ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И БАЗОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ КОНСТИТУЦИЙ

ЧИРКИН Вениамин Евгеньевич, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации

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

E-mail: vechirkin@yandex.ru

На основе позитивного и контрастирующего сравнения, а также контент-анализа новых конституций и принципиальных поправок к ним рассматриваются изменения в их содержании, которые происходят в результате модернизации, интеграции и глобализации. Модернизация и экономическая (по сути, экономико-политическая) интеграция государств ведет к созданию новой формы наднационального публично-правового образования с иным качеством публичной власти и наднациональным правом (наиболее ярким примером является Европейский Союз), а глобализация приводит к распространению общих закономерностей конституционного развития на новые страны и народы. Возникают процессы интернационализации конституций, новые явления конституционного сближения, гармонизации и антагонизмов в мировом масштабе. Конституционная глобализация рассматривается как наиболее общее направление развития конституционного права государств мира. Модернизация и экономическая интеграция государств часто влекут принятие принципиальных поправок к конституциям, основных низамов или даже в целом конституций в странах мусульманского фундаментализма, где такой документ, как конституция, ранее считался недопустимым и заменялся Кораном и Сунной. В странах тоталитарного социализма происходят процессы сближения (по вопросам регулирования экономических отношений), но гармонизации нет, существуют и антагонизмы при конституционном решении основных вопросов общественного и государственного строя. В государствах — членах Европейского Союза пересматриваются традиционные положения о государственном суверенитете, возникают новые взгляды о государственной и наднациональной власти. Имеет место взаимовлияние международного, наднационального (пока только в ЕС) и конституционного права.

Ключевые слова: конституционная глобализация, главные тенденции базовых изменений конституций.

GLOBALIZATION AND THE BASIC CHANGES OF MODERN CONSTITUTIONS

V. E. CHIRKIN, chief research fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, chief research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored scientist of the Russian Federation, honored lawyer of the Russian Federation

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

E-mail: vechirkin@yandex.ru

On the basis of a positive and contrasting comparison, as well as content analysis of new constitutions and fundamental amendments to them the changes in their content, which occur as a result of the modernization, integration and globalization are considered. Modernization and economic (in fact, the economic and political) integration of states leads to the creation of a new form of supranational public legal formation with a different quality of public authorities and supranational law (the most prominent example is the European Union), as globalization leads to the spread of the general regulations of constitutional development in new countries and peoples. The processes of internationalization of the constitutions, the new phenomenon of constitutional convergence, harmonization and antagonisms on a world scale are appeared. Constitutional globalization is seen as the most general direction of development of the constitutional law of the world countries. Modernization and economic integration of states often involves the adoption of the principal amendments to the Constitution, "the Basic Law", or even the whole constitution in the Muslim fundamentalism countries, where such a document as the Constitution, previously was considered unacceptable and was replaced by the Quran and Sunnah. In the countries of totalitarian socialism the processes of convergence has occurred (on the aspects of regulation of economic relations), but there is no harmonization, there are antagonisms with the constitutional decision of the basic questions of social and political system. In the states — members of the European Union the traditional position of the State Sovereignty is revised, new views on the national and supranational authorities are appeared. The mutual influence of international, supranational (so far only in the EU) and constitutional law takes place.

Keywords: constitutional globalization, the main trends of the basic amendment to the Constitution.

DOI: 10.12737/18200

В фундаментальном докладе академика Т. Я. Хабриевой на опыте многих стран отчетливо высвечены новые горизонты конституционных изменений, рассмотрены их разные стороны, предложено авторское определение конституционной реформы. В порядке дополнения хотелось бы обратить внимание на новые явления в конституционном развитии, которые происходят в результате влияния общемировых процессов модернизации, интеграции и глобализации. Во многих случаях модернизация и интеграция, хотя имеют свои существенные особенности, являются частной формой глобализации как распространения общих закономерностей развития планетарного человеческого сообщества, проявляющихся сначала в одной стране или группе стран, на другие страны и народы. Сказанное относится и к праву. Поэтому «конституционная глобализация» в принципе, с позиций наиболее обобщенного подхода, может рассматриваться как один из генеральных потоков движения, включающий другие явления в конституционном развитии государств мира, хотя все такие явления имеют свои особенности и могут изучаться отдельно.

Эволюционная глобализация, даже с указанными включениями, не исчерпывает всех процессов развития, в том числе в праве. Базовые конституционные изменения могут иметь и другие формы (например, в результате социальных революций, а иногда даже политических переворотов). Такие явления перерывов эволюционного развития также иногда становятся элементами общей глобализации.

Современная глобализация (начиная, видимо, с великих географических открытий XVI в.) в целом является позитивным движением в развитии мирового сообщества, но, как и многие явления, она может содержать некоторые отрицательные стороны. Внедрение новых образцов конституционного регулирования может ломать традиционную культуру народа, его менталитет, иногда разрушает вместе с отжившими и некоторые позитивные институты общества. Это тоже важно учитывать, рассматривая «конституционную глобализацию».

Конституционная глобализация отнюдь не означает процесса создания какой-то всеобщей, «мировой конституции». В исторически обозримый период это вряд ли возможно. Различия в подходах к основным конституционным принципам в странах мусульманского фундаментализма, либерально-полусоциального капитализма и тоталитарного социализма включают антагонистические, непримиримые противоречия. Сближение, конечно, имеет место и в таких условиях (например, это демонстрируют конституционные поправки в Китае в 1988—2004 гг. о частной собственности, рынке, правах человека, правовом государстве и др. или давно развивающаяся модернизация права в большой группе мусульманских стран — Египте, Ираке, Сирии и др.). В странах с однотипными глобальными правовыми системами происходит также опреде-

ленная гармонизация правовых семей (особенно в Европейском Союзе — ЕС). Однако даже такая гармонизация осуществляется с трудом (вспомним неудачу с принятием европейской конституции для ЕС, отвергнутой в 2004 г. на референдумах или в парламентах некоторых государств — членов ЕС). Тем более сближение разнотипных глобальных правовых систем не может быть завершено, а их гармонизация невозможна (поправки Китая тоже сохраняют прежние базовые принципы), пока не будут преодолены антагонистические противоречия, но глобализация в определенной степени все же преодолевает некоторые, казалось бы непреодолимые, границы, в том числе в конституционном праве, являющемся основой правовых систем.

На наш взгляд, глобализация в конституционном праве имеет несколько основных направлений. Первое — это признание *общественной необходимости* конституции для государства. Идея конституции («установления», «устава») для установления определенного порядка, организованности в сообществе людей (затем — в государственно-организованном обществе) зародилась очень давно. Не будем обращаться к истории. Вопросы появления первых актов, в чем-то подобных идее конституции, принятия первой конституции государства в США, распространения конституций на разных континентах, что заняло более двух веков, достаточно исследованы. Идея принятия конституции и принятие ее как особого документа (вопрос о содержании — иной) не вызвала отторжения общества (кроме абсолютных монархов, феодальных кругов и стран мусульманского фундаментализма). Напротив, эти идея и факт часто приветствовались самыми различными политическими силами.

Конституции давно приняты в большинстве модернизированных мусульманских стран (Египет, Индонезия, Ирак, Малайзия, Марокко, Ливан и др.). Однако оставалась группа государств мусульманского фундаментализма или радикализма (Бахрейн, Катар, ОАЭ, Оман, Саудовская Аравия и др.), в которых принятие конституции принципиально отвергалось. Считалось, что основным документом, определяющим всю жизнь людей (общественную и личную), является «нерукотворный» свод законов (канунов) Коран, запись поучений и повелений Аллаха, переданный людям через его посланника Мухаммеда в VII в. Ситуация стала изменяться в конце XX в. В некоторых странах мусульманского фундаментализма (первым был Кувейт) появились конституции, в Саудовской Аравии (1992 г.), Омане (1996 г.) — основные низамы об управлении.

Перевод этих названий с арабского языка, как говорят специалисты, затруднителен. Иногда основные низамы (в том числе в английских переводах) называют конституциями, иногда — основными статутами, основными законами. Но настоящими законами в исламе считаются коранические тексты, они вечны и неизменяемы. Конституции и основные низамы — это акты «рукотворные», они принимаются (даруют-

ся) монархами, которые вносят поправки в них, обычно после обсуждения в аш-шуре — назначенном монархом органе (150 и менее человек) из числа авторитетных мусульман-мужчин (в Кувейте в парламент с 2007 г. избираются также женщины).

В настоящее время конституции или основные законы есть во всех странах мусульманского фундаментализма. Внешне они подобны конституциям. В них есть некоторые социально-экономические положения (в том числе иногда говорится, что священной является не частная, а публичная собственность (земля, ее недра и др.), завещанная только «правоверным» (мусульманской умме) Аллахом), включены положения о правах мусульман (а иногда и иностранцев), о системе органов государства.

Традиционный подход отнюдь не отвергнут. Статья 1 Основного закона Саудовской Аравии 1992 г. устанавливает: «Конституция — это святой Коран и Сунна Пророка»¹. Однако в Коране объем нормативного текста или такого, который можно использовать как нормативный, выводя из него нормы путем умозаключений, по разным суждениям составляет от 3 до 10%. При этом положения Корана и Сунны не всегда относятся к основам современного общества, государства, основным правам человека. Поэтому, сохраняя прежние положения о роли Корана и Сунны, монархи стран мусульманского фундаментализма (как было в свое время в некоторых странах Европы) вынуждены принимать акты, подобные конституциям. Глобализация в виде общественной необходимости создания актов конституционного характера победила (пусть преимущественно с формальной стороны) и в этих странах, хотя в особых формах и условиях.

Второе важнейшее направление глобализации связано с изменением менталитета народа по отношению к конституции. Конституция все чаще понимается не только с формальных позиций как основной закон, но и как документ, имеющий неформальный характер, — акт типа *общественного договора*. Это вовсе не тот общественный договор «хороших» (по Ж.-Ж. Руссо в отличие от Т. Гоббса) индивидов, которые согласились создать государство, а реальное явление, которое можно документально констатировать и которое в разных формах имело место и в прошлом, но отчетливо обнаруживается в условиях современного, высокотехнологичного, информационного общества с развитыми, в том числе правовыми, формами установления общих интересов и с поляризацией интересов различных групп.

В сообществе людей всегда есть общие, совпадающие интересы. Без этого общество и его организация — государство были бы невозможны. Такие интересы многообразны. Они заключаются, в частности, в устойчи-

вом развитии общества, в достижении общественного прогресса, лучшей жизни для всех людей, в том, чтобы исключить такие конфликты, которые могут привести к братоубийственной войне, анархии и распаду самого общества. Последнее положение нашло отражение в преамбуле Конституции РФ, которая говорит о необходимости «гражданского мира и согласия».

Вместе с тем общество состоит из людей, которые имеют свои личные интересы, в любом обществе (что главное)² существуют различные социальные (например, работники и работодатели) и иные (профессиональные, возрастные и др.) группировки людей, у которых есть свои частные интересы. Они могут быть иными, чем общие интересы. Возможен и практически всегда существует в какой-то степени конфликт между личными и общественными интересами, между частными интересами отдельных слоев и общими интересами, а также между частными интересами различных слоев. Таким образом, развитие общества происходит в условиях одновременного союза на основе совпадающих общих интересов и состязательности на базе частных.

Среди различных социальных слоев в обществе всегда выделяется слой, занимающий доминирующие позиции в экономике, политике, идеологии (его верхушку обычно называют элитой)³. Этот слой доминирует и в определении основных параметров конституционного развития: через элиту формулируются общие интересы развития общества, учитывая и собственные частные интересы. Однако он испытывает и не может не испытывать давление других слоев, формулирует их потребности, понимая, что только такой учет может обеспечить как необходимую общественную стабильность, так и стабильность самой конституции. Нередко поиск компромисса идет через соглашение основных политических партий (Испания, Македония и др.) или путем созыва национальных конференций всех общественных сил, где вырабатываются общие принципы будущей конституции (конференции во многих странах Восточной Европы и развивающихся странах после крушения прежних режимов). Подобные акты о национальном примирении в 1943 и 1989 гг. принимали главные религиозные общины в Ливане (их положения затем были внесены в Конституцию, Декларацию принципов для разрешения длительного конфликта в конце 2015 г. подписали Всеобщий национальный конгресс и временное правительство в Ливии).

В отличие от прошлого (достаточно посмотреть содержание конституционных актов Великобритании

² В западной политологии (особенно США) традиционно выделялись личные интересы, в российской — групповые (при социализме — классовые) интересы социальных слоев.

³ Элита (от фр. elite — лучшее, отборное) — высшая привилегированная часть доминирующего слоя общества, занимающая ведущие позиции в экономике, осуществляющая функции управления, развития науки и культуры.

¹ The Basic Law of Government // Highlights of Development in Saudi Arabia. Riyadh, б/г. Р. 95. Сунна — запись рассказов сподвижников Пророка о его делах, поступках, поведении.

XIII в. — первой половины XX в., Конституцию США 1787 г. и многие поправки к ней, конституции других стран Европы начала XIX в. — первой половины XX в.) современные конституции, принятые после Второй мировой войны, более или менее отчетливо отражают состояние союза на базе общих интересов и состязательности на основе частных, достигнутый компромисс, который теперь в отличие от прошлого связан не с избирательными или иными личными и политическими правами, формой правления, правами палат парламента и т. д. (это для конституционных формулировок пройденный этап), а с вызовами социально-экономического характера⁴. Именно такие положения, а не нормы о структуре органов государства или их взаимоотношениях особенно важны для населения, народа.

Изменения в менталитете народа по отношению к конституции получают свое формализованное выражение. Когда-то конституция рассматривалась как творение представителей народа, «знатоков», собранных в парламенте, учредительном собрании. Их голосованием завершалось принятие конституции. Советский опыт впервые ввел общенародное обсуждение подготовленного конституционной комиссией проекта конституции. Такие обсуждения в 1936 и 1977 гг. были во многом формальны, но сама идея была воспринята в некоторых развивающихся странах (Йемене, Шри-Ланке, Эфиопии).

Теперь часто считается, что принятия конституции парламентом или учредительным собранием недостаточно. После принятия конституции соответствующим органом она все чаще выносится на утверждение народа, референдум, и датой принятия считается утвердительное голосование на референдуме (Бразилия, Польша и др.). Правда, случаются и казусы. Демократическая Конституция Франции 1946 г., принятая Учредительным собранием, была отвергнута на референдуме, хотя преамбула, содержащая социально-экономические положения, населением была принята, сохранена и сейчас является составной частью неконсолидированной французской Конституции (она содержит четыре документа разного времени).

Третья базовая веха глобализации связана с отношениями конституционных основ союза и состязательности в обществе, но имеет самостоятельное значение. Конституция все чаще рассматривается как документ, устанавливающий основные *правовые рамки для разрешения существующих в обществе противоречий* (различия — это тоже форма противоречий). Общие интересы человеческого сообщества исключают такие формы разрешения противоречий, кото-

рые ведут к перерыву постепенности в развитии общества, замедляют или прерывают научно-технический и общественный прогресс, влекут за собой жертвы и разрушения.

Конечно, народ имеет право на революцию, и такие события невозможно совсем исключить, но современная конституция содержит развитой инструментарий, дающий возможность разрешать противоречия в правовом поле, не прибегая к нежелательным и вредным для всего общества крайним мерам. Среди таких инструментов конституционные права и обязанности человека и гражданина, регулярные выборы, установленные законом равные требования к политическим партиям и их состязательность среди населения и в избранных органах государства, референдум, создание и инициативы общественных объединений, закрепленные в некоторых конституциях права политической оппозиции, точно установленные полномочия органов государства, роль конституционных судов и конституционных советов и др. В этом направлении сделано еще далеко не все, иногда имеет место эксцесс (выход за необходимые пределы) органов государства в отношениях, например, с некоторыми партиями и общественными объединениями (они не всегда нравятся доминирующему слою), но процесс идет. Роль конституции и принятых на ее основе законов как правовой основы, дающей возможность мирными способами разрешить любые конфликты в обществе (кроме антагонистических, связанных, например, с терроризмом), теперь признается в менталитете общества.

Четвертое направление глобализации в конституционном развитии — превращение конституций из чисто инструментальных в *инструментально социальные*. Первые конституции государств мира (США, Франции и др.) были исключительно инструментальными. Они регулировали систему и основные полномочия высших органов государства. Первые поправки, которые были внесены в Конституцию США, относились к некоторым личным и политическим правам человека и гражданина (США и в настоящее время не ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.), во Франции личные и политические права до сих пор закреплены в отдельном конституционном документе — Декларации прав человека и гражданина 1789 г.⁵, социально-экономические — в преамбуле Конституции 1946 г. (только она является действующей частью этой Конституции).

В науке западных стран первой социальной конституцией считают Веймарскую конституцию в Германии 1919 г. Она провозглашала всеобщее образование, хозяйственную свободу, возможность национализации («социализации») частных предприятий, предусма-

⁴ Положения такого рода стали проникать в некоторые конституции капиталистических стран (Австрии, Германии, Ирландии, Польши, Чехословакии) уже после Первой мировой войны, но, кроме Веймарской конституции Германии 1919 г. и Конституции Ирландии 1937 г., имели не очень выразительный характер.

⁵ В отличие от американской Конституции эта Декларация отчетливо говорила об одном социально-экономическом праве — «священном и неприкосновенном» праве частной собственности (ст. 17).

тривала создание экономических советов с представительством различных профессиональных групп, рабочих советов на предприятиях и такого же общегосударственного совета, право рабочих и служащих вместе с предпринимателями участвовать в регулировании условий труда и, что особенно значительно, впервые сказала о социальной функции частной собственности (собственность обязывает и должна служить общему благу).

Эта Конституция не сыграла большой роли в развитии Германии, но еще до нее в советской России была принята своего рода экстрасоциальная социалистическая Конституция РСФСР 1918 г., разработанная при участии В. И. Ленина. Многие принципы, сформулированные в ней, были повторены в других социалистических конституциях СССР и зарубежных стран, десятилетиями определяли (а в некоторых странах и сейчас определяют) развитие общества. Тоталитарный социализм большинством социалистических стран был отвергнут, но некоторые положения тех конституций повлияли на содержание многих современных конституций (в том числе в развивающихся странах) главным образом в сфере принципов социально-экономического характера.

Наиболее продвинутые в социально-экономическом отношении конституции (Бразилия, Индия, Португалия и др.), если обобщить их соответствующие формулировки, предусматривают принципы социальной справедливости, социальное партнерство работников и работодателей, социальную ответственность всех слоев населения за развитие общества, возможность национализации частной собственности, ее ограничения, социальную функцию частной собственности, устанавливают пределы собственности на землю, говорят о предотвращении концентрации собственности и богатства в руках немногих, о достаточных средствах к существованию, об установлении законодательного минимума заработной платы, о размере прожиточного минимума, о защите от несправедливой эксплуатации, о социальной помощи некоторым категориям населения и др. Именно такие положения (а не нормы о системе органов государства, их составе и полномочиях, хотя и они имеют важное значение) определяют теперь лицо современной конституции.

Многие из таких положений в зарубежных странах содержатся в разделах о руководящих принципах политики государства. Они рассматриваются как ориентир для деятельности правительства и согласно тем же конституциям не могут непосредственно применяться судами. Это ослабляет инструментальный характер конституций. Поэтому конституциона-

листам надо искать пути, которые позволили бы наиболее оптимально соединить важнейшие социально-экономические принципы и инструментальную, регулирующую роль конституции.

Последнее направление конституционной глобализации, на наш взгляд, состоит в изменении *структуры современной конституции*. В ней появились главы (разделы), которых никогда не было раньше: об основных принципах экономической и социальной политики (Испания), об экономическом и социальном порядке (Бразилия), об основах общественного устройства (Чили), об основных принципах (Эквадор), об основных обязанностях (а не только правах) человека и гражданина (Португалия) и др. Появились статьи (а иногда главы) о политических партиях, политической оппозиции, редкие статьи об общественных объединениях (этот вопрос творцами конституций явно недооценивается). Во многих конституциях теперь даются заголовки к статьям, что облегчает использование основного закона гражданами. В результате складывается новая структура современной конституции, где организационным вопросам, системе органов государства и иным органам по-прежнему выделяется основной объем текста, но наибольшее значение приобретают главы, разделы, статьи, посвященные социально-экономическим и политическим основам общества и государства.

Обобщение текстов показывает, что современная конституция нуждается в большем объеме, чем многие действующие конституции, в консолидированном, а не составном характере текста, но она не должна быть такой масштабной, как индийская и бразильская, когда детали затевают основной смысл. Видимо, современная конституция могла бы содержать преамбулу (ее наполнение ясно), а также четыре главные части: 1) человек, общество и государство (базовые принципы взаимоотношений); 2) основные права и обязанности личности; 3) основы общественного строя (детальное регулирование основ экономической, социальной, политической (включая партии и иные общественные объединения) систем и духовной жизни общества; 4) организация государства⁶.

Глобализация обнаруживает различные грани современной конституции и вехи ее развития. Она иногда несет с собой не только нормы о демократии, правах человека и ценностях социально-экономических принципов в конституционном регулировании, но и иные явления. Важно суметь использовать позитивы глобализации, преодолев ее негативы.

⁶ Детальное наполнение нормами и правовыми институтами этих частей см.: Конституция в XXI в. Сравнительное правовое исследование. М., 2011. С. 70—72.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- The Basic Law of Government // Highlights of Development in Saudi Arabia. Riyadh, б/г.
Конституция в XXI в. Сравнительное правовое исследование. М., 2011.