

Г.Г. Арутюнян
Председатель Конституционного Суда
Республики Армения, член Венецианской
комиссии Совета Европы

Гарантии реализации основополагающих конституционных ценностей на уровне государственной политики и в общественной практике

Уважаемые участники международной конференции!

Многоуважаемые гости!

Мой доклад органически связан с тем материалом, который я представил на обсуждение X Ереванской международной конференции, обращаясь к некоторым политико-правовым деформациям конституционализма в трансформирующихся общественных системах. Я не только не полагаю тему исчерпанной, но и считаю, что она стала более злободневной, так как деформации основополагающих конституционных ценностей в общественной практике многих переходных стран приобретают системный характер.

Очевидно, что для переходных стран главная задача трансформации – установление конституционализма и гарантирование устойчивости конституционных развитий. Последнее предполагает одновременно с Конституцией наличие необходимой политической и конституционной культуры, гарантирование верховенства права посредством демократических институтов, формирование необходимой среды общественного согласия, плюрализма и толерантности, последовательное обеспечение общественного согласия в отношении основополагающих правил общежития и, благодаря им, направление положительного социального потенциала на прогресс и развитие.

Известны также противополоказания этому процессу, исходя из принципов становления гражданского общества. Развитие конституционализма не может служить текущей политической целесообразности. Оно не может нарушать баланс разделения властей, привести к нарушению конституционного равновесия, способствовать слиянию политических, административных и экономических сил. Конституционно-правовые процессы не могут ослабить гарантии защиты прав человека, ограничить их свободы, препятствовать развитию самоуправления. Понятия “права человека”, “демократия” и “правовое государство” выступают как органическое триединство, и именно гарантирование этого – цель принятия либеральной, демократической конституционной доктрины, установления в стране конституционализма.

В свою очередь, принятие той или иной конституционной доктрины для данной страны само по себе является признанием системы некоторых конституционно-правовых ценностей, что выражает воспринятые и осмысленные на государственном уровне, а также в общественном сознании представления об организации и развитии государства и общества. Главная задача в том, с одной стороны, насколько это получило основополагающее значение на уровне государственной политики и как это будет гарантировано в общественной практике, с другой – насколько гражданское общество готово жить по такой системе ценностей.

Мы в этом докладе, в первую очередь, попытаемся обратиться к обеспечению гарантий государствоведческого восприятия и реализации основополагающих конституционных ценностей, имея в виду не просто доктринальные восприятия, а фундаментальный, системный и многофакторный характер подходов и представлений относительно данной проблемы на уровне государственной политики.

Исследование аксиологических проблем Конституции, в первую очередь, требует выделить те ценностные основы, на которых базируется вся конституционная система.

К сожалению, конституционная аксиология в нашей действительности еще не сформировалась как самостоятельное научное направление, и в этой сфере почти нет системных исследований. Однако решение проблем конституционализации общественных отношений без глубокого аксиологического анализа почти невозможно.

Понятие “Конституция” само по себе имеет аксиологическое содержание. Это не означает просто установление, организация, учреждение или установленные границы. Блестяще восприняли аксиологические нюансы данного понятия еще авторы изданного в 1837 году в Венеции Словаря нового армянского языка, которые охарактеризовали “Конституцию” как “предельные решения и Провидение Божие”. Очевидно, что мы имеем дело не только с высшим “решением” конституирующего значения, значит с праворегулированием, но и в его основе лежит Божественное познание, данная свыше ценностная система, Высшее провидение. Следовательно, гарантирование верховенства Конституции предполагает гарантирование основополагающих конституционных ценностей в правовой системе, их системное призвание к жизни. Эти ценности имеют такую характерную особенность, что не носят субъективный дискреционный характер, общественным согласием они становятся главными и общеобязательными характеристиками бытия и общежития.

Следующая основная особенность в том, что эти ценности не могут проявляться изолированно, они систематизируются на конституционном уровне и выступают во взаимодополнении и взаимообусловленности. Следовательно, исключая ту или иную осно-

вополагающую конституционную ценность, деформируя ее в общественной практике, базируясь на иных ценностях, невозможно констатировать существенный успех.

Основные аксиологические характеристики Конституции, как правило, прежде отражаются в предисловии Основного Закона, в основном, в форме норм-целей. Они находят свое дальнейшее систематизированное отражение в конституционных нормах-принципах, а также в нормах и положениях, регулирующих основополагающие правоотношения.

Мы попытались сделать объектом сравнительного анализа аксиологические характеристики конституций почти 140 стран. **Первое** обобщение заключается в том, что трудно найти конституцию какой-либо страны, в которой ценностно-системные подходы были бы абсолютно тождественны Конституции другой страны. Каждая страна принимает свою доктрину конституционной аксиологии. Это естественно и свидетельствует, что Конституция – это не экспортируемый или импортируемый товар, а построенное на ценностно-системных обобщениях данного социального общества, данного государства взаимосогласие в отношении основополагающих правил общежития.

Второе, значительная часть стран (США, Испания, Индия, Аргентина, Российская Федерация, Молдова, Армения и т.д.), в первую очередь, сделали попытку закрепить в предисловии Конституции аксиологические основы Основного Закона как конституционную норму-цель. Причем, акцентируются такие ценности, как правосудие, свобода, равенство, братство, толерантность, гражданская солидарность, политический плюрализм, безопасность государства, благополучие поколений, демократия, верховенство права, достоинство человека, уважение и защита его прав, международное сотрудничество и т.д. Действительность такова, что в предисловиях конституций разных стран акцент делается только на часть этих ценностей, принимая за основу их приоритетность для данного общества.

Третье, во многих странах конституции в конкретных статьях закрепляют такую группу ценностей, которая лежит в основе регламентирования конституционно-правовых отношений. Например, статья 1 Конституции Южно-Африканской Республики устанавливает, что эта страна - демократическое государство, основанное на таких ценностях, как достоинство человека, правовое равенство, обеспечение прогресса прав и свобод, исключение расизма и дискриминации, верховенство Конституции, власть закона, а также всеобщее избирательное право, единый национальный общий избирательный реестр, система многопартийности. А статья 3 Конституции Хорватии устанавливает, что Свобода, равенство, национальное равноправие, миротворчество, социальная справедливость, уважение прав человека, неприкосновенность собственности, охрана природы и

окружающей среды, верховенство права и демократическая многопартийная система являются высшими ценностями конституционного строя Республики Хорватия.

Статья 3 Конституции Румынии также устанавливает, что Румыния – правовое, демократическое и социальное государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.

Статья 2 Конституции Франции устанавливает, что девиз Республики – “Свобода, Равенство, Братство”. Эти девизы Французской революции на конституционном уровне были оценены как главные качественные характеристики общежития. Они предполагают внутренний мир человека, все его социальные связи, оценку его общественного бытия, и в этой среде все проявления самореализации должны, в первую очередь, осмысленно базироваться на этих ценностях. Это также лучшее свидетельство того, что, прежде всего, основополагающие конституционные ценности делают конституцию живущей реальностью. Указанные понятия на конституционном уровне получают реальное содержание как основополагающие системно-ценностные, социально-культурные ориентиры социального общества.

По пути уточнения и закрепления основополагающих конституционных ценностей в форме конкретной нормы пошли также члены Конвента по разработке Европейской Конституции, которые во второй статье Конституционного соглашения, представленного на ратификацию стран Европейского союза, закрепили ценности Союза: **“Союз основан на таких ценностях, как человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, верховенство права и уважение прав человека. Эти ценности общие для стран-членов, обществу которых характерны недискриминация, плюрализм, толерантность, правосудие и солидарность”**. Несмотря на то, что этот документ не был призван к жизни и Лиссабонское соглашение о Европейском союзе 2007 года не содержит подобной конкретной статьи, вместе с тем, очевидно, что на уровне конституционной аксиологии Европейского союза дана четкая и всеобъемлющая формулировка, которая является ценностно-системной основой цивилизационной ориентировки и, по нашему мнению, значительным шагом в области конституционализма.

Четвертое, многие страны, не закрепляя в отдельной статье основные аксиологические характеристики Конституции, вместе с тем, в разных статьях обращаются к этому. Причем, основной подход таков, что проявляется подчеркнутое отношение к правам и основным свободам человека. Например, статья 2 Конституции Российской Федерации устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Согласно статье 3 Конституции Армении: “Человек, его достоинство, основные права и свободы являются высшей ценностью. Государство обеспечивает защиту основных прав и свобод человека и гражданина в соответствии с принципами и нормами международного права. Государство ограничено основными правами и свободами человека и гражданина, являющимися непосредственно действующим правом”. Равноценные формулировки можно встретить также в конституциях многих других стран (например, Германия, статья 1; Грузия, статья 7; Украина, статья 3 и т.д.). Подобные нормы, основываясь на теорию естественного права, конкретизируют аксиологические подходы правового, демократического государства относительно основополагающих конституционных решений, ставя в их основу принцип верховенства права. Этот подход характерен также таким международным основополагающим документам, как Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Международные пакты 1966г. и т.д.

Общий подход таков, что основополагающие конституционные ценности призываются к жизни посредством института прав и свобод, и других конституционных институтов, а преодоление возникшей между ними коллизии является одной из важнейших задач гарантирования верховенства Конституции, имея в основе принцип верховенства права.

Пятое, в конституционных решениях правовых демократических стран особую важность ценностно-системного обобщения имеют принципы народовластия, разделения и сбалансированности властей, гарантирования общего, равного и прямого избирательного права, верховенства Конституции, обеспечения политического плюрализма, признания и защиты права собственности, исключения лишения правосубъектности человека и ряд других принципов, которые, как правило, составляют основу конституционного порядка данной страны. Эти принципы в конституциях разных стран конкретизируются по-разному, однако в своей сущности имеют одну и ту же аксиологическую основу.

Во всех указанных проявлениях основополагающие конституционные ценности составляют системную целостность и делают Конституцию живой реальностью, когда на этой ценностно-системной основе базируется также вся правовая система, правоприменительная практика, весь комплекс межличностных отношений и взаимоотношений человек-государство, когда эти ценности для каждого конкретного индивидуума в гарантированной форме становятся движущей силой бытия.

Попытаемся обратиться к этому вопросу также с точки зрения общественной практики. Подобный анализ я представил еще на Ереванской международной конференции 2005 года. В данном докладе хочу сделать следующие основные акцентировки:

- во-первых, насколько основополагающие конституционные ценности равноценно воспринимаются, гарантируются и последовательно реализуются на уровне государственной политики;
- во-вторых, насколько гармоничны аксиологические восприятия Конституции обществом и властями;
- в-третьих, какие основные тенденции и особенности в этой области имеются в переходных странах и каковы основные вызовы.

Для ответа на поставленные вопросы хочу прежде представить некоторые результаты проведенного нами анализа. Были изучены процессы, имевшие место в 29 странах за последние восемь лет. Основная характеристика этих стран в том, что они были носителями прежних коммунистических общественных отношений и ныне оказались в трех качественно разных системах. Первые из них – страны Восточной Европы, ставшие членами Европейского союза. Вторую группу представляют еще не ставшие членами Европейского союза Балканские страны. В третью группу входят страны-члены СНГ. Для анализа мы пользовались также информацией организации Дом свободы США. Рассчитанный этой организацией показатель интегрального уровня демократии за 2008 год в первой группе стран в 2.51 раз выше по сравнению с третьей группой и в 1.75 раз – со второй группой. В то же время, если в первой группе за последние восемь лет этот уровень повысился на 3 процента, а в третьей группе – на 17 процентов, то в странах СНГ – понизился на 10 процентов.

Обобщенные характеристики гражданского общества в 1-ой и 3-ей группах отклоняются в 2.9 раз, в первой и второй группах – в 1.79 раз. Динамика этих показателей за последние восемь лет такова: 1-ая группа – улучшение на 19 процентов, во 2-ой – на 24 процента, а в третьей группе зарегистрировано ухудшение на 4.4 процента.

Демократический уровень избирательных процессов в третьей группе уступает первой группе в 3.21 раз, второй – в 1.68 раз. Динамика за восемь лет следующая: 1-ая группа – улучшение на 4 процента, во 2-ой – на 22 процента, а в третьей группе зарегистрировано ухудшение положения на 13 процентов.

Приведем еще одно сравнение. Уровень независимости судебной власти в 1-ой группе по сравнению с 3-ей выше в 2.61 раз, по сравнению со 2-ой – в 1.98 раз. Динамика за восемь лет следующая: в 1-ой группе – улучшение на 6 процентов, во 2-ой – на 15 процентов, а в третьей группе зарегистрировано ухудшение положения на 9 процентов.

Подобные тенденции наблюдаем также в сферах свободы печати, содержания и характера управления, борьбы с коррупцией и других. Все это свидетельствует, что несмотря на то, что в изученных 29 странах на конституционном уровне с аксиологической точки зрения констатированы равноценные позиции, однако конституционная практика имеет совершенно иную картину.

По нашему мнению, причин этого несколько. **Прежде всего**, насколько на конституционном уровне проявлена последовательность как в плане гарантирования системной целостности основополагающих конституционных ценностей, так и гарантирования реализации норм-целей и норм-принципов в самой Конституции. Это относится и к регулирующим конкретные правоотношения конституционным нормам, и к системе сдержек и противовесов, а также к институту ограничения прав и основных свобод человека. Это означает, что первые анализы в сфере конституционной диагностики надо начать с выявления задач внутриконституционной самозащиты. Дело в том, что в этой сфере пробелы и нерешенные задачи значительны, которые, пожалуй, могут стать предметом отдельного обсуждения.

Второе, особенно для переходных стран главные деформации имеют место в правотворческом процессе, когда, казалось бы, “забывая” основополагающие конституционные ценности, праворегулирование больше исходит из текущей целесообразности. В этом также причина того, что во многих странах, в том числе в Армении, органы законодательной, исполнительной и судебной властей, а также на уровне местного самоуправления, порою обращаются к задачам конституционности почти принудительно, наталкиваясь на непосредственные конституционные препятствия. Не случайно, например, что скоро исполнится три года, как в результате конституционных изменений в Армении предоставлена возможность обращаться в Конституционный Суд по вопросу конституционности нормативных актов Президенту РА, одной пятой части депутатов Национального Собрания, Правительству, судам, Генеральному прокурору, Защитнику прав человека, органам местного самоуправления. Был также внесен институт индивидуальных жалоб. За этот период времени 1/5 депутатов Национального Собрания РА, Правительством РА, органами местного самоуправления не было поднято ни одного вопроса относительно конституционности правовых актов. Почти за три года по одному заявлению представили суды и Генеральный прокурор. Это в том случае, когда еще не выполнены требования переходного положения статьи 117 Конституции относительно приведения в течение двух лет действующих законов в соответствие с изменениями Конституции. В то же время Конституционный Суд получил более трех тысяч инди-

видуальных жалоб, и на основании более сорока заявлений граждан десятки положений законов были признаны противоречащими Конституции и недействительными.

Еще одна из существенных особенностей переходных обществ в том, что основополагающие конституционные ценности утверждаются в условиях конституционно гарантированного политического и идеологического плюрализма, которые, однако, в свою очередь, находятся в эмбриональном состоянии ценностно-системного становления. В этих условиях на этапе принятия законов зачастую не обеспечивается необходимый уровень обсуждений и системной регламентации проблем. Ярким примером этого могут служить крайне формальные процессы обсуждения и принятия изменений Судебного кодекса РА и Уголовного и Гражданского процессуальных кодексов на внеочередных заседаниях Национального Собрания РА 2007г. Результатом стало то, что всего через несколько месяцев ряд положений процессуальных кодексов Конституционным Судом был признан противоречащим Конституции и недействительным.

Третье, “деформации второго этапа” продолжают распространяться в правоприменительной практике, когда так называемая “законодательная целесообразность” призывается к жизни “субъективной целесообразностью”, с точки зрения реализации меркантильных интересов. На этом уровне основополагающие конституционные ценности чаще играют роль дымовой завесы для реализации от имени закона политической и личной целесообразности. На этом звене низок также уровень аксиологического восприятия Конституции и культуры, который часто приводит к антагонизму государственного и общественного восприятия этих ценностей. В результате последнего растут накопления отрицательной общественной энергии, которые, набрав критическую массу, могут создать взрывоопасную ситуацию. Неслучайно также то, что конституционные суды многих стран часто признают норму закона антиконституционной вместе с данным ей правоприменительной практикой содержанием.

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 государственной политики, оно не обусловлено текущей целесообразностью, обеспечены реальное разделение и баланс властей, народовластие из лозунга стало живущей реальностью, каждое правовое решение исходит из принципа верховенства права, имея целью становление справедливого общества, которое является основной гарантией стабильности и развития.

Что мешает этому? По нашему мнению, есть множество причин, из которых особенно хотелось бы выделить:

- инерцию мышления, менталитета и недостаток конституционной культуры;

- низкий уровень правосознания и недостаточная политическая воля властей в направлении его поднятия;
- недостаточные гарантии дееспособности государственных демократических структур и несовершенство политических институтов;
- несовершенные конституционные и законодательные решения, искаженное восприятие и реализация основополагающих принципов конституционной демократии в законодательной политике и правоприменительной практике;
- такое сращение политических, экономических и административных сил, которое ограничивает реализацию основополагающих конституционных ценностей без их деформации в общественной практике;
- высокий уровень коррупции, покровительства и теневых отношений;
- обусловленная указанными факторами - недостаточность иммунной системы общественного организма, углубление отрицательных социальных тенденций и иррациональных развитий по причине неудовлетворительного решения существующих проблем и т.д.

Четвертое, для переходных стран наибольшей опасностью является не то, что достижения в сфере конституционной демократии скромны и несозвучны реальным вызовам. Еще опаснее, когда наличествуют противоположные тенденции, когда констатируется отступление, когда основополагающие конституционные ценности в общественной практике, деформируясь, постепенно подвергаются мутации и начинают воспроизводиться как антиценности. Это уже общественный метастаз, который также свидетельствует об явной недостаточности общественной иммунной системы. Главная задача конституционной диагностики переходных стран - своевременное выявление и предупреждение возникновения подобных явлений. А для этого, как обязательное условие, необходимо заложить действенную систему конституционного надзора и контроля, считая главной задачей всех органов государственной власти в рамках своих компетенций внести реальный вклад в гарантирование верховенства Конституции. Только в этом случае возможно превратить Конституцию в живущую реальность, и обеспечить серьезные положительные результаты в деле становления конституционной демократии в стране.

Спасибо за внимание.