



КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФУНКЦИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: ОЧЕРКИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

О. ЦУРКАН,
магистр права

RÉSUMÉ

Le contrôle de constitutionnalité est le mécanisme par lequel on garantit la conformité des règles de droit à la Constitution. C'est un ensemble de procédure, ayant pour objet de garantir la suprématie de la constitution, en annulant ou paralysant l'application de tout acte qui serait inconstitutionnel.

Dans cet article, nous proposons d'étudier l'essence et le rôle du contrôle de constitutionnalité dans un l'État de droit et reveler l'apparition et le développement du contrôle dans le monde.

В публикуемой статье речь идет о конституционном контроле как функции правового государства. Особо подчеркивается, что без действенного конституционного контроля конституция обречена оставаться не более чем общей декларацией принципов намерений.

Задачами исключительной важности для гармоничного развития общества являются наличие действенной системы государственной власти, обеспечение взаимосогласованной деятельности законодательной, исполнительной и судебной властей, четкая конституционная регламентация их полномочий и контроль за их осуществлением.

Одной из фундаментальных ценностей общества является правовое государство, идеи и принципы которого направлены против возможности авторитарного (полицейского, военного) правления [3, с. 7]. Присущие правовому государству признаки, как-то: примат права, разделение властей, уважение прав человека, подконтрольность власти, демократический режим правления и другие, стали развиваться еще в античные времена

Государством права, или правовым государством можно считать лишь такое государство, в котором, во-первых, признан приоритет закона, во-вторых, смыслом законодательства является гарантия и реализация прав и свобод человека при разумном ограничении власти, в-третьих, на уровне основного закона страны закреплена возможность оспаривания законов с целью установления их конституционности, т.е.

соответствия праву.

Сами по себе разделение властей, конституционное (законодательное) закрепление прав человека, осуществление приоритета законов не являются базовыми критериями правового государства, если сам факт того, является ли оно правовым, не может быть юридически верифицирован.

Разделение властей, без чего невозможно представить существование гражданского общества и демократического государства, в то же время выдвигает задачу – путем задействования необходимых механизмов сдержек и противовесов – сохранить конституционно закрепленный баланс взаимоотношений различных органов власти, обеспечить динамизм и стабильный прогресс общества. На практике эта задача разрешима только при условии наличия целостной и полноценной системы конституционного контроля. В этом многие страны,

имеющие развитую государственность, как и страны, вставшие на путь развития, убедились давно.

В сущность, следует подчеркнуть, что правовым может считаться лишь то государство, в котором **законодатель так же подзаконен**, как и гражданин.

Высшим принципом существования и функционирования правового государства является верховенство конституции, которая одновременно является основным масштабom конституционного контроля.

Верховенство – это закрепленный в самой конституции признак наибольшей общеобязательности ее действия, который учреждает иерархию правовых актов, отводящую конституции роль основы правотворчества и связывающую правоприменителя. Основанием для этого является сам характер конституции как правового акта учредительной силы, степень общеобязательности которого выше юридической силы любых иных предписаний публичной власти, поскольку конституция сама конституирует ее. Для того, чтобы выполнять эту роль, конституция сама не должна противоречить высшим принципам права, она должна вобрать их в себя. Конституция – это право

справедливости, а не механическое сочленение общеизвестных положений.

Конституция является фундаментальной правовой субстанцией, призванной не только учредить институты власти, установить их компетенцию и порядок взаимоотношений, но и гарантировать ограниченность правления, предусмотреть такие ограничения для государственной власти, которые порождают тесную связь, сопричастность и взаимную ответственность государства и личности за управление обществом и в наибольшей степени проистекают из свободы каждого и совокупной воли всех. Конституция определяет такое соотношение властей и такие основы их взаимоотношений, которые имеют целью обеспечение перманентно-динамичного развития общества. Соотношение политических сил имеет дискретный характер, в то время как его формы и пределы предусматриваются конституцией, а единственным способом их легитимации является волеизъявление избирательного корпуса.

Конституция призвана очертить границы права и придать ему внутреннюю определенность, **качество** права. Высший закон правового государства, обладающий учредительной силой и тем самым стоящий над самим государством, являющийся правовой основой формирования и осуществления публичной власти, государственного волеобразования, уже в силу того, что обладает признаками такой универсальности и абстрактности, которые позволили бы при отсутствии защитных механизмов переместить центр тяжести публичной власти к законодателю и тем самым подменить право законом, подразумевает функцию охраны конституции как **высшую функцию правового государства, имеющую контрольный характер.**

Сущность конституционно-

го контроля. В современных цивилизованных государствах конституционный контроль наряду с другими политико-правовыми институтами выступает важнейшим средством обеспечения реального существования конституционализма. По мере того как писанные конституции, особенно кодифицированного характера, становились неотъемлемым требованием, а зачастую условием и основополагающей юридической гарантией развития демократического и правового государства, возникала потребность в обеспечении их особым механизмом правовой охраны. Наличие писаной конституции, которая возглавляет иерархию правовых норм, делает необходимым проверку вновь издаваемых правовых актов на непротиворечивость ее положениям. Оказывая влияние на весь процесс применения права, конституционный контроль, в свою очередь, испытывает воздействие правовых, геополитических, социально-экономических, морально-этических факторов, определяющих в значительной мере своеобразие его системы и порядка осуществления.

Итак, конституционный контроль в собственном смысле слова мог возникнуть лишь тогда, когда вместо принципа суверенности парламента возобладала бы идея верховенства конституции, и конституционный контроль осуществлялся бы специальным органом, независимым от законодательной и исполнительной властей [4, с. 20].

Понятие “конституционный контроль” непосредственно связывается с конституцией, охранной конституционно закрепленных норм и принципов, обеспечением установленного баланса полномочий различных органов власти, а также с задачей обеспечения конституционных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина. Иначе, главная мис-

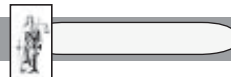
сия конституционного контроля – обеспечение верховенства и стабильности конституции, сохранение конституционного разделения властей и гарантирование защиты конституционно закрепленных прав и свобод человека.

Любые правоотношения внутри страны должны осуществляться в рамках конституционно закрепленных норм, начал и целей. Эта задача может быть реализована только посредством надежной системы конституционного контроля. Без этого невозможно обеспечить нормальное развитие общества, гармонизацию интересов общества и его членов.

Возникает вопрос: какой характер имел контроль над соблюдением основных правил общественного поведения, когда не было конституции. Нередко приводится пример Англии, где формально нет специализированной системы конституционного контроля. Означает ли это, что контроль, как способ сохранения баланса регламентированных общественных отношений, отсутствует вообще?

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо прежде определенным образом форматизированный и упорядоченный контроль от несистематизированного, или так называемого “юридически функционально нерегламентированного контроля”. К примеру, в период раннего христианства в обязанности церкви входил надзор за властями, который скорее носил нравственный характер. Это относится не только к европейским странам.

Ситуация коренным образом изменилась, когда народы конституционно оформили правила общественного поведения. Логика развития общественной жизни диктовала необходимость конституционного и законодательного упорядочения государственного



управления, разделения властей и гармонизации их деятельности, внедрения новой системы ценностей в отношениях между обществом и личностью. В подобной ситуации для сохранения адекватной системы контроля основных правил общежития неизбежно возникает необходимость конституционного контроля, как залога здорового и стабильного развития общества.

Конституционный контроль – особый вид правоохранительной деятельности в государстве, заключающийся в проверке соответствия законов и иных нормативных актов конституции данной страны.

Конституционный контроль является важным атрибутом современного демократического конституционного устройства. Без него немислимо поддержание конституционной законности, а значит и законности в целом. Конституционный контроль обеспечивает функционирование конституции государства как высшего нормативного акта, имеющего непосредственное действие. Без действенного же конституционного контроля конституция обречена оставаться не более чем общей декларацией принципов и намерений. Действенность, эффективность конституционного контроля обеспечивается наличием специального независимого судебного органа – конституционного суда, а также особой, тщательно регламентированной законом процедуры конституционного производства.

Контроль за конституционностью законов и иных правовых актов является разновидностью реализации контрольной власти в государстве [5, с. 12]. Такая контрольная деятельность может находиться в ведении различных государственных органов: судов общей юрисдикции, специальных квазисудебных органов, парламента или президента. Во

многом это зависит от принадлежности к романо-германской или англосаксонской правовой системе, конституционной модели разделения властей, специфики организации судебной власти (основанной на принципе единства или полисистемности). Однако именно на конституционную юстицию возлагается особая миссия поддержания конституционной законности и правопорядка.

Что же представляет собой система конституционного контроля? В литературе этот вопрос часто просто умалчивается или же ее отождествляют с системой судебного конституционного контроля. Необходимо особо выделить два принципиальных вопроса. Во-первых, конституционный контроль не ограничивается только рамками судебного контроля.

Здесь надо иметь в виду также функциональную роль законодательной и исполнительной властей, порядок и традиции сохранения нравственных, национальных и духовных ценностей. К тому же конституционный контроль как система, как совокупность сложных и требующих гармоничного функционирования органов, имеющих различные полномочия, может существовать и результативно действовать только при наличии определенных предпосылок. Из них необходимо отметить конституционное упорядочение общественных отношений, закрепление демократических принципов развития общества (во время революций или при диктатуре данной системе нет места), независимость конституционного контроля, всеобъемлющий характер, доступность его членам общества, гласность конституционного контроля и т. д.

Вывод таков: любое общество, в том числе в предконституционный период, имело писаные и неписаные законы общественного

бытия, также как и целостную систему их сохранения и контроля. Важными составляющими этого были вера (церковь), нормы этического поведения, традиции (общественные и семейные), правила поведения, обусловленные особенностями больших или малых систем, правовые нормы и т.д.

Наряду с этим, принятие государством Основного закона диктует новые методы, новый подход. Суть последнего сводится к тому, что соответственно функциональным задачам конституционного контроля формируется и соответствующий конституционный институт, специальная организационная структура. Однако это не означает, что действующие до этого формы в целом перестают существовать. Наоборот, вопрос в том, чтобы в любой стране, на основе многочисленных особенностей, должны быть выявлены и гармонизированы все составляющие для сохранения правовой системы, образа жизни и традиций, духовных и нравственных ценностей. Только в этом случае возможно всесторонне учесть основные характеристики данной общественной системы и внедрить действенную иммунную систему их сохранения.

Становление и развитие конституционного контроля.

Конституционный контроль имеет многовековую историю. Его характер, философию осуществления, формы и методы, организационные системы пережили серьезные изменения и сегодня находятся на стадии активного совершенствования. Главное здесь состоит в том, что обеспечение гармоничной деятельности органов государственной власти не является чем-то неизменным, а требует постоянного контроля стабильности системы. В этом плане роль конституционного контроля можно сравнить с ролью иммунной системы в челове-



ческом организме. В общественном организме также при возникновении иммунодефицита любой сквозняк может стать причиной развала системы.

Органы конституционного контроля осуществляют подобную роль, прежде всего, обеспечением верховенства конституции, решением возникающих в системе публичной власти споров по вопросам полномочий и, что не менее важно, созданием гарантий правового регулирования политических разногласий, возникающих внутри общества.

Иначе говоря, конституционный контроль является средством и возможностью обеспечения стабильности общества путем обеспечения последовательного и непрерывного характера его развития. Конституционный контроль является также стимулом постоянного совершенствования системы государственной власти и гармонизации непрестанно меняющихся общественных отношений.

Конституционный контроль формирует вкус к государственному мышлению и необходимое общественное сознание. Он играет серьезную превентивную роль, когда, действуя четко, побуждает не только органы государственной власти, но и каждого члена общества к правовому, конституционному образу действий.

Организация высших органов судебной власти для защиты конституционности была присуща правовым системам уже на этапе становления конституционного права, особенно на европейском континенте.

Некоторые элементы конституционного контроля можно обнаружить уже в древнем немецком государстве, начиная с 1180 года, где соответствующие органы разрешали споры между отдельными правителями.

Зачатки превентивного контроля существовали во Франции

с середины 13 века, в Португалии – с 17 века.

В 1867 г. Федеральный суд Австрии был наделен правом разрешения споров о компетенции с целью защиты политических прав личности от действий административных органов, а Государственный Суд принимал решения по конституционным жалобам.

Первичные элементы конституционного контроля обнаруживаются в Федеральной Конституции Швейцарии 1848 г., и впоследствии Федеральный суд этой страны по Конституции 1874 года был наделен более широкими полномочиями в сфере конституционного контроля. Норвегия признала конституционный контроль в 1890 г.

В соответствии с Конституцией 1787 года Верховный суд США не имел сколько-нибудь выраженных полномочий по контролю конституционности. Однако решением Верховного суда по делу “Мэрбери против Мэдисона”, принятому 24 февраля 1803 года, была признана неконституционной часть процессуального акта, принятого Конгрессом в 1789 году, которая относилась к полномочиям Верховного суда (параграф 13) [1, с. 4]. Классической стала формулировка председателя Верховного суда США Джона Маршалла по поводу этого решения: “Обязанность только и только судебной ветви говорить о том, что же представляет собой закон. ... Закон, несовместимый с конституцией, недействителен.” [2, с. 108]. Таким образом, Верховный суд США сам себя наделил полномочиями по контролю конституционности.

Примечательно, что следующий подобный случай имел место лишь в 1857 г., однако путь к конституционному контролю был проложен [4, с. 7].

Итак, **первый крупный период** формирования конституционного контроля охватывает исто-

рическое развитие конституционного права в странах европейского и американского континентов вплоть до 1920 года, в котором был учрежден первый в истории права специализированный судебный орган конституционного контроля. Это был Конституционный суд Австрии, ознаменовавший собой т.н. **“австрийский период”** (период с 1920 по 1940 г.г.) становления конституционного контроля. Этот этап можно условно считать этапом разработки философии нового подхода.

На практике были сделаны лишь первые, где-то даже неудачные, попытки внедрения качественно новой системы конституционного контроля. В частности, по примеру австрийской модели, конституционный контроль был институционализирован в Чехословакии (1920 г.), Лихтенштейне (1925 г.), Греции (1927 г.), Испании (1931 г.), Ирландии (1937 г.) и Египте (1941 г.).

Тенденция к полномасштабному внедрению институтов конституционного контроля была прервана войной. Этот факт еще раз доказывает, что конституционный контроль несовместим как с авторитарным правлением, так и с разного рода чрезвычайными ситуациями, подменяющими правопорядок всякого рода суррогатами типа “революционного правосознания” или превосходства “белокурой расы”.

Третий этап развития конституционного контроля – это послевоенный период, когда в странах, вставших на демократический путь развития (особенно на европейском континенте, исключая большинство стран социалистического блока), конституционный контроль стал вводиться повсеместно.

Многие страны ввели конституционный контроль сразу же после второй мировой войны: Бразилия (повторно в 1946 г.), Япония (в 1947 г.), Бирма (в 1947



г.), Италия (в 1948 г.), Таиланд (в 1949 г.), Германия (в 1949 г.), Индия (в 1949 г.), Люксембург (в 1950 г.), Сирия (в 1950 г.), Уругвай (в 1952 г.), Франция (в 1958 г.). Конституционный контроль с различной степенью интенсивности стал распространяться в Азии, Центральной и Южной Америке, в Африке.

Особенно интенсивно конституционный контроль развивается в 70-80-е годы. В это время некоторые освободившиеся от диктаторских режимов страны повторно вводят конституционный контроль: это Греция (1968 г.), Португалия (1976 г.), Испания (1978 г.).

Разделение властей и укоренение четкой системы сдержек и противовесов, обеспечение с их помощью согласованной работы законодательной, исполнительной и судебной властей предполагало также внедрение эффективной системы разрешения споров, возникающих между различными ветвями власти по поводу полномочий. Опыт европейских стран свидетельствует, что для формирующихся специализированных органов конституционного контроля в послевоенный период эта задача также была одной из основных.

Четвертая стадия совпадает по времени с волной качественно новых международных процессов демократизации: периодом распада СССР и образования на его территории и в Восточной Европе многочисленных новых независимых государств. Учитывая опыт, накопленный западноевропейскими странами, молодые независимые государства одним из первых и основных шагов своего государственного строительства и развития демократических институтов посчитали создание систем конституционного контроля.

Это было обусловлено тем, что нужно было надежно защитить

конституцию, которая почти во всех странах была разработана и принята со значительными трудностями, а также теми задачами, которые обуславливали переход общественного развития из плоскости кризисного управления в плоскость динамичного развития и обеспечения общественной и государственной стабильности.

Развитие специализированного конституционного контроля в бывших социалистических странах имело следующие особенности:

1. После второй мировой войны, в отличие от прямо противоположной тенденции в западноевропейских странах, он не получил распространения в восточноевропейских странах, не был введен в Советском Союзе и в странах социалистической ориентации, т.к. был абсолютно несовместим с существовавшими системами партийно-бюрократического диктата. Конституционный контроль осуществлялся, как правило, самими парламентами или их органами (например, президиумами).

2. Специфический институт конституционного контроля был учрежден в этих странах, начиная с конца 80-х годов, вследствие демократизации политической жизни. Особенно распространенной моделью в постсоциалистических странах стала т.н. австро-немецкая модель концентрированного (централизованного) конституционного контроля. Определенное влияние имела и французская модель, особенно в вопросах, касающихся превентивного определения конституционности международных договоров.

Диверсификация внедрения конституционного контроля на постсоциалистическом правовом пространстве позволяет утверждать, что европейская модель имеет тенденцию к доминированию, тем более что некоторые поздние

дискуссии даже в Японии нацелены на привнесение элементов этой системы в институцию конституционного контроля этой страны, традиционно следующей американской модели.

Однако наиболее интересна в настоящее время экстраполяция контроля конституционности на общеевропейское правовое пространство: наличие таких супранациональных институтов, осуществляющих контроль на основании учредительных и иных актов стран Европейского Союза, как Европейский Суд по Правам Человека в Страсбурге, который условно можно назвать "конституционным судом" Европейского Союза, или Суд Европейских Сообществ в Люксембурге, решающий фундаментальные вопросы о соотношении национального и общеевропейского права.

В перспективе не исключается и учреждение всемирного органа, имевшего бы атрибуты контрольного института и призванного бы посредством обязательных предписаний устранить нарушения прав человека в тех или иных странах, когда все национальные средства правовой защиты были бы исчерпаны.

Литература:

1. Novak John E., Rotunda Ronald D. *Constitutional Law*. Fifth edition West Publishing Co. 1995.
2. Snowiss Sulvia *Judicial Review and the Law of the Constitution*. Yale University Press, 1990.
3. Витрук Н. В. *Конституционное правосудие*. М., 1998.
4. Мавич А. *Конституционные суды: модели работы в соответствии с федеральными государственными системами*. / Сборник материалов Международной научно-практической конференции Конституционных Судов России, Германии и Словении. Петрозаводск, 1998 г.
5. Чиркин В.Е. *Контрольная власть // Государство и право*. 1993. № 4.