КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ТЕНДЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

ТИХОМИРОВ Юрий Александрович, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, заслуженный деятель науки Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: office2@izak.ru

НАНБА Сариа Беслановна, старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ученый секретарь диссертационного совета Д503.001.03, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Конституционные процессы в современном мире протекают в разном темпе, иногда вовсе затихая, что объясняется их реальной ролью в жизни государств и воздействием на общественные процессы. Наиболее сильное влияние достигается в условиях подготовки и проведения конституционных реформ, когда происходят качественные изменения в структуре политической власти, в законодательстве, в институтах экономического и социального развития. Поэтому тщательная подготовка реформ позволяет заранее предвидеть и устранять риск, обеспечивая гибкое регулирование хода конституционных преобразований. Намеченные цели реформ, исходя из опыта разных стран, достигаются, когда учитываются «конституционные циклы», когда на системной основе готовятся и реализуются институциональные, правовые и иные элементы реформ, когда гражданское общество поддерживает конституционные реформы. И напротив, отступление от этих требований неизбежно снижает потенциал конституционных реформ. В связи с этим актуальное значение имеет исследование динамики конституций как «юридического роста» между национальным и международным правом.

Ключевые слова: конституция, конституционный процесс, конституционные реформы, политическая власть, законодательство.

TRENDS OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF STATES IN THE CONTEMPORARY WORLD

Yu. A. TIKHOMIROV, deputy head of the public law research centre of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, corresponding member of the International Academy of Comparative Law, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: office2@izak.ru

S. B. NANBA, senior research fellow of the constitutional law department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru

Constitutional processes in the contemporary world are flowing slowly, then quickly, then subside. This is due to a real role in the lives of states and their impact on social processes. The strongest influence is achieved in terms of preparation and holding of the constitutional reform, when there are qualitative changes in the structure of political power, legislation, institutes for economic and social development. Therefore careful preparation of the reform allows to anticipate and eliminate risk, and ensure flexible regulation of course of constitutional reforms. The intended purposes of the reform as for the experience of various countries are achieved when "constitutional cycles" are taken into account, when on a systematic basis institutional, legal and other elements of

the reform are prepared and implemented, when civil society supports the constitutional reforms. Conversely, failure to follow these requirements inevitably can reduce the potential for constitutional reforms. Therefore, the current value is to study the dynamics of the constitution as “a legal growth” between national and international law.

Keywords: constitution, constitutional process, constitutional reforms, political authority, legislation.

DOI: 10.12737/18175

В последние годы выявлены векторы конституционных изменений в мире.

Во Франции июльская конституционная реформа 2008 г. проведена по трем основным направлениям: 1) усиление роли парламента; 2) усиление контроля исполнительной власти; 3) обретение гражданами новых прав. Введены народная законодательная инициатива (ст. 11) и возможность участия граждан в контроле конституционности законов в порядке возражения против исков (ст. 611), учреждена должность защитника прав (разд. XIbis «Защитник прав»), закреплена возможность обращения с петицией в Экономический, социальный и по вопросам окружающей среды совет (ст. 69)¹.

В Венгрии принята Конституция 25 апреля 2011 г. Преамбула Конституции закладывает национальное кредо, включающее статус религии, языка, культуры, природных ресурсов. В связи с этим в преамбуле указано: «Мы признаем роль христианства в сохранении нации. Уважаем различные религиозные традиции нашей страны... обязуемся сохранять и беречь наше наследство — уникальный язык, венгерскую культуру, языки и культуры народов, которые проживают на территории Венгрии, ценности Карпатского бассейна, созданные природой и людьми»². Отмечается, что государственным языком в Венгрии является венгерский, государство Венгрия бережет венгерский язык, а также бережет венгерский язык жестов как часть венгерской культуры.

В статье 2 Конституции Венгрии установлено, что «человеческое достоинство неприкосновенно. Каждый имеет право на жизнь и человеческое достоинство, жизнь зародыша защищается с момента зачатия». Трансформированы формы непосредственной демократии. Так, по инициативе не менее 200 тыс. избирателей Государственным Собранием объявляется всенародный референдум. По инициативе Президента Венгрии, Правительства или 100 тыс. избирателей Государственным Собранием может быть объявлен всенародный референдум. Однако всенародный референдум не может проводиться по вопросам внесения изменений в Конституцию.

9 ноября 2015 г. Каталонский парламент утвердил резолюцию, провозглашающую начало отделения от

Испании и начало создания Республики. Правительство Испании в Конституционном суде заявило, что будет оспаривать решение парламента Каталонии о начале создания независимого государства. В свою очередь, Конституционный суд Испании отклонил заявление противников отделения Каталонии о запрете провинциям обсуждать и выносить на голосование резолюцию о независимости. Конституционный суд установил возможность принятия резолюции при возможности ее оспаривания в Конституционном суде. Концепция отделения подразумевает создание системы государственных органов, а также принятия каталонской конституции.

Конституционная реформа в Австрии (2007—2012 гг.) проходила в несколько этапов. Основные причины ее проведения заключались в ее фрагментарной структуре, в отсутствии структурированных основных прав и свобод, в проблемах реализации принципа разделения властей.

С 1 января 2000 г. вступила в силу новая Конституция Швейцарии. Основная цель ее принятия заключалась в создании нового консолидированного акта с четкой структурой (в предшествовавшую Конституцию было внесено порядка 140 поправок). Существенным изменениям подверглись положения Конституции, касающиеся прав и свобод, а также судебной системы³.

В Великобритании в 2005 г. принят Акт о конституционной реформе. Наличие тесной связи между законодательной и судебной властью и существование в рамках парламента высшей судебной инстанции нарушало принцип разделения властей и вступало в противоречие с требованиями европейской Конвенции о защите прав человека. В результате реформы создан Верховный суд, заменивший Апелляционный комитет Палаты лордов⁴.

Ниже показана картина конституционных процессов в Юго-Восточной Азии.

В 2012 г. в Сирии на референдуме принята Конституция. Преамбула Конституции Сирии гласит: «Завершение Конституции является кульминацией борьбы народа на пути к свободе и демократии. Это реальное воплощение достижений, ответ на перемены и изменения, свидетельство организации перехода государства к будущему, регулятор движения

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. URL: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256&categorieLien=id>.

² Constitution/Basic law of Hungary, 25 April, 2011. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf.

³ Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999 (Status as of 14 June 2015). URL: <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5524>.

⁴ Constitutional Reform Act 2005. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>.

его учреждений и источник законодательства. Все-го этого можно достичь с помощью системы основных принципов, закрепляющей независимость, суверенитет и власть народа, основанную на выборах, политическом и партийном плюрализме и защите национального единства, культурном разнообразии, общественных свободах, правах человека, социальной справедливости, равенстве, равных возможностях, гражданстве и верховенстве закона, где общество и гражданин являются целью, на которую направлено каждое национальное усилие. Сохранение достоинства общества и гражданина является индикатором цивилизованности страны и престижа государства»⁵.

Одним из факторов, определивших реформы и существенные изменения в конституциях, является «арабская весна», которая началась в конце 2010 г. Данным явлением были затронуты также некоторые африканские страны (Тунис, Египет, Алжир, Буркина-Фасо, Сомали).

В Йемене прошли массовые демонстрации. Поправки в Конституцию от 20 февраля 2001 г. заключались в передаче части функций Палаты Представителей (в частности, по проверке заявок на получение статуса кандидата в Президенты) Консультационному Совету (Маджлис аль-Шура), который, будучи фактически упраздненным с вступлением в юридическую силу Конституции 1991 г., возродился в новой Конституции в качестве верхней палаты высшего законодательного органа Йемена.

Приняты новые конституции в Иордании (2011 г.), Ираке (2005 г.), Катаре (2003 г.), Омане (2011 г.), Бахрейне (2002 г.). Направления проведенных конституционных реформ касались ограничения прав главы государства, усиления роли парламента.

Понятен интерес науки к анализу конституционных процессов. В рамках состоявшегося 1—2 декабря 2015 г. V Международного конгресса сравнительного правоведения «Конституционные реформы в XXI веке: новые горизонты» прошло заседание секции «Основные тенденции конституционного развития современного мира: общее и особенное»⁶.

Были предложены следующие вопросы для обсуждения: 1) конституционные положения программно-целевого характера и их реализация; 2) роль Конституции как фактора общественного развития и возможности ее возрастания; 3) стабильность и динамика конституции как фактор устойчивого социально-экономического развития; 4) социально-правовые и иные факторы и риски, порождающие отклонения от конституционного курса; 5) оценка роли конституции в условиях кризисов и конфликтов; 6) опыт конституционного развития в регионах мира.

⁵ Constitution of the Syrian Arab Republic, 2012. URL: <http://www.voltairenet.org/article173033.html>.

⁶ Обзор работы Конгресса опубликован в настоящем номере Журнала на с. 149—159.

Полезным оказалось анкетирование участников Конгресса. Приведем данные опроса.

1. В какой мере конституция отражает основные принципы международного права?

Варианты ответов: А — принципы международного права опережают конституционное регулирование; Б — принципы международного права в полной мере отражены в конституции; В — конституционные положения не в полной мере учитывают основные принципы международного права; Г — затрудняюсь ответить; Д — иное (вариант ответа анкетированного).

Семь респондентов выбрали вариант «А», шесть — «Б», три — «В», три — «Г» и два — «Д» (конституция государства не может быть источником международного договора; фрагментарно).

2. Какова роль конституции как фактора государственного развития?

Варианты ответов: А — низкая (конституционные нормы нарушаются); Б — средняя (конституционные нормы реализуются частично); В — высокая (конституционные нормы определяют развитие законодательства и публичных институтов); Г — затрудняюсь ответить; Д — иное (вариант ответа анкетированного).

Девять респондентов выбрали вариант «Б», восемь — «В», три — «А», один — «Г».

3. Какова роль норм международного права в национальных правовых системах?

Варианты ответов: А — закреплён приоритет норм международного права; Б — закреплён приоритет норм национального законодательства; В — затрудняюсь ответить; Г — иное (вариант ответа анкетированного).

12 респондентов выбрали вариант «А», пять — «Б», один — «В», три — «Г» (ниже Конституции; зависит от указанной страны; все зависит от конкретной правовой системы).

4. Каково реальное влияние опыта законодательного регулирования иностранных государств на законодательство Российской Федерации?

Варианты ответов: А — позволяет совершенствовать институты; Б — способствует введению новых институтов; В — оказывает воздействие на правоприменительную практику; Г — затрудняюсь ответить; Д — иное (вариант ответа анкетированного).

15 респондентов выбрали вариант «А», два — «Б», три — «В», один — «Д» (в рамках ЕАЭС позволяет совершенствовать институты, за пределами ЕАЭС практически не оказывает влияния).

5. Каким образом должны исполняться решения международных судов в отношении Российской Федерации?

Варианты ответов: А — непосредственно; Б — опосредованно (посредством принятия решений Конституционным Судом РФ); В — с учетом конкретных обстоятельств; Г — затрудняюсь ответить; Д — иное (вариант ответа анкетированного).

Семь респондентов выбрали вариант «А», пять — «Б», два — «В», два — «Г», три — «Д» (решения должны непосредственно исполняться, если юрисдикция соответствующего международного суда будет признана для Российской Федерации обязательной; в зависимости от степени признания Российской Федерацией международно-правовой юрисдикции; решения содержат в себе обязательства, подлежащие исполнению всеми государственными властями в пределах их компетенции (пример: постановление Пленума Верховного Суда РФ о применении международного права от 2003 г.)).

Как видно, конституционное развитие в разных странах представляет собой прерывистый процесс, когда эволюционные периоды и затишье сменяются конституционными взрывами, изменениями и даже заменой конституции. Реформы конституции в одних случаях готовятся тщательно и заблаговременно, в других — поспешно и стремительно. Отсюда неодинаковый объем намеченных конституционных реформ и степень их реального осуществления. А значит, вполне очевидна необходимость предвидения возможных конституционных перемен и подготовки концепции и стратегии конституционных реформ⁷.

Изучение показателей различных стран свидетельствует о таких внутригосударственных причинах конституционных реформ, как обострение социальных конфликтов в обществе, противостояние разных социальных сил, борьба партий и элит за власть. Нельзя недооценивать внешнее международное влияние, когда давление извне или идеологическое подражание служит источником конституционных преобразований. Отсюда и разный размах преобразований, когда их целью является изменение или создание новых конституционных институтов, или смена политических лидеров и партий в пределах действующих институтов⁸.

Одной из причин конституционных реформ могут стать отклонения деятельности государства и правящей элиты от намеченных социально-экономических целей, снижение жизненного уровня населения и замедление экономического развития. Так было в ряде стран.

Обращает на себя внимание преимущественный акцент конституционных реформ на целевые и конституционные вопросы, когда происходит смена курсов развития, порядка проведения выборов, меняют-

ся институты президентской, правительственной и законодательной властей. Причем борьба с коррупцией и злоупотреблениями властей часто становится первопричиной социального недовольства и будущих изменений в механизме власти.

Можно отметить, что конституционное развитие представляет собой процесс накопления опыта действия конституции и одновременно возникновения новых конституционных потребностей. Обнаруживаемые трудности и пробелы в реализации конституционных положений преодолеваются путем либо более полных и качественных применения и защиты, либо отдельных или крупных изменений текста конституции, либо проведения конституционной реформы. Первые два положения чаще всего подготавливают основания для реформы.

Что же такое конституционные реформы? Это либо изменения принципиальных положений конституции, либо перестройка базовых конституционных институтов, либо принятие новой конституции. Примечательно, что в некоторых конституциях закреплены курсы социально-экономических реформ, которые могут привести и к конституционным реформам. Таково содержание конституций Мексики, Португалии, Испании и др.

Наиболее типичными причинами конституционных изменений являются финансово-экономические кризисы, резкое ухудшение жизни населения, обострение противоречий между государственными институтами и гражданами, обществом, конфликты внутри правящей элиты. Заметим, что в последние десятилетия все более ощутимо влияние на внутренние конституционные процессы образцов или давление иностранных государств и стратегий развития межгосударственных объединений. Опыт ЕС и СНГ в этом вполне убеждает.

Вполне понятно поэтому, почему объем и содержание конституционных реформ в большей степени связаны с трансформацией политической власти и ее институтов как опорной конструкции государства. Изменение и перераспределение функций между властями нередко исчерпывает вопрос; что же касается законов, посвященных правам граждан, и их гарантий, то они служат нередко либо сопутствующими новшествами, либо основными. В любом случае законодательные программы оказываются в «конституционной повестке дня».

Подготовка конституционных реформ может быть заблаговременной, как это было в России в начале 1990-х гг. ввиду борьбы качественно разных концепций конституционного развития страны. И тогда методы сравнительного правоведения оказываются весьма востребованными, так как позволяют использовать полезный зарубежный опыт. Важно при этом не преувеличивать его, в чем можно было убедиться на опыте принятия новых конституций постсоветских республик.

⁷ См.: Риск в сфере публичного и частного права: коллективная монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. М., 2014; Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 5—16.

⁸ См.: Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильев В. И. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России): монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2014.

Выбор страной того или иного курса межгосударственной интеграции подчас связан с внутривнутриполитическими преобразованиями, включая стихийные. Так было в Украине в 2012—2015 гг., когда паралич власти и ее последующий разгром были связаны с острыми спорами о ее «прозападной» или «восточной» ориентации. В 2015—2016 гг. в Греции и Сербии проходили досрочные парламентские выборы. Их целью было получение поддержки правительства или оппозиции по аналогичным вопросам.

Намеченные в Украине в соответствии с конституциями референдумы почти не реализуются из-за противодействия Минским соглашениям официальных властей Украины, хотя стороны конфликта могли бы достичь согласия в отношении ее отдельных элементов. Политико-правовая неопределенность сохраняется...

Политические интересы нередко ограничивают возможность всесторонней подготовительной работы. И тогда неизбежны слабый учет или игнорирование общественного мнения и позиций разных слоев общества. Отклонение от путей в реализации и риски почти не учитываются. Поэтому реформы конституции и развивающиеся политические протесты и общественные и религиозные движения ослабляют силу новых конституционных положений. Так было в Египте, где после принятия новой Конституции в начале XXI в. резко обострились межрелигиозные конфликты.

Реальное проведение конституционной реформы оказывается очень трудным делом. Ошибки в расчетах, отсутствие предвидения последствий, слабая поддержка конституционных новшеств в обществе приводят к неполной реализации и задержке реальных преобразований. Трудности внутри страны и в международных отношениях нередко сдерживают перестройку органов, принятие новых законов и отмену старых. В результате реформа теряет доверие в политических кругах и среди населения.

Разумеется, конституционные процессы в разных регионах мира трудно объединить общими характеристиками ввиду своеобразия уклада жизни и меняющихся ситуаций в Европе, Азии, Африке и Латинской Америке. И все же можно определить некоторые типичные тенденции, отражающие не только современный этап развития стран, но и их богатый исторический опыт.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильев В. И. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного закона России): монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2014.
- Риск в сфере публичного и частного права: коллективная монография / под науч. ред. Ю. А. Тихомирова, М. А. Лапиной. М., 2014.
- Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3.

Во-первых, можно вести речь о своеобразных «конституционных циклах»: когда конституционное развитие ускоренное и масштабное, когда оно «затихает» в условиях устойчивого эволюционного развития страны, когда конституционные положения реализуются не полностью без всякой реакции на это государства и общества, когда в стране смирились с пассивной и «теневой» ролью конституции в ее реальной жизни.

Во-вторых, только постоянный и объективный анализ конституционных циклов позволяет предвидеть необходимость частичных или полных конституционных реформ и заранее готовить их с учетом всех факторов, причем как объективных, так и субъективных. При этом мера использования иностранного конституционного опыта должна быть тщательно выверена.

В-третьих, в ходе конституционного развития и подготовки конституционных реформ необходимо предвидеть не только возможные перестройки, но и изменения государственного режима в стране, перемены в законодательстве, изменения в деятельности институтов гражданского общества и непосредственные движения и реакции разных слоев общества. Наконец, важны оценки влияния политико-правовых институтов на состояние экономики и социальной сферы.

В-четвертых, проведение поэтапной конституционной реформы позволяет избегать непредвиденных явлений и рисков, своевременно корректировать действия и добиваться поддержки гражданского общества. Без этого конституционные реформы не приносят намеченных результатов и «останавливаются».

Таковы некоторые соображения, касающиеся тенденций конституционного развития конституционных реформ. Проведенный анализ позволяет сделать следующий теоретический вывод: необходимы исследования современных механизмов действия конституций в широком контексте национального и международного развития. Это позволит, с одной стороны, полнее отразить ход реализации конституционных положений в национальном законодательстве и правоприменении, с другой стороны, глубже выявить роль конституций как своеобразного «юридического моста» между юридическим и международным правом. Думается, в этом заключается пафос будущих исследований в данной сфере.