

## **Механизмы воздействия процессов глобализации на конституционный строй**

*Экспертное мнение В.И. Лафитского*

Термин «глобализация» появился сравнительно недавно. Но процессы глобализации, обусловленные развитием международных отношений, существуют уже многие столетия. Поэтому воздействие процессов глобализации на конституционный строй следует изучать с первых конституций мира.

### **1. Конституции и международное право**

Воздействие процессов глобализации на конституционный строй проявилось уже в первой общенациональной конституции — Конституции Соединенных Штатов 1787 г. В ней было предусмотрено, что международные договоры являются, наряду с самой Конституцией и федеральными законами, верховным правом страны (статья VI). По сути, этой нормой был создан механизм прямого воздействия процессов глобализации на внутреннее право, в том числе на конституционный строй США.

Модель, предложенная Конституцией США, была воспринята другими государствами не сразу. Например, Конституция Франции 1791 г. ограничилась только упоминанием права короля заключать с иностранными государствами мирные, союзные, торговые и иные договоры при условии их ратификации законодательным корпусом (пункт 3 отдела III главы четвертой).

Последующие конституции Франции XVIII — XIX веков прямое действие международных договоров, как правило, не предусматривали. И только Конституция 1799 г. сделала исключение для договоров о мире, союзе и торговле, установив, что они должны предлагаться, обсуждаться и обнародоваться в качестве законов (статья 50).

Нерешенность вопроса о правовой силе международных договоров и формах их влияния на внутреннее право сохранялась во многих основных законах: Конституции Бельгии 1831 г, Статуте Королевства Сардинии 1848, Конституции Германской Империи 1849 г., Основных государственных законах Российской империи 1906 г. и других.

Перелом в конституционном восприятии международного права происходит только в XX веке. Многие конституции, по примеру Конституции США, закрепляют принцип прямого действия международных договоров (статья 96 Конституции Испании 1978 г., статья 138 Конституции Литвы 1992 г., статья 119 Конституции Македонии 1991 г., статья 35 Конституции Перу 1993 г., статья 8 Конституции Португалии 1976 г., статья 11 Конституции Румынии 1991 г. и т.д.).

Некоторые из них провозглашают приоритет международных актов перед нормами внутреннего законодательства (статья 5 Конституция Болгарии 1991 г., статья 91 Конституции Польши 1997 г., статья 7 Конституции Словакии 1992 г., статья 134 Конституции Хорватии 1990 г., статья 163 Конституции Эквадора 1998 г. и др.).

А отдельные основные законы не только ссылаются на действующие международно-правовые акты (например, статья 8 Конституции Молдовы закрепляет обязательство Республики соблюдать Устав ООН, а статья 53-2 Конституции Франции 1058 г. устанавливает норму о признании юрисдикции Международного

уголовного суда), но и воспроизводят их положения либо предусматривают непосредственное их действие. В частности, Конституция Боснии и Герцеговины 1995 г. устанавливает, что Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод и протоколы к указанной Конвенции имеют прямое действие на территории Республики (пункт 2 статьи II).

## **2. Конституции и экономика**

Следует отметить, что инкорпорация норм международного права была не единственным и, в общем, не самым главным инструментом воздействия процессов глобализации на конституционный строй. Намного чаще применялся другой механизм — заимствование или рецепция конституционных моделей других государств.

Наибольшее влияние на конституционное развитие оказала Конституция Соединенных Штатов. При этом отметим, что заимствовались не только базовые принципы конституционного строя: верховенство права, разделение властей, федерализм, — но и более частные конституционные решения по организации власти и регулированию экономических отношений. Последние заслуживают особого внимания, поскольку развитие глобализации обеспечивается, главным образом, общностью экономических задач, форм и методов экономического регулирования.

Конституция США закрепила основы национальной экономики достаточно полно. В ее преамбуле провозглашено, что одной из целей ее принятия является содействие всеобщему благоденствию. Реализуя эту цель, Конституция предоставила право Конгрессу США устанавливать и взимать налоги и иные сборы, необходимые для выплаты долгов, обеспечения совместной обороны и всеобщего благоденствия Соединенных Штатов; брать кредиты для Соединенных Штатов; регулировать торговлю с иностранными государствами и между отдельными штатами; принимать единообразные законы по вопросу о банкротствах; чеканить монету и регулировать ее ценность; устанавливать единицы мер и весов; распоряжаться территорией или иной собственностью Соединенных Штатов (разд. 8 ст. I, разд. 3 ст. IV).

Значительное место в Конституции США было отведено вопросам формирования единого экономического пространства. В частности, было установлено, что любые федеральные налоги, сборы, пошлины и акцизы должны быть единообразными на всей территории страны (разд. 8 ст. I). Запрещалось облагать налогами и пошлинами товары, вывозимые из других штатов. Не допускалось предоставление преимуществ портам одного штата перед портами другого штата (разд. 9 ст. I).

Не менее важное значение придавалось вопросам управления финансами. Было установлено, что законопроекты о государственных доходах должны исходить только от Палаты представителей (разд. 7 ст. I), а деньги из Казначейства — выдаваться только на основании ассигнований, предписанных законом. Кроме того, было закреплено требование о периодической публикации сообщений и отчетов о поступлении и расходах государственных средств (разд. 9 ст. I).

Основатели США ставили перед собой цель создать сбалансированную модель государственности, руководствуясь идеей «умеренного» правления, не допускавшей посягательств на естественные права и свободы граждан. С этой целью в Билль о правах были введены нормы о праве народа на неприкосновенность личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов (IV поправка), установлен запрет на лишение собственности без надлежащей правовой процедуры и на изъятие собственности для общественного пользования без справедливого возмещения (V поправка).

Конституция США обеспечила высокую эффективность экономического регулирования. Поэтому не случайно, что многие ее положения часто заимствовались. Впрочем, слепого копирования не было. Конституции государств Европы, Азии, Латинской Америки меняли их содержание, вводили новые нормы, которые способствовали экономическому развитию. В частности, были установлены нормы, направленные на поддержку конкуренции, ограничение прав крупной собственности, усиление регулирующей роли государства. Такие конституционные новеллы нередко опережали уровень экономического развития, прокладывая дорогу для структурной перестройки экономики и ее дальнейшего роста.

Наиболее ярко эти процессы проявились после Второй мировой войны. Значительная часть конституций стала базироваться на идеях социальной роли государства, усиления его регулирующей роли, ограничения прав собственности. Так, в Конституции ФРГ 1949 г. было записано: «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить на благо общества». Конституция Японии 1947 г. провозглашала: «Право собственности определяется законом в соответствии с интересами общественного благосостояния».

Новые модели регулирования экономики оказали мощное воздействие на конституционное развитие других государств, в том числе США, которые приспосабливали свое право к новым экономическим реалиям в основном посредством конституционного толкования.

### **3. Конституции и наднациональные объединения**

Следующее направление воздействия процессов глобализации на конституционный строй — закрепление итогов региональной интеграции.

Самым ярким примером, безусловно, является Европейский Союз. В настоящее время он объединяет 27 государств Западной и Центральной Европы, сочетая в себе признаки как международного, так и государственного образования.

Иная модель региональной интеграции сформировалась в Северной Америке. Ее основной целью было создание общего рынка: на первом этапе — Соединенных Штатов и Канады (Соглашение 1989 г.), на втором этапе — США, Канады и Мексики (Соглашение 1994 г.). Вскоре наступит третий этап развития общего рынка, когда он распространит свое действие на все государства Америки, за исключением Кубы.

По той же модели идет развитие таких международных объединений, как Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (21 государство) и Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (10 стран).

Третья модель региональной интеграции действует в Центральной Америке, в Африке, арабских государствах, Содружестве Независимых Государств. Ее особенность заключается в том, что помимо общего рынка, она предполагает создание отдельных наднациональных институтов. В этом, безусловно, можно найти сходство с моделью Европейского Союза.

Так, еще в 1907 г. был учрежден Верховный суд Центральной Америки. С декабря 1960 г. действует общий рынок государств этого региона. А в 1991 г. был сформирован Центральноамериканский Парламент. В его состав входят представители шести государств: Гватемалы, Гондураса, Доминиканской республики, Никарагуа, Панамы и Сальвадора. Из центральноамериканских государств в нем не представлена только Коста-Рика.

Конституционный акт от 11 июля 2000 г. преобразовал Организацию Африканского Единства в Африканский Союз. В настоящее время он объединяет 53 государ-

ства «черного континента» (в состав Союза не входит только Марокко). Уже сформированы Общеафриканский Парламент, Комиссия, Центральный банк развития, ряд других институтов, созданных по «образу» общеевропейских институтов и органов.

В марте 2005 г. начался новый этап в развитии Лиги Арабских Государств. Были поставлены задачи формирования общего рынка, парламента, иных учреждений, объединяющих усилия 22 арабских государств.

Процессы региональной интеграции находят свое отражение в конституциях многих государств. Прежде всего, речь идет о государствах Европейского Союза.

Но конституции не только отражают уровень развития интеграционных процессов. Они нередко опережают их. Так происходит, в частности, в Латинской Америке.

Конституция Бразилии 1988 г. провозглашает, что Бразилия стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции народов Латинской Америки с целью формирования латиноамериканского сообщества наций (статья 4).

Ту же цель ставит Конституция Венесуэлы 1999 г.: «Республика стимулирует и способствует взаимной интеграции со странами Латинской Америки и Карибского бассейна в целях создания содружества народов и защиты его экономических, социальных, культурных, политических интересов и окружающей среды... В политике интеграции со странами Латинской Америки и Карибского бассейна Республика отдает приоритет отношениям с Иbero-Америкой. Нормы, принятые в рамках договоров об интеграции, являются неотъемлемой частью действующей правовой системы, имеют прямое действие и верховенство по отношению к внутреннему законодательству» (статья 153).

Аналогичные нормы содержит Конституция Колумбии 1991 г.: «Государство содействует экономической, социальной и политической интеграции Колумбии с другими странами, особенно с государствами Латинской Америки и Карибского бассейна, посредством заключения соответствующих договоров, основывающихся на принципах справедливости, равенства и взаимности, а также участвует в учреждении наднациональных организаций, в том числе для поддержания общности, образованной на базе латиноамериканского сообщества наций. Закон может устанавливать порядок проведения прямых выборов в Андский парламент и Латиноамериканский парламент» (статья 227).

В этой связи трудно не заметить несоответствие правовой базы Российской Федерации тем задачам, которые ставит развитие процессов интеграции.

Конституция РФ не содержит норм, которые обеспечивают вовлечение других государств в орбиту ее влияния. Крайне низок коэффициент эффективности договоров и соглашений, заключенных Россией в рамках СНГ. Остановимся на одном примере. Ялтинское соглашение «О формировании Единого экономического пространства» от 19 сентября 2003 г. составлено... на трех страницах. Оно ограничивается, в основном, декларациями и заклинаниями. Но такой «правовой инструмент» действовать не может. В Соглашении нет четкого плана действий. Оно не предусматривает системы органов, иных механизмов обеспечения его исполнения, в том числе принудительных.

В этом отношении оно разительно отличается от учредительных документов, сформировавших единое экономическое пространство Европейского Союза, Северной Америки, ряда других регионов мира. В этих документах самым тщательным образом регламентированы основы организации единого рынка, закреплены механизмы

мы его действия, установлены согласительные, третейские, судебные процедуры, что исключает либо затрудняет возможность неисполнения их норм.

Этим вопросам в Договоре об учреждении Европейского Сообщества посвящено около 100 страниц. Не менее подробно они регламентируются в учредительных документах иных межгосударственных объединений. Так, Соглашение о свободе торговли в Северной Америке содержит около 150 страниц. При этом отметим, что указанный документ даже не ставит задачи какого-либо дальнейшего сближения трех государств Северной Америки, развития (углубления) форм региональной интеграции по примеру Европейского Союза.

Такие примеры свидетельствуют о нормативной ущербности многих договоров и соглашений, заключенных в рамках СНГ, а также других межгосударственных объединений с участием Российской Федерации.

\* \* \*

В заключение необходимо отметить целесообразность «инвентаризации» существующих механизмов влияния процессов глобализации на конституционный строй РФ. Это позволит выявить существующие проблемы, выработать рекомендации по их устранению. В такой работе критерием оценки должен служить мировой опыт с его достоинствами и недостатками.