

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦИИ

(Доклад на XIV Ереванской международной конференции)

Г. Г. АРУТЮНЯН
Председатель КС РА, профессор

Уважаемые участники Международной конференции!

Вопросы, к которым я хочу обратиться в рамках обсуждений на настоящей Конференции, условно можно разделить на две группы:

первая: какие основные препятствия конституционализации общественной жизни в условиях общественной трансформации, главные вызовы гарантирования верховенства Конституции и как их выявить, оценить и преодолеть;

вторая: какой вклад может внести в это дело эффективное сотрудничество парламентов и конституционных судов.

Я имел возможность обратиться к этому вопросу и на других международных конференциях, говоря об аксиологических особенностях системной трансформации, инерционных процессах в этой сфере, разнохарактерных деформациях фундаментальных конституционных ценностей. Сегодня хочу акцент сделать на вопросах их системного проявления и пока еще не проявившим тенденции преодоления причинам, а также к факту низкой конституционной культуры, неравноценной сегодняшним вызовам.

Обеспечение верховенства Конституции, прежде всего, предполагает равноценный уровень конституционной культуры. Вообще **культура каждого народа – это его осознанное бытие, осмысленное присутствие во времени.** А конституционная культура – свидетельство осмысленного существования государственности. Конституционная культура характеризует также качество и уровень взаимоотношений конституционных субъектов и институтов, степень “зрелости” правовых отношений.

Конституционная культура, будучи выражением системно-ценностного познания социального общества, обусловлена рядом факторов, в частности:

- тенденциями развития общества и степенью социальной значимости человека;
- характером взаимоотношений человек-общество;
- системно-ценностными приоритетами социального общества;
- уровнем развития производственных отношений;
- степенью социальной защищенности человека;

- уровнем правового-философского познания и восприятия общественных явлений и объективных законов;
- степенью политической культуры и правосознания общества;
- наличием социально-политических предпосылок достижения общественного согласия;
- идеологической ориентировкой государственной власти и степенью осознания ответственности за судьбу общества;
- характером воздействия всеобщих ценностей, степенью и возможностью их гармонизации с качествами национальной самобытности;
- характером воздействия экзогенных (внешнего происхождения) и эндогенных (внутреннего происхождения) факторов системной стабильности и т.д.

Важнейшая задача конституционной архитектуры заключается в том, чтобы конкретные конституционные решения гарантировали необходимый и достаточный уровень конституционной культуры, в условиях которой конституционные нормы будут действовать полноценно и будет гарантирована самодостаточность Конституции, она станет живой реальностью и фундаментом системы социальных ценностей каждого члена общества, общественного согласия и толерантности. Отсутствие такой культуры превращает Конституцию либо в собрание красивых фразов и добрых пожеланий, либо в оружие, рычаг управления, который применяется по желанию власти и в рамках решения необходимых ей задач. Это путь регресса, укоренения недоверия и нетерпимости. Исключение этого – вызов номер один обеспечения верховенства Конституции.

Само перечисление вышеуказанных факторов свидетельствует о том, что мы имеем дело со сложной и многослойной задачей, недооценка которой представляет серьезную угрозу. А горькая реальность такова, что в переходных странах на уровне государственного и общественного мышления проявляется упрощенный подход к вопросам повышения уровня конституционной культуры и гарантирования верховенства Конституции. В результате этого хотя бы дискретные положительные решения становятся несоизмеримыми вызовам времени и не гарантируют непрерывность и необходимый уровень процесса конституционализации общественных отношений.

Новая волна демократизации, начавшаяся в 90-х годах, перед молодыми независимыми странами поставила сверхсложную задачу – гарантировать конституционные развития не на основании конституций, являющихся результатом эволюционного развития, а на основании, так называемых, модельных конституций, базирующихся на западноевропейской и американской конституционной аксиологии. Это, в конечном счете, предполагало трансплантацию фундаментальных конституционных ценностей. Альтернативы

просто не было. Это, в свою очередь, предполагало серьезную подготовку общественных отношений к подобной сложной “операции”, ее разумное и профессиональное осуществление, серьезный реабилитационный процесс. К сожалению, факт в том, что многие молодые независимые государства должным образом не оценили сложность задачи, необходимость программно-целевого преодоления вышеуказанных факторов, пошли по пути механического копирования и сегодня стоят перед фактом разнохарактерных деформаций фундаментальных конституционных ценностей, преодоление которых – следующий основной вызов гарантирования верховенства Конституции.

В чем выход?

Прежде всего, необходима действенная система конституционной диагностики и контроля, которая позволит на уровне государственной власти и общественного сознания равноценно оценить существующие вызовы и осуществить долгосрочную комплексную программу их преодоления. Во-первых, надо иметь в виду, что Конституция, прежде всего, необходима для формирования среды общественного согласия, преодоления недоверия и несправедливости, гарантированной защиты прав и собственности человека. Следовательно, гарантирование верховенства Конституции является средством и возможностью гарантирования верховенства права.

Это урок номер один для всех ветвей власти, который должен стать главным лозунгом установления конституционной демократии.

Обусловливания верховенства Конституции лишь высшей юридической силой конституционных норм недостаточно для формирования общего представления об этой сложной и многослойной задаче. Гарантирование верховенства Конституции, в конечном счете, - укоренение в основе аксиологических ориентиров людей фундаментальных конституционных ценностей. Хотя пример Армении можно рассматривать как яркое проявление создавшейся в странах новой демократии сложной ситуации. После вековых потерь мы приобрели политическую независимость. Уже 15 лет мы имеем Конституцию независимой Республики Армения, создали символы и институты государственности. Однако у нас нет главного – гражданина государства. Мы не преодолели барьер жителя-гражданин, так как преобладающая часть граждан нашей страны пока еще не являются носителями необходимых и достаточных гражданских качеств и ценностей. А последние не создаются волшебной палочкой, особенно в условиях ценностно-системных деформаций, возникших вследствие вековой потери государственности, а могут быть лишь результатов продолжительной программно-целевой и последовательной работы.

Следующая задача гарантирования верховенства Конституции – укоренение на всех уровнях пирамиды государственной власти **необходимого конституционного пове-**

дения. Уровень такого поведения является одним из важных критериев конституционализации общественных отношений. Установление подобного поведения также требует комплексной работы. Реальность такова, что в отношении Конституции, к сожалению, пока еще живы советский образ мышления и соответствующая этому психология. В противном случае как можно оценить тот факт, что только за последние два года на основании обращений граждан Конституционный Суд Республики Армения по более чем двадцати делам признал нормы законов неконституционными, однако за тот же период Правительство РА, депутаты Национального Собрания РА, органы местного самоуправления по вопросам конституционности правовых актов практически не обращались в Конституционный Суд. А эти нормы были признаны неконституционными после применения их судами в отношении граждан.

Конституционный Суд РА в своем годовом сообщении за 2008 год обратил внимание на это обстоятельство, подчеркнув, что право обращения в Конституционный Суд для соответствующих субъектов – не только дискреционное полномочие, но также предполагает определенное обязательство в деле установления в стране конституционной законности и гарантирования верховенства Конституции.

В настоящее время злободневными становятся также задачи гарантирования верховенства Конституции путем обеспечения непосредственного ее действия. Дело в том, что в правоприменительной практике часто не различаются понятия “непосредственное действие Конституции” и “непосредственное применение конституционной нормы”. Нуждаются в четком различении также понятия “... основные права и свободы человека и гражданина как непосредственно действующее право” (ст. 3 Конституция РА) и “нормы Конституции действуют непосредственно” (ст. 6). Положение “... основные права и свободы человека и гражданина как непосредственно действующее право” невозможно толковать в отдельности, в разрыве от конституционного положения о том, что государство ограничено этими права и свободами как непосредственно действующим правом. Последнее, в свою очередь, предполагает, что эти права обуславливают характер и содержание законов, их применение, а также деятельность органов законодательной, исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Отсюда следует, что лежащий в аксиологической основе Конституции принцип верховенства права обязывает законодателя гарантировать эти права, заложив их в основу законодательства, исполнительную власть – не нарушать эти права, судебную власть – обеспечивать и защищать их. Эти обязательства должны стать основным содержанием осуществления функций всех институтов власти.

Непосредственное применение конституционных норм имеет совершенно иной смысл. В частности, просто ссылки судами к конституционной норме недостаточно, чтобы назвать это применением. Необходимо, чтобы суд обеспечивал и защищал конституционные права, либо принимая за основание конституционную норму, осуществлял правосудие. Этой обязанностью обусловлена также необходимость обращения судов в Конституционный Суд.

Следующая проблема, к которой хочу привлечь внимание, касается непосредственно опыта функциональных взаимоотношений Национального Собрания РА и Конституционного Суда РА. Я представлю их с точки зрения разрешения главной задачи - реализации решений Конституционного Суда. В теоретической литературе уже давно не является предметом спора то, что решения конституционных судов являются важным источником права, играют большую роль в преодолении пробелов в законе, в гарантировании самодостаточности Конституции. Сегодня даже американская Конституция не представляла бы практической ценности без толкований Верховного Федерального Суда, объем которых превышает 540 томов. У нас, к сожалению, до последнего времени реальность была совершенно иная. Даже на высших государственных уровнях звучало, так называемое, обвинение в том, какое имеет право Конституционный Суд толковать Конституцию. К счастью, в настоящий момент ситуация существенно изменилась. Это в определенной мере результат конституционных реформ 2005г. Проявлением нового государственного мышления гарантирования верховенства Конституции является также то обстоятельство, что по инициативе Председателя Национального Собрания в 2008г. была создана состоящая из депутатов и сотрудников Аппарата Национального Собрания специальная рабочая группа, предметом обсуждения которой становится каждое постановление Конституционного Суда по вопросу конституционности закона. Рабочая группа подготавливает предложения относительно законодательной инициативы по реализации правовых позиций Конституционного Суда. На основании этих предложений, к примеру, в конце декабря 2008г. были созваны внеочередные заседания Национального Собрания РА для внесения в процессуальные кодексы и Судебный кодекс РА изменений, исходящих из решений Конституционного Суда.

Наряду с положительными сдвигами имеются также серьезные проблемы. Конституционная реформа была осуществлена неполноценно с точки зрения гарантирования верховенства Конституции. Не гарантирована системная целостность и необходимая функциональная независимость конституционного правосудия. Обеспечение права человека на конституционное правосудие реализовано половинчато.

Последний вопрос сегодня стал злободневным не только для нашей страны. Предусматривается тенденции европейского развития института индивидуальной жалобы сделать предметом всестороннего обсуждения на одном из ближайших пленарных заседаний Венецианской комиссии. Согласно предварительной договоренности с Венецианской комиссией и Председателем Европейского суда по правам человека эта проблема станет предметом обсуждения также на Ереванской международной конференции 2010 года.

Тема очень актуальна, потому что существующие в Европе подходы к этому вопросу сильно различаются. Их можно условно разделить на три группы: 1) наличие полноценной системы (Германия, Испания, Чехия, Словакия и др.); б) наличие системы, ограниченной только рамками вопроса конституционности закона (Российская Федерация, Польша, Армения и др.); в) полное отсутствие этого института (Франция, Литва, Молдова и др.). Подобная ситуация диктует необходимость выявления и оценки основных тенденций европейских развитий в этой сфере и выработки соответствующих европейским правовым стандартам системных решений.

Кроме того, эффективность деятельности надгосударственных институтов защиты прав человека также обусловлена дееспособностью национальных систем. Это, в первую очередь, касается Европейского суда по правам человека. Наличие эффективного института индивидуальной жалобы придает национальной системе конституционного правосудия существенно иное качество и может значительно содействовать сокращению нагрузки Европейского суда по правам человека, что сегодня становится почти непреодолимой и серьезной проблемой.

Не менее важно также то обстоятельство, что посредством индивидуальных обращений не только защищаются права конкретного лица, но также человек становится активным участником процессов конституционализации общественных отношений, в определенном смысле осуществляет свое право непосредственного народовластия. Любое индивидуальное обращение в Конституционный Суд имеет также определенный общественный интерес.

Хотя институт индивидуальной конституционной жалобы исключительно важен с точки зрения защиты прав и свобод человека, однако его роль в этой области может считаться активной, а деятельность - эффективной только в том случае, когда он полноценно внедрен и действует в рамках необходимых и достаточных институциональных и процессуальных решений, способствующих эффективному проявлению данного института.

Вообще, нарушенный конституционный баланс можно вовремя выявить, оценить и преодолеть только посредством наличия полноценной системы конституционного пра-

восудия. Эталоном такой системы, на наш взгляд, может служить система конституционного правосудия Федеративной Республики Германия. Она может служить классическим примером для молодых демократий. Отклонения от целостности системы конституционного контроля, по нашему глубокому убеждению, могут свидетельствовать только о степени системного несовершенства, преодоление которого – одна из стержневых задач правовой безопасности государства.

Спасибо за внимание.