

СИСТЕМНЫЙ МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ

Г.Г. АРУТЮНЯН - Председатель КС РА, доктор
юридических наук, профессор

Общественные процессы в современном мире мало чем отличаются от тех социальных потрясений, которые в прошлом веке диктовали необходимость формирования специализированных институтов судебного конституционного контроля. Существенная разница заключается в том, что новые реалии требуют адекватных сегодняшнему мироустройству механизмов обеспечения общественной стабильности и развития. Основными характеристиками современного мира стали системная неустойчивость, разнохарактерные кризисы, многоцветные революции, социальная деградация, ценностно-системная неопределенность. Человеческая жизнь, как высшая ценность, превратилась в орудие борьбы за некие не воспринимаемые социальным большинством идеалы.

Глобальная угроза миру и согласию является основным вызовом современности. Насколько человечество готова противостоять этому, в какой степени сопоставимы согласованные усилия в этом направлении с реальными угрозами дестабильности? Трудно найти однозначные ответы на эти вопросы. Они, с точки зрения конституционно-правового подхода, имеют как надгосударственные, так и внутригосударственные слагаемые. Что касается последнего, то мы убеждены, что **перспективы недопущения общественного дисбаланса органически связаны с проблемами конституционализации общественных отношений.**

Основной Закон страны должен базироваться на всю систему фундаментальных ценностей гражданского общества и гарантировать их устойчивую, надежную защиту и воспроизводство. Эти ценности, в свою очередь, формируются на протяжении веков, каждое поколение переосмысливает их и своими дополнениями гарантирует дальнейшее развитие. Удача сопутствует тем нациям и народам, у которых эта цепь не прерывается или серьезно не искривляется.

"Конституирование" общественных отношений, **установление при всеобщем согласии общеобязательных правил поведения**, исходя из их характера, формы, круга

охвата, состояния применения, ценностно-системных ориентиров, формирует соответствующую конституционную культуру. Понятие "конституционная культура" может характеризоваться как исторически сложившаяся, устойчивая, обогащенная опытом поколений и всего человечества определенная ценностная система убеждений, представлений, правосознания, являющихся основой данного конкретного общества в процессе установления и гарантирования общественным согласием основополагающих правил демократического и правового поведения. Конституционная культура характеризует также качество и уровень взаимоотношений конституционных субъектов и институтов, степень "зрелости" правовых отношений между ними.

Конституционная культура - не абстрактное понятие, она проявляется в аксиологических основах самой Конституции, во всех сферах бытия общества, проявляется на прочной основе выработанных, выстраданных, выверенных за века ценностей и идеалов. Конституционная культура находит свое предметное проявление в принятых законах и иных правовых актах, в соблюдении основных принципов международного права, в политической системе государства, деятельности политических институтов и органов власти, их взаимоотношениях, в общественном статусе личности, ее правоспособности.

В правовом, демократическом обществе **конституционная культура требует адекватного уровня 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 поведения личности. Ценностное измерение конституционализма каждого суверенного на-

рода с учетом его социокультурных особенностей определяет уровень общественной зрелости данного социума, **степень становления гражданского согласия и стабильности.**

Если до XVIII века развитие политико-правовой мысли привело к принятию конституций, к идее установления общественного согласия посредством Основного Закона социального общества, то **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 постоянного конституционного мониторинга и конституционной диагностики, с помощью которых возможно выявить, оценить и восстановить нарушенный конституционный баланс и обеспечить динамизм развития, стабильность в многомерном социальном обществе.

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 социальным взрывам.** Реальная жизнь показывает, что особенно в трансформирующихся обществах не задействованы соответствующие механизмы постоянного конституционного мониторинга и диагностики, а существующие системы конституционного контроля и юстиции не в состоянии адекватно реагировать на современные вызовы¹.

Понятие <диагностика> имеет греческое происхождение (diagnostikos) и **представляет определенный механизм выявления системной целостности и функциональной дееспособности исследуемого объекта с учетом сопоставимости основных параметров его функционирования критериальным основам запрограммированного и естественного состояния данного объекта.**

Понятие конституционная диагностика охватывает весь механизм оценки конституционности в обществе, выявления соответствия реальных общественных

¹ Использование двух понятий <конституционный мониторинг> и <конституционный контроль> - не случайность. 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 выявление реального состояния конституционализма в обществе.**

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.

Субъектами конституционной диагностики являются: народ, как источник и носитель власти; органы государственной власти и местного самоуправления; все институты гражданского общества; каждый человек.

Основой конституционной диагностики является постоянно функционирующая система конституционного мониторинга.

Основными задачами конституционной диагностики в условиях общественной трансформации, в частности, являются:

- 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:

- 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 поведения человека и власти.

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:

1. Функционирование социальной системы имеет многоплановый иерархический характер, основой которой является гарантирование и обеспечение верховенства права.

2. Каждая подсистема социального общества обладает определенными ресурсами самозащиты, при исчерпании которых включается защитная система всего организма.

3. 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.

4. Система конституционного мониторинга, как контролирующая система, должна функционировать в свойственном ей порядке непрерывности и относительно независимо.

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

Система конституционного мониторинга должна базироваться на следующих основных принципах:

- 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. Хорошим примером является ежегодные исследования американского института <Дом свободы> (Freedom House) относительно тенденций развития конституционной демократии в странах мира. Нами тоже была сделана попытка представить науч-

ную методику подобного анализа, с которым можно ознакомиться в Вестнике <Конституционное правосудие> (номер 4, 2010 года²).

В данном докладе считаем необходимым представить также некоторые аспекты осуществления системного конституционного мониторинга, которые связаны с **обеспечением в динамике функционального равновесия власти.**

С появлением первых конституций фундаментальной задачей конституционной архитектуры было и остается обеспечение функционального разделения и сбалансированности государственной власти. Необходимо в первую очередь констатировать, что среди десятков различных доктринальных подходов к конкретной конституционной модели разделения властей единодушно признанной и бесспорной является только теоретическая констатация необходимости разделения и сбалансирования властей. Конкретные подходы, формы и методы и, тем более, практические решения существенно отличаются в каждой конституционной системе.

Вместе с этим придется реально и четко ответить на вопрос: как решается задача разделения и сбалансированности властей в наши дни с учетом той объективной реальности, что в мире появились специализированные государственные институты, которые должны независимо гарантировать верховенство и непосредственное действие Конституции?

Мы убеждены, что, по большому счету, по существу ничего не изменилось и американская доктрина конституционного разделения и сбалансированности властей в полной мере жизнеспособна и в наши дни. Основные требования к эффективному функционированию данной системы, на наш взгляд, заключаются в следующих предпосылках:

Во-первых, разделение властей - это, в первую очередь, функциональный, а не институциональный процесс, что часто путается даже на уровне конституционных решений. Определенную раздельную конституционно-правовую функцию могут реализовать разные конституционные институты.

Во-вторых, главная задача конституционной архитектуры – обеспечение сбалансированности в системе **функция-институт-полномочия.**

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

В-третьих, принципиальным является вопрос о четком разграничении функциональных, сдерживающих и противовесных полномочий конституционных институтов власти и обеспечении оптимальной сбалансированности этих полномочий.

В-четвертых, неотложной задачей современного конституционализма является внедрение дееспособного и эффективно функционирующего механизма внутриконституционной самозащиты, чтобы гарантировать своевременное выявление, оценку и восстановление функционального конституционного баланса в динамике. Это является, по существу, главной целью конституционной диагностики и главной задачей конституционного контроля в целом.

Основными критериальными характеристиками обеспечения перечисленных выше предпосылок являются:

- 1) обеспечение функциональной независимости ветвей власти;
- 2) гарантирование полноты и функционального соответствия полномочий конституционных институтов;
- 3) обеспечение непрерывности и нерушимости функционального конституционного баланса в динамике, в реальной общественной жизни, что, в свою очередь, предполагает недопущение, так называемое, отчуждение Конституции от реальной жизни.

Как обеспечиваются эти принципиальные, на наш взгляд, подходы к гарантированию конституционной демократии и устойчивого развития разных стран? Мы попытались найти ответ на поставленный вопрос, в первую очередь, на основе сравнительного конституционного анализа.

Страны мира нами условно были разделены на следующие группы:

- 1) США, Канада, Япония и западноевропейские страны;
- 2) восточноевропейские страны;
- 3) латиноамериканские страны;
- 4) африканские страны;
- 5) страны Средней и Восточной Азии;
- 6) арабские страны;
- 7) страны постсоветского пространства.

Последние пять групп, с точки зрения изучаемой проблематики и с некоторыми исключениями (в первую очередь, имеются в виду Индия и Южная Корея), с учетом

схожих результатов конституционной диагностики мы объединили в одну условную группу - группу стран, так называемой, переходной демократии.

Какими признаками отличается первая группа?

Во-первых, в этой группе как сама внутренняя структура Конституции, так и все конкретные конституционные решения четко базируются на функциональном разграничении полномочий конституционных институтов власти независимо от формы правления.

Во-вторых, эта группа отличается высоким уровнем конституционных традиций и конституционно-правовой культуры, что формирует соответствующую среду конституционного восприятия социальных процессов в обществе. А это архиважно для современного общества.

В-третьих, общефилософской основой конституционных решений является обеспечение баланса свободы, власти и закона.

В-четвертых, в данной группе функционально и институционально гарантированы непрерывность, избираемость, подотчетность и сменяемость власти, которые являются основой установления конституционной демократии.

В-пятых, не существует реального антагонизма между конституционными решениями и общественной практикой. Конституционные ценности и принципы в основном стали нормой социального поведения общества³.

Для второй группы стран характерны тенденции приближения к тем критериальным основам, о которых было сказано в отношении первой группы.

Для третьей обобщенной группы характерно то, что эти основы в определенной мере деформированы в основном на трех плоскостях: на уровне самой Конституции (что включает также системные деформации при выборе и непостоянстве форм государственной власти); деформации в общеправовой системе; деформированное восприятие и реализация основополагающих конституционных ценностей и принципов на уровне правоприменительной практики.

³ Мы не исключаем, что и в первой группе обнаружались некоторые тенденции к отходу от ранее общепризнанных принципов конституционализма.

Третья группа стран отличается именно тем, что эти страны в основном пошли по пути внедрения модельных конституций и, с точки зрения установления конституционной демократии, находятся на этапе общественной трансформации.

Изучение конституций этих стран показывает, что на этом уровне формально правовое государство, народовластие, верховенство права, достоинство человека, свобода, конституционная демократия, разделение властей, общественное согласие, равенство, толерантность, плюрализм, солидарность и другие общепризнанные ценности в их органическом единстве стали основой конституционных решений. Но вместе с этим реальная действительность в этих странах другая, она оказалась в другом измерении. **В большинстве этих стран не в полной мере обеспечена самодостаточность Конституции и имеет место существенная оторванность основополагающих конституционных ценностей и принципов от социальной действительности.** Характерными чертами последней являются: низкий уровень конституционной культуры; системная неполноценность механизмов обеспечения верховенства права; наличие деформированной, внутренне противоречивой правовой системы; отсутствие единого ценностно-системного понимания социальных ориентиров общественного развития, что в итоге приводит к общественным катаклизмам.

Для стран этой группы основная проблема заключается в существующем антагонизме между Конституцией и правовой действительностью в целом.

Общими отрицательными характеристиками системной трансформации в этих странах, на наш взгляд, являются:

- неустойчивость и неопределенность в общественном развитии и углубление кризиса доверия;
- серьезные упущения и недоработки в осуществлении ценностно-системных преобразований;
- неполноценность формирования гражданского общества;
- несоответствие социальных ориентиров общества конституционно провозглашенным демократическо-правовым ценностям, то есть наличие существенного дефицита конституционализма;
- низкий уровень функциональной и институциональной дееспособности институтов власти;

- антагонизм между политикой и конституционностью принимаемых решений;
- как следствие всего этого - накопление определенной отрицательной общественной энергии, что порой приводит к разноцветному социально-политическому взрыву с неизбежными трагическими последствиями.

Основополагающие конституционные ценности в общественной практике могут гарантированно воплощаться в жизнь там и в той степени, где и в какой степени **утверждение конституционной демократии является стержневой задачей и актуальной повесткой дня государственной политики.** Они не могут обуславливаться текущей политической целесообразностью, обслуживать бюрократические, клановые и криминальные интересы, способствовать слиянию политических, административных и экономических сил, что неизбежно приводит к формированию коррумпированной государственной пирамиды.

Обеспечение реального разделения и баланса властей, установление народовластия из лозунга должны стать живой реальностью. Каждое правовое решение должно исходить из принципа верховенства права, что является основной гарантией стабильности и развития. Там, где заканчивается верховенство права, начинается тирания. Это обеспечивается также путем приспособления конституционной формы правления к текущим политическим интересам. **Реальное правовое мерило демократизации общества - это уровень конституционализации общественных отношений на основе верховенства права⁴.**

Для стран с низкой конституционной культурой от Конституции до реального конституционализма предстоит преодолеть еще немало трудностей. Конституционализм как основа гражданского общества не может развиваться прогрессивно в условиях слабой дееспособности государственных демократических структур и деформированности самих политических институтов.

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

⁴ Необходимо также иметь в виду, что и конституции бывают антидемократические.

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.**

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.

Подводя итоги, хочу подчеркнуть, 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.**