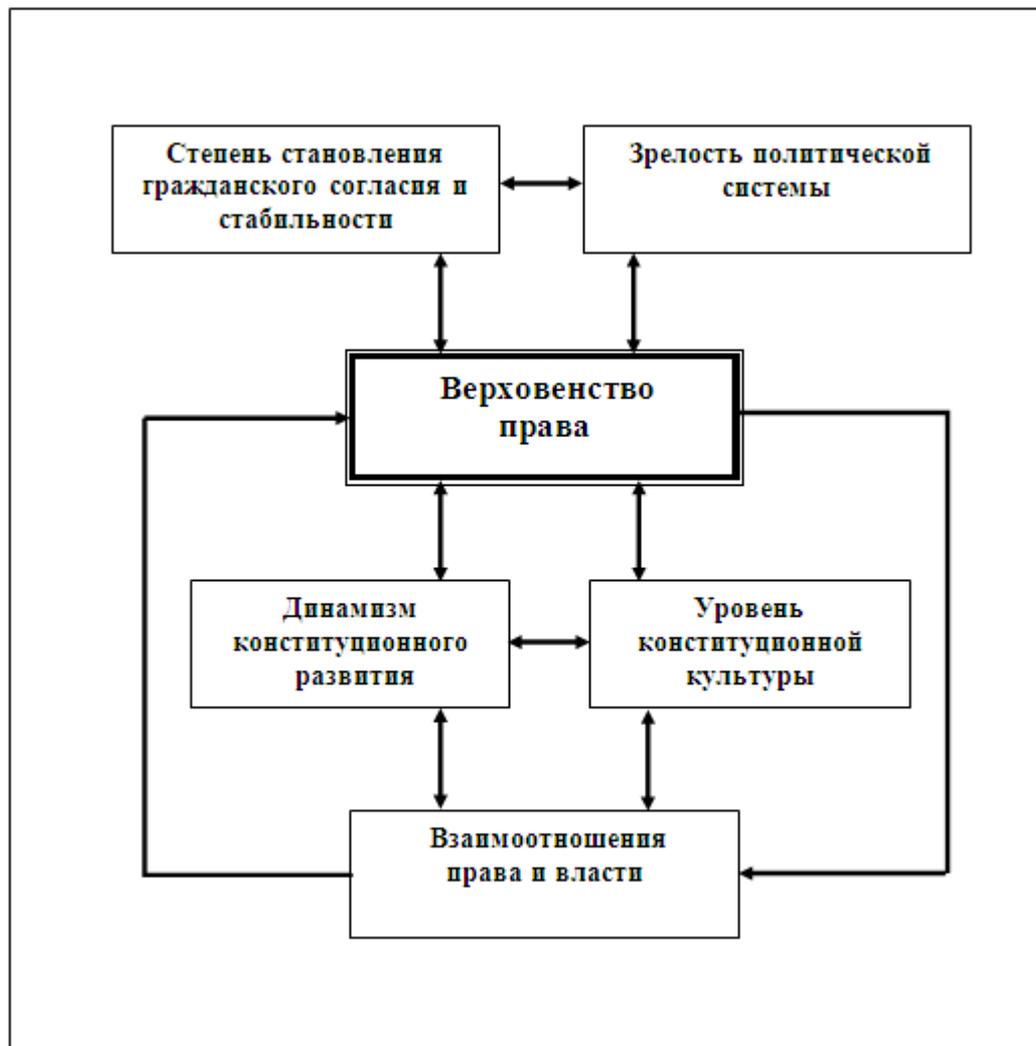
## ПРОСТРАНСТВО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

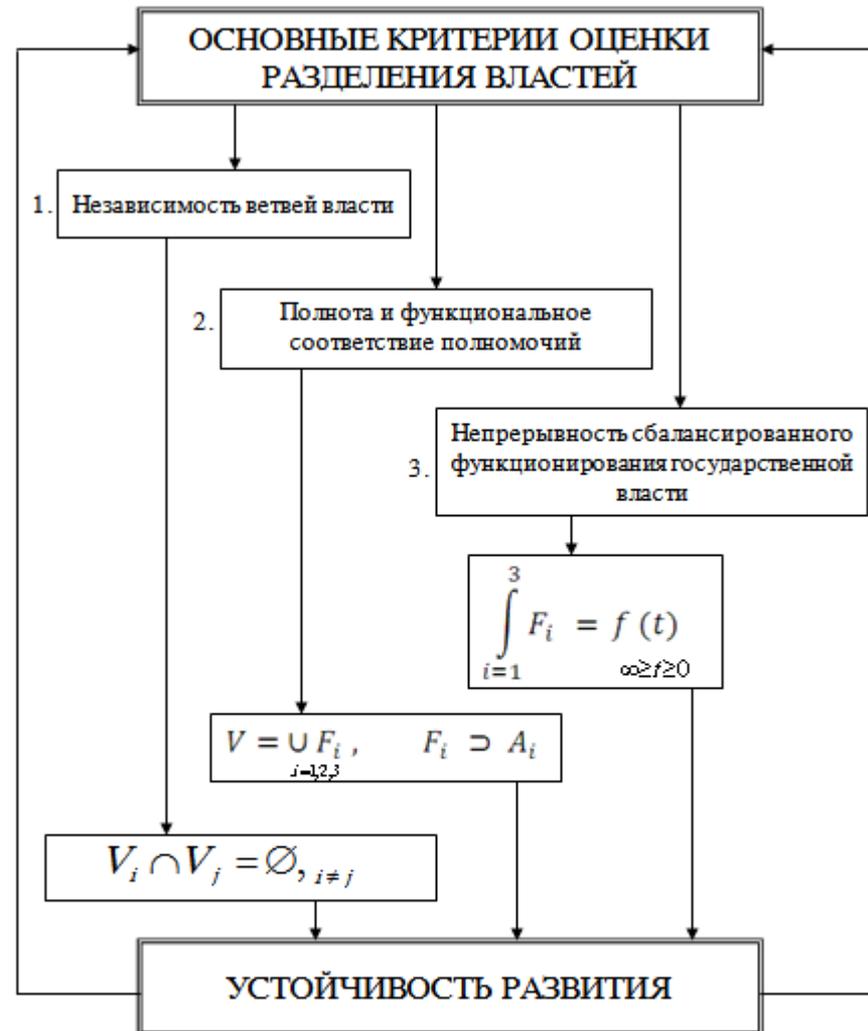


## ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВА



## КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА





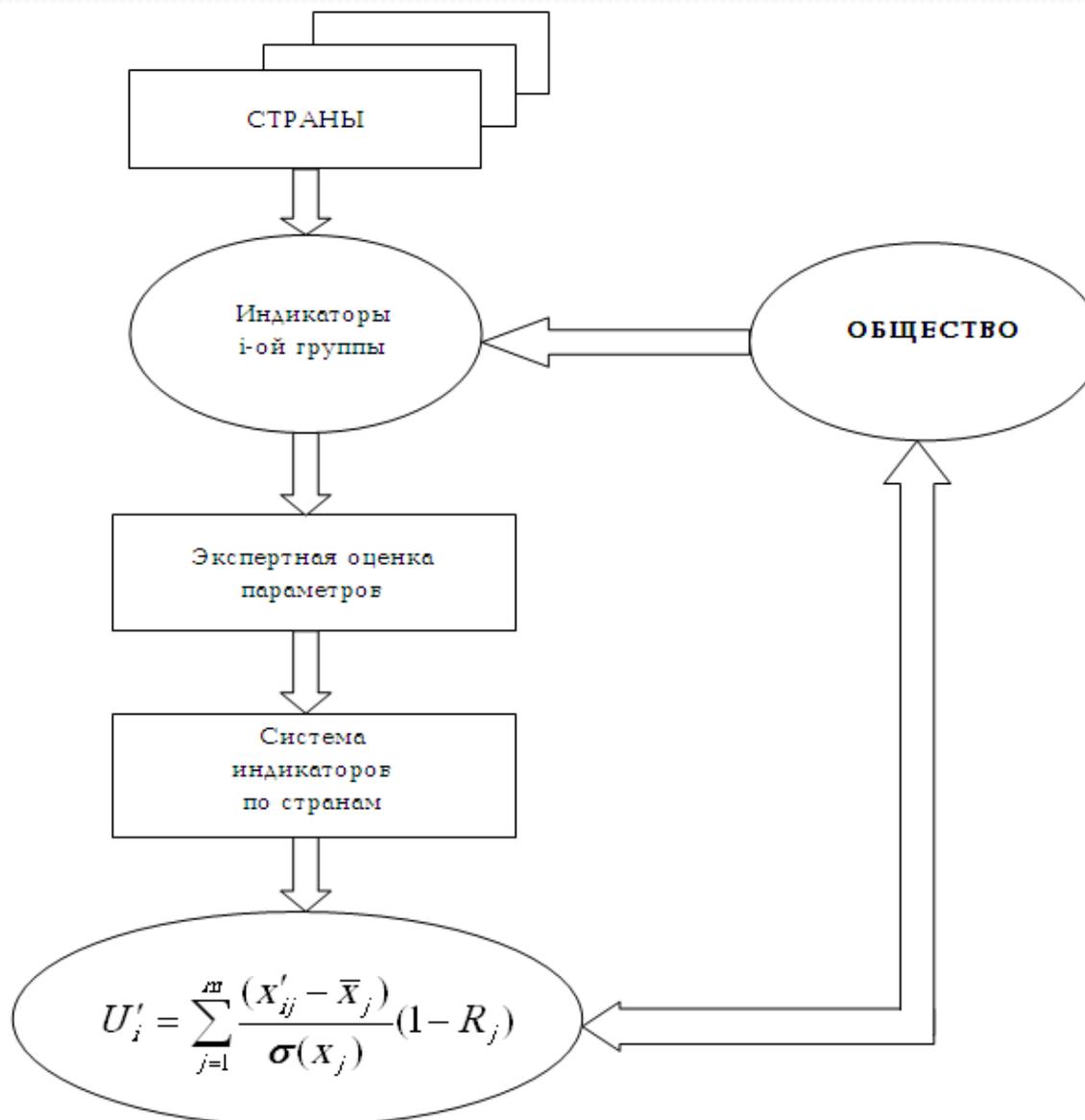
$V_i$  - i-ая ветвь государственной власти,

$f(t)$  - функция государственной власти, зависящая от времени  $t$ ,

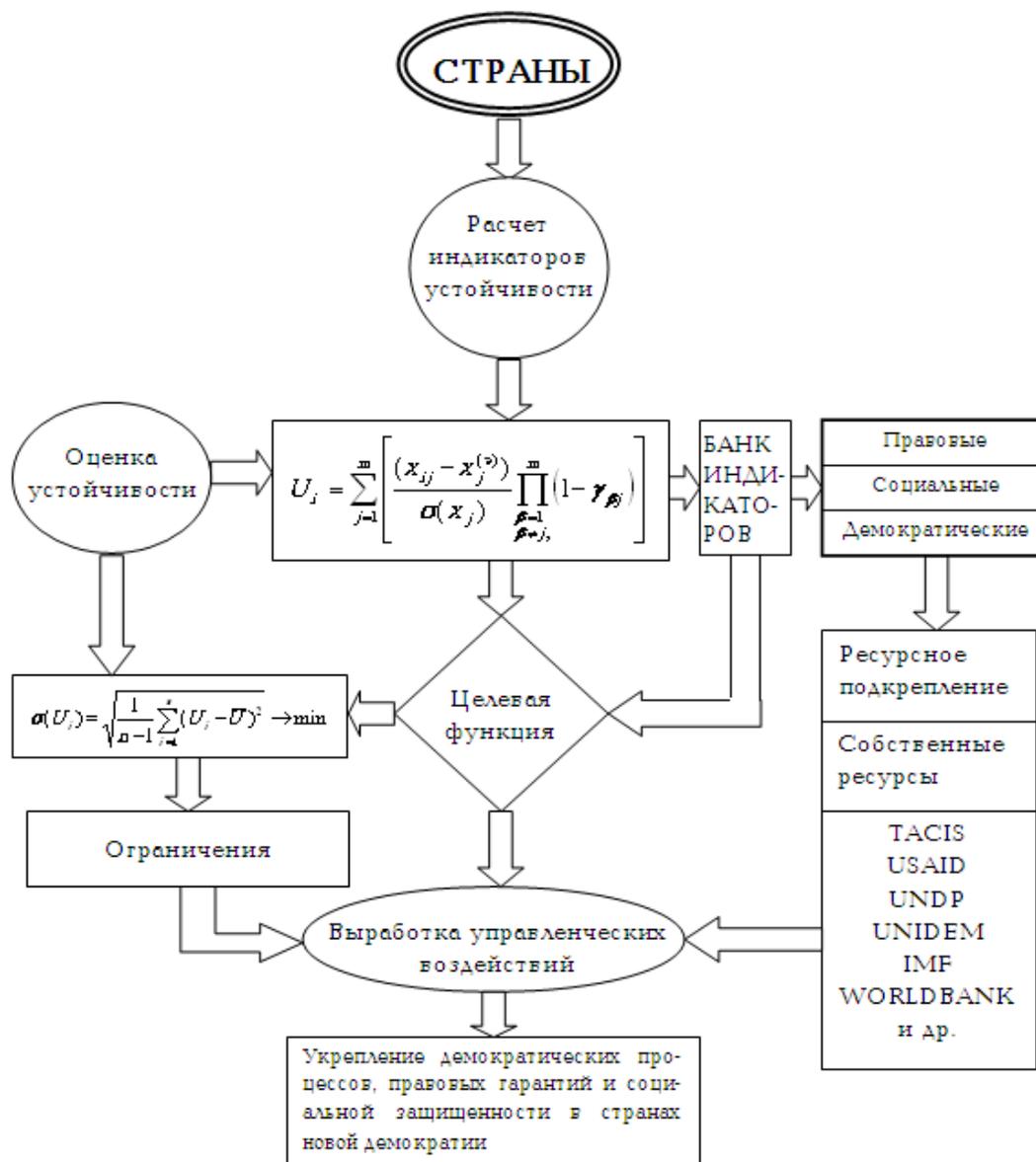
$F_i$  - совокупность функций i-й ветви государственной власти,

$A_i$  - совокупность полномочий i-й ветви государственной власти.

## ОЦЕНКА ИНТЕГРАЛЬНОГО УРОВНЯ ГРУППЫ ФАКТОРОВ



## ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



## Список схем

1. ОБЪЕКТ, СУБЪЕКТЫ И ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ДИАГНОСТИКИ
2. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО МОНИТОРИНГА
3. СИСТЕМА КОНСТИТУЦИОННОГО МОНИТОРИНГА
4. СТАДИИ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ
5. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: СИСТЕМА И ПРОЯВЛЕНИЯ
6. КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ: ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
7. ПРОСТРАНСТВО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ
8. ОСНОВНЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ГОСУДАРСТВА
9. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ – ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА
10. ОСНОВНЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
11. ОЦЕНКА ИНТЕГРАЛЬНОГО УРОВНЯ ГРУППЫ ФАКТОРОВ
12. ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Спасибо за внимание