Московский государственный институт
международных отношений
(Университет) МИД РФ

Конституционное право зарубежных стран

Учебник для вузов

*Рекомендовано
Министерством общего и профессионального
образования Российской Федерации
в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся
по специальности "Юриспруденция"*

*Базовый учебник , тесты составлены
по данному учебнику*

Издательство НОРМА
Москва, 2004

УДК 342(075.8)
ББК 67.8я73
К65

Под общей редакцией
члена-корреспондента РАН, профессора М. В. Баглая,
доктора юридических наук, профессора Ю. И. Лейбо
и доктора юридических наук, профессора Л. М. Энтина.

К65 **Конституционное право зарубежных стран:** Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. **М. В. Баглая,** д. ю. н., проф. **Ю. И. Лейбо** и д. ю. н., проф. **Л. М. Энтина.** — М.: Норма, 2004. — 832 с.

ISBN 5-89123-342-8

В учебнике освещаются основные понятия и институты зарубежного конституционного права, раскрываются его предмет, система, источники. Всесторонне анализируются вопросы правового положения личности, форм государства, местного самоуправления и др.

В интересах более углубленного и цельного, комплексного представления о государственном строе ведущих стран в учебник введены главы о США, Великобритании, ФРГ, Франции, Италии, Японии, Испании, Индии, КНР. Специальные главы содержат региональные обзоры основных конституционно-правовых институтов.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

© Коллектив авторов, 1999
© Издательство НОРМА, 1999

ISBN 5-89123-342-8

Коллектив авторов

Баглай М. В., член-корреспондент РАН, профессор — Введение, гл. 4, 14;

Гуреева Н. П., кандидат юридических наук, доцент – гл. 21;

Даниленко В. **Н.,** доктор юридических наук, профессор – гл. 6;

Карлов Ю. Н., кандидат юридических наук – гл. 18;

Кашкин С. Ю., доктор юридических наук, профессор – гл. 22;

Кузнецов О. А. – гл. 19 (совместно с **Кузнецовой Т. О.);**

Кузнецова Т. О. – гл. 19 (совместно с **Кузнецовым О. А.);**

Лейбо Ю. И., доктор юридических наук, профессор – гл. 5, **12, 17**;

Могунова М. А., доктор юридических наук, профессор – гл. 3, 9;

Орлов А. Г., кандидат юридических наук, профессор – гл. 7, **11,** 20, 24;

Павлов Е. Я., кандидат юридических наук, доцент – гл. 23;

Сапронова М. А., кандидат исторических наук, доцент – гл. 25;

Толстопятенко Г. П., кандидат юридических наук, профессор – гл. 15;

Туманов В. А., доктор юридических наук, профессор – гл. 2, 13;

Энтин Л. М., доктор юридических наук, профессор – гл. 1, 8, 10, 16.

Содержание

Введение ..... **XI**

Глава 1. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран 1
§ 1. Предмет конституционного права зарубежных стран 1
§ 2. Источники конституционного права зарубежных стран 17
§ 3. Система конституционного права зарубежных стран 32

Глава 2. Наука конституционного права 37
§ 1. Формирование конституционного права как самостоятельной отрасли юридической науки 37
§ 2. "Классическая школа" 38
§ 3. Развитие идей "классической" и иных школ в российской дореволюционной науке 42
§ 4. Наука конституционного права в XX веке 44

Глава 3. Конституции зарубежных стран 50
§ 1. Понятие и сущность конституции 50
§ 2. Основные тенденции конституционного развития 58
§ 3. Порядок принятия конституций зарубежных стран, внесения в них изменений и дополнений 69
§ 4. Правовая охрана конституции. Конституционный контроль и его виды 73

Глава 4. Основы правового положения личности. Конституционные права и свободы граждан 78
§ 1. Гражданство в развитых и освободившихся странах. Понятие гражданства 78
§ 2. Институт прав и свобод граждан: общая характеристика 81
§ 3. Основные виды прав и свобод граждан 93

Глава 5. Формы государства в зарубежных странах 115
§ 1. Форма правления в зарубежных государствах 116
§ 2. Форма государственного (территориально-политического) устройства 125
§ 3. Государственный режим 140

Глава 6. Политические партии и партийные системы 150
§ 1. Понятие политических партий, их сущность, организация и функции 150
§ 2. Классификация политических партий 163
§ 3. Партийные системы 169

§ 4. Регламентация правового статуса и порядка деятельности партий ... 175
§ 5. Партии и внешнеполитический механизм ... 183

Глава 7. Избирательное право и избирательные системы ... 187
§ 1. Понятие и сущность избирательного права ... 187
§ 2. Основные принципы ... 189
§ 3. Организация и порядок проведения выборов ... 197
§ 4. Определение результатов голосования и избирательные системы ... 203

Глава 8. Глава государства в зарубежных странах ... 210
§ 1. Место и роль главы государства в государственном механизме зарубежных стран ... 210
§ 2. Полномочия главы государства ... 225

Глава 9. Парламенты зарубежных **государств** ... 235
§ 1. Место парламентов в системе высших органов государственной власти ... 235
§ 2. Структура парламентов ... 239
§ 3. Компетенция парламентов. Парламентский контроль ... 245
§ 4. Порядок работы парламента. Законодательная процедура ... 254
§ 5. Правовое положение депутата ... 262

Глава 10. Правительство в зарубежных странах ... 266
§ 1. Место правительства в системе высших органов государства ... 266
§ 2. Формирование, состав и структура правительства в зарубежных странах ... 271
§ 3. Полномочия правительства в зарубежных странах ... 278
§ 4. Институт парламентской ответственности правительства ... 287

Глава 11. Местное самоуправление в зарубежных странах ... 291
§ 1. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления ... 291
§ 2. Системы местного самоуправления ... 295
§ 3. Порядок формирования органов местного самоуправления ... 299
§ 4. Компетенция органов местного самоуправления ... 304

Глава 12. Конституционное регулирование внешней политики зарубежных государств ... 312
§ 1. Конституционные принципы внешней политики зарубежных государств ... 312
§ 2. Конституционное разграничение внешнеполитических полномочий между Федерацией и ее субъектами ... 316

§ 3. Распределение внешнеполитических полномочий между высшими органами государственной власти и управления ... 318

Глава 13. Конституционные основы судебной власти ... 328
§ 1. Судебная власть в системе разделения властей ... 328
§ 2. Конституционные основы судебной организации ... 332
§ 3. Конституционные принципы правосудия ... 339
§ 4. Конституционный статус судей ... 342
§ 5. Конституционное правосудие ... 347

Глава 14. Основы конституционного права США ... 353
§ 1. Конституция ... 353
§ 2. Избирательная система ... 360
§ 3. Конгресс ... 364
§ 4. Президентская власть ... 372
§ 5. Судебная власть ... 384
§ 6. Государственное устройство ... 390
§ 7. Местное самоуправление ... 395

Глава 15. Основы конституционного права Великобритании и Северной Ирландии ... 399
§ 1. Общая характеристика конституции Великобритании ... 399
§ 2. Конституционно-правовое положение личности ... 406
§ 3. Политические партии и партийная система ... 412
§ 4. Система государственных органов Великобритании ... 415
§ 5. Политико-территориальное устройство. Организация власти на местах ... 431

Глава 16. Основы конституционного права Французской Республики ... 436
§ 1. Конституция и конституционное развитие ... 436
§ 2. Конституционные права и свободы ... 445
§ 3. Политические партии и партийная система ... 454
§ 4. Избирательное право и избирательная система ... 460
§ 5. Система государственных органов Франции ... 464
§ 6. Административно-территориальное деление и местное самоуправление ... 477

Глава 17. Основы конституционного права ФРГ ... 485
§ 1. Конституция и конституционное развитие. Охрана конституции ... 485
§ 2. Основные права ... 493
§ 3. Политические партии ... 498
§ 4. Германская Федерация ... 504
§ 5. Государственные органы. Местное самоуправление ... 507

Глава 18. Основы конституционного права Италии ... 524
§ 1. Конституция Италии ... 524
§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина ... 530
§ 3. Конституционные основы общественного строя и политической системы ... 534
§ 4. Выборы и референдум ... 536
§ 5. Государственные органы ... 539
§ 6. Политико-территориальное устройство. Областная автономия и местное самоуправление ... 550

Глава 19. Основы конституционного права Японии ... 554
§ **1.** Конституция Японии ... 554
§ 2. Права, свободы и обязанности граждан ... 557
§ 3. Партийная система ... 559
§ 4. Система государственных органов ... 564
§ 5. Административно-территориальное деление ... 574

Глава 20. Основы конституционного права Испании ... 578
§ **1.** Конституционное развитие ... 578
§ 2. Конституция ... 580
§ 3. Основные права и обязанности ... 582
§ 4. Народный защитник ... 587
§ 5. Высшие органы государственной власти и управления ... 591
§ 6. Региональная автономия ... 602

Глава 21. Основы конституционного права Китайской Народной Республики ... 607
§ 1. Конституция КНР ... 607
§ 2. Политические партии и общественные ("народные") организации ... 612
§ 3. Основы конституционного статуса граждан ... 616
§ 4. Система высших органов государственной власти и управления ... 620
§ 5. Административно-территориальное устройство и национальная автономия. Местное управление и самоуправление ... 635

Глава 22. Основы конституционного права Индии ... 644
§ **1.** Политические партии ... 644
§ 2. Конституция ... 648
§ 3. Правовой статус индийского гражданина ... 651
§ 4. Основы избирательного права ... 654
§ 5. Государственные органы Федерации ... 657
§ 6. Основы политико-территориального устройства ... 663
§ 7. Публичная власть в штатах и союзных территориях ... 665
§ 8. Местное самоуправление и управление ... 667

Глава 23. Основы конституционного права стран СНГ 671
§ 1. Общие положения конституций стран СНГ 672
§ 2. Система государственных органов стран СНГ 691

Глава 24. Конституционное право стран Латинской Америки 710
§ 1. Особенности латиноамериканских конституций 710
§ 2. Партийные системы 718
§ 3. Президент и правительство. Форма правления 721
§ 4. Законодательные органы 730
§ 5. Местное самоуправление 745

Глава 25. Конституционное право арабских стран и Израиля 748
§ 1. Факторы, влияющие на конституционное право арабских стран 748
§ 2. Формы правления в арабских странах. Монархия 753
§ 3. Республиканская форма правления 770
§ 4. Конституционное право Израиля 803

Введение

Изучение зарубежного конституционного права — важное направление юридического и политологического образования. Кроме того что оно развивает общую профессиональную культуру любого юриста и политолога, немаловажен и прикладной характер соответствующих знаний. Во-первых, для тех студентов, которые готовят себя к дипломатической и иной зарубежной работе, а во-вторых, в связи с постоянной потребностью в сравнительном анализе отечественных и зарубежных институтов конституционного права. Россия встала на путь демократического развития, учитывающего мировой опыт, и ей постоянно приходится совершенствовать свою правовую и политическую систему в соответствии с меняющимися условиями.

Изложение материала в данном учебнике свободно от каких-либо идеологических установок, и прежде всего — методологии изучения государства с узкоклассовых позиций. Авторы исходят из общедемократической концепции обеспечения и защиты прав человека как главной функции правового государства и критического отношения ко всем тоталитарным формам организации государственной власти. Такая методология не навязывает предвзятых догм студенту, она оставляет ему возможность самостоятельно осмысливать конституционно-правовые институты с точки зрения их целесообразности в конкретных исторических условиях. В то же время сохраняется общая доминанта сравнительно-правового анализа, позволяющая оценивать конкретные нормы и институты под углом зрения наиболее передовых и распространенных представлений о демократии.

В современном мире насчитывается свыше 190 независимых государств. Естественно, что невозможно осветить в учебнике все особенности конституционного строя каждого из них. Да в этом и нет необходимости. Студенты должны приобрести общие понятия об основных институтах конституционного права в сравнительном плане, что позволит им получить своеобразный "ключ" к пониманию государственного строя любой страны. В то же время в интересах более углубленного и цельного, комплексного представления о государственном строе ведущих стран в учебник введены главы о США, Великобритании, ФРГ, Франции, Италии, Японии, Испании, Индии, КНР. Специальные главы содержат региональные обзоры основных конституционно-правовых институтов.

М. В. Баглай,
член-корреспондент РАН,
профессор

Глава 1. Предмет, источники и система конституционного права зарубежных стран

§ 1. Предмет конституционного права зарубежных стран

Возникновение и эволюция конституционного права зарубежных стран

Конституционное право зарубежных стран сформировалось как самостоятельная и автономная отрасль национального права на рубеже **XVIII** и XIX столетий. Это связано со спецификой и социальным предназначением конституционного права, которое призвано оградить и защитить интересы человека от возможных неправомерных покушений со стороны государства, его органов и должностных лиц. Для этого необходимо ограничение публичной власти строгими рамками права, и тем более — пресечение возможности злоупотреблений и произвола с ее стороны.

В условиях господства абсолютизма или деспотической власти возможность формирования особой системы норм, которые должны ограничить эту власть, была почти исключена. Это, конечно, не означает, что те или иные институты конституционного права не могли появиться в сравнительно далеком прошлом. Они знакомы и Древней Элладе и Древнему Риму, откуда пришло понятие "демократия", а также ряд других. До сих пор в Великобритании к числу основополагающих актов конституционного значения относят **Великую хартию вольностей** Иоанна Безземельного, принятую в 1215 г., **Хабеас корпус акт** (Habeas Corpus Act), принятый в 1679 г., и ряд других нормативных правовых актов, изданных еще в эпоху средневековья. Однако только свержение абсолютизма и ликвидация деспотических режимов создали реальные условия и предпосылки для формирования конституционного права. Они стали решающим условием появления особой системы правовых норм, которые призваны были утвердить как высшие ценности свободу индивида, права и свободы человека и подчинить этим высшим ценностям порядок формирования, организацию и осуществление государственной власти.

Становление конституционного права как отрасли национального права — это сравнительно длительный и далеко не всегда прямолинейный процесс сложения отдельных норм и институтов в систему, регулирующую конституционно-правовые отношения. Тем не менее можно с большой долей уверенности говорить о том, что именно эпоха антифеодальных освободительных революций стала периодом утверждения конституционного права в качестве

самостоятельной и ведущей отрасли национального права во всех передовых странах мира. Конечно, основные принципы и институты конституционного права возникали и складывались не на пустом месте. Их утверждению способствовали радикальные изменения в общественной жизни, выдающиеся научные достижения в познании окружающего мира, активная творческая деятельность выдающихся мыслителей прошлого, исследовавших место и роль человека в обществе и государстве, стремившихся раскрыть причины появления и существования публичной власти, принципы взаимоотношений между человеком и государством.

Именно в эпоху, предшествующую освободительным революциям, складываются концепции, существенно важные для формирования конституционного права. В Великобритании утверждение Хабеас корпус акта привело к возникновению одного из таких ведущих принципов современного конституционного права, как гарантия личной свободы. Также в Великобритании сформировалась концепция верховенства парламента как органа народного представительства, противостоящего абсолютистской власти монарха, органа, осуществляющего полновластие и формально обладающего правом принимать решение по всем вопросам, которые затрагивают интересы человека, общества и государства. Здесь же получила развитие концепция господства права (rule of law), которая иногда не вполне точно именуется концепцией верховенства закона.

Подчеркивая, что формирование и становление конституционного права — это длительный процесс, нельзя не отметить особо выдающееся значение некоторых событий всемирной истории в формировании конституционно-правовых начал, в утверждении конституционной законности как высшей формы законности вообще. К числу таких событий можно отнести борьбу североамериканских колоний за свою независимость, приведшую к появлению **Декларации независимости** 1776 г., и Французскую буржуазную революцию конца XVIII века, манифестом которой стала **Декларация прав человека и гражданина** 1789 г.

Два названных документа послужили определенной вехой в процессе становления конституционного права. В американской Декларации 1776 г. было подтверждено на уровне нормативного правового акта то, что только народ является источником власти и что само государство и правительство имеют право на существование только в том случае, если они служат человеку и защищают его интересы. Во французской Декларации 1789 г. содержится специальная статья, которая гласит, что народ, не знающий гарантий основных прав и свобод и принципа разделения властей, не имеет конституции. Речь здесь идет о том, что подлинный конституционный строй, закрепляемый в нормах конституционного права, должен базироваться на неких основополагающих принципах, к числу которых в первую очередь отнесены основные права и свободы человека и принцип разделения властей,

т. е. принцип, который должен воспрепятствовать узурпации власти и злоупотребления ею.

Безусловно, оба эти документа исходят из учения о естественных и неотчуждаемых правах человека, т. е. о правах и свободах, которые неотъемлемо присущи человеческой личности. Причем в данном случае не имеет существенного значения различия в формулировках американского и французского документов, говорящих о правах и свободах, *дарованных Творцом,* или провозглашающих, что все люди *рождаются* свободными и равными в правах. Нормативно-правовое закрепление естественных прав человека имело исключительно важное значение для утверждения конституционного права как самостоятельной отрасли права. В результате были достаточно четко и ясно обозначены предназначение и сам предмет конституционного права. Их главными целями становятся обеспечение гарантии осуществления естественных и неотъемлемых прав и свобод человека в его отношениях (и противостоянии) с публичной властью.

Сколько бы однако ни были важны и значимы отдельные выдающиеся документы эпохи формирования национального конституционного права в зарубежных странах, нельзя не отметить, что в целом это — сложный, динамичный и противоречивый процесс, и в наши дни он еще далек от завершения. На развитие и формирование институтов конституционного права влияли очень многие факторы: исторические, национальные и культурные особенности той или иной страны, демографические и природные условия, наконец, что особенно важно, противостояние различных социальных классов и групп, боровшихся за обладание государственной властью, за закрепление своих интересов в нормах права. И все же можно утверждать, что основным направлением в развитии конституционного права были его все более возрастающая демократизация, расширение сферы действия и круга субъектов, пользующихся защитой со стороны конституционно-правовых норм и институтов.

Действительно, если попытаться посмотреть на становление и эволюцию конституционного права в исторической ретроспективе, то можно сразу же заметить, что первоначальный круг полноправных субъектов конституционно-правовых отношений, да и сфера применения норм конституционного права были в значительной мере ограничены. Далеко не сразу важнейшие политические права обрели такие демографические и социальные группы населения, как женщины, молодежь, неимущие. Только в XX веке, преимущественно с середины этого столетия, избирательное право, т. е. важнейшее политическое право, открывающее возможность непосредственного участия в делах государства, действительно стало всеобщим.

Тем не менее та же историческая ретроспектива позволяет говорить о некоторой однобокости в развитии конституционного права и его институтов. Это, в частности, нашло свое отраже-

ние в том, что в основных законах государства, да и в законодательстве в целом, в первую очередь закрепляются институты, непосредственно связанные с осуществлением публичной власти. Вплоть до сегодняшнего дня конституционно-правовые тексты содержат главным образом положения, регулирующие порядок формирования и осуществления государственной власти. Значительно меньшее место занимают постановления, относящиеся к правам и свободам человека, постановления, которые четко, ясно и недвусмысленно гарантируют основные права и свободы человека.

Конечно, в какой-то мере в этом "повинна" сама теория естественных прав, сыгравшая столь положительную роль в возникновении и утверждении конституционной законности. Дело в том, что конституционно-правовая теория, восприняв постулат о естественных правах и свободах, сочла, что их закрепление не является целью самого конституционного права как отрасли права, ибо такие основополагающие права и свободы существуют независимо от того, записаны они в позитивном праве, сформулированы они в конституции или в ином законодательном тексте или нет. Один из выдающихся представителей британского конституционного права А. Дайси, критикуя требование о закреплении в законе свободы слова, говорил, что в таком случае можно дойти до требования закрепления в законе права завязывать шнурки на ботинках. Либеральные конституции XIX века, как правило, не содержат развернутых постановлений, закрепляющих и прокламирующих основные права и свободы граждан, здесь не предусмотрены какие-либо особые институты, посредством которых должно обеспечиваться осуществление этих прав и свобод. Действует все тот же принцип естественности и неотчуждаемости этих прав и свобод, ограждения от вмешательства государства. А гарантом их осуществления должен выступать независимый, беспристрастный и справедливый суд. Нередко конституционные тексты создают впечатление того, что основополагающая идея о публичной власти, служащей человеку, уступала место саморегулированию самой публичной власти, детальной проработке ее структур, ее полномочий, компетенции и т. д.

Ситуация начинает радикально меняться лишь после второй мировой войны. На первый план отныне выходят проблемы не только гарантии и реализации естественных прав и свобод, под которыми понимаются прежде всего личные права и свободы, но и проблема защиты социальных, экономических и культурных прав и интересов людей. Начинают вырисовываться новые подходы к самой проблематике конституционного права, и если еще в недавнем прошлом его основное назначение виделось в регулировании осуществления публичной власти, то отныне социальное назначение конституционного права начинает трактоваться иначе. Соответственно уточняется и вопрос о предмете конституционного права.

Тенденции конституционно-правового развития современных государств

Почти троекратный рост числа суверенных государств во второй половине XX века обусловил их чрезвычайную пестроту на современной политической карте мира, огромное разнообразие государственно-правовых режимов. Соответственно позитивные тенденции конституционно-правового развития в различных группах государств реализуются (там, где это вообще имеет место) по-разному.

С точки зрения уровня социально-экономического развития современные государства можно, с определенной долей условности, разделить на три большие группы. Это, во-первых, экономически *высокоразвитые государства*.

К их числу относятся почти все западноевропейские государства, страны Северной Америки, Япония.

Вторую группу составляют *страны со средним уровнем экономического развития*. Это страны Центральной и Восточной Европы, большинство стран Латинской Америки, ряд азиатских государств.

Третья группа включает так называемые *развивающиеся страны,* или, иначе, государства "третьего" мира. Их большая часть освободилась от колониальной зависимости после второй мировой войны. В эту группу входят страны Тропической Африки, большинство стран бассейна Тихого океана, некоторые страны Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока. К этой группе принадлежит и ряд стран с крайне низким уровнем социально-экономического развития.

Применительно к каждой из этих трех групп государств характерны свои особенности конституционно-правового развития. Государства первой группы образуют, как правило, зону политической стабильности и высокого уровня демократического развития. В странах второй группы наряду с демократическими институтами и режимами порой утверждаются и откровенно диктаторские режимы (в недавнем прошлом Испания, Португалия, Греция периода правления "черных полковников", ряд латиноамериканских государств). Весьма распространены в этой группе государств конституционно-авторитарные режимы (ряд стран СНГ). Риск политической нестабильности в этих странах относительно высок. Третья группа государств чрезвычайно пестра по своему составу. Тем не менее можно констатировать, что развитые демократические режимы здесь встречаются крайне редко. В этих странах преобладают авторитарные, а нередко и откровенно деспотические и монократические режимы правления. Конституционная законность порой полностью отсутствует. Все эти страны составляют зону повышенного политического риска.

Приведенная классификация носит в определенной мере условный характер. Существует огромное множество нюансов в об-

щественной и государственной жизни отдельных стран. Существуют разнообразные переходные формы общественного развития. С этим связаны и многочисленные изменения в конституционно-правовом развитии: особенно — государств второй и третьей группы. Все это необходимо учитывать при характеристике основных тенденций конституционно-правового развития современных государств.

Социальное назначение и особенности предмета конституционного права зарубежных стран

Для того, чтобы определить суть изучаемой отрасли права, надо решить, что именно должны регулировать нормы конституционного права. Поскольку эти нормы образуют единую взаимосвязанную систему, необходимо выяснить, каковы системообразующие признаки конституционного права, что отличает данную отрасль права от смежных отраслей, особенно пограничных с конституционным правом.

Существует множество ответов на этот вопрос. Тем не менее можно выделить некоторые главные подходы к тому, что следует считать предметом конституционного права как отрасли национального права. С известной долей условности можно выделить примерно три группы подходов.

Это, во-первых, утверждение о том, что **предметом конституционно-правового регулирования является осуществление публичной власти.** Такой подход превалирует в советской, а отчасти и в современной российской науке конституционного права зарубежных стран. Даже в последних учебных курсах, изданных по этому предмету, такой подход остается доминирующим. Определение конституционного права дается путем перечисления образующих его институтов. При этом на первом месте по-прежнему стоят институты, в которых находит отражение и закрепление вся система публичной власти. Власть остается главным предметом конституционного правового регулирования. Действительно, если обратиться к нормативным текстам, то сразу станет совершенно очевидно то, что основной массив норм конституционного права образуют те из них, которые закрепляют и регулируют порядок формирования и осуществления государственной власти.

Вторую группу образуют концепции, определяющие **предмет конституционного права в зависимости от ответа на вопрос о том, что должны регулировать, гарантировать и защищать нормы этого права.** Иначе говоря, это должен быть ответ на вопрос о том, является ли организация публичной власти самоцелью правового регулирования или нормы конституционного права нужны в первую очередь для того, чтобы защитить права и интересы человека и обеспечить такую организацию и такой порядок осуществления власти, которые бы подчинили эту власть интересам и нуждам человека.

Наконец, третий подход заключается в **определении предмета конституционного права путем соотнесения и согласования двух предыдущих точек зрения.** Его цель — показать, что конституционное право имеет своим назначением обеспечить взаимодействие двух главных слагаемых — публичной власти и свободы человека. Очень удачно сформулировал эту мысль французский конституционалист Анри Ориу. Он утверждал, что высшее назначение конституционного права — обеспечить сосуществование власти и свободы. В данном случае носителем властных полномочий выступает государство в лице своих институтов, а носителем свободы выступает человек, права и свободы которого образуют высшую ценность в обществе, государстве и праве.

Изменения, происходящие в общественной и государственной жизни передовых развитых стран во второй половине XX столетия, позволяют утверждать, что проблемы защиты прав и свобод человека выдвигаются в настоящее время на первый план. В международном плане в известной мере рубежом стало создание **ООН. Устав этой организации** провозгласил, что одной из главных целей Объединенных Наций является утверждение веры в достоинство и права человеческой личности. Принципы свободы провозглашены во **Всеобщей декларации прав человека** 1948 г. Последующие международно-правовые пакты, а особенно знаменитые Пакты о правах 1966 г., свидетельствуют о все большем внимании, которое уделяется международно-правовой защите основных прав и свобод. К этому следует добавить, что с созданием на старом континенте Совета Европы и учреждением Европейского Суда по правам человека вопросы юрисдикционной защиты прав и свобод человека были выведены применительно к их участникам на новый более высокий уровень.

Существенные изменения происходят и в национальном праве. Здесь, пожалуй, как наиболее яркое событие следует отметить быстрое развитие конституционного судопроизводства. Причем в подавляющем большинстве стран создание специализированных конституционных судебных учреждений либо наделение функциями конституционного контроля судов общей юрисдикции приводит к тому, что в распоряжении индивида оказывается очень важный юридический инструмент защиты своих основных прав и свобод. Отныне пресечение их нарушения выводится на конституционно-правовой уровень и позволяет обратиться к такому исключительно важному средству защиты, как *конституционный суд.* В свою очередь последний способен признать те или иные акты или действия государственных властей противоречащими конституции, т. е. противоправными, если они нарушают основные права и свободы человека. Не менее важным событием стало появление института *омбудсмана* (уполномоченного по правам человека), института, который получает все более и более широкое распространение во всех странах мира.

В государственно-правовой теории принято проводить различие между объектом и предметом конституционного права. Под **объектом конституционного права** понимается обычно та сфера или те аспекты общественного бытия, правовое существование и регулирование которых находит отражение в нормах конституционного права. Из всего многообразия правовых институтов вычленяются именно те (как правило, наиболее важные и значимые), которые и составляют объект конституционного права. К их числу принято относить основополагающие принципы конституционного строя, основные права и свободы человека, построение государства и публичной власти, условия и порядок ее формирования и функционирования.

Указание на объект позволяет сравнительно четко определить границы конституционного права, провести разграничение между ним и смежными отраслями права. Конечно, на практике эти границы иногда довольно размыты. Особенно в вопросах, касающихся конституционного и административного права. Тем не менее подобное разграничение чрезвычайно важно не только в плане разделения властных и административных полномочий, но и в плане судебной практики, прежде всего в странах, в которых существует автономное конституционное и административное судопроизводство. Точное установление объекта конституционного права в ряде стран затруднено тем обстоятельством, что нередко текст основного закона включает не только положения, относящиеся к конституционно-правовой сфере, но и некоторым другим. Таковы, например, развернутые постановления, регулирующие осуществление гражданской службы во многих странах англосаксонского права.

Указание на объект конституционного права нередко служит основанием для определения самого понятия конституционного права. В этом случае оно раскрывается путем перечисления основных образующих его институтов. Этот подход характерен для большинства учебных курсов.

Возможен, однако, и другой подход к определению конституционного права. Специфика конституционного права заключается прежде всего в том, что оно регулирует отношения между человеком, обществом и государством. Отношения, которые складываются в процессе осуществления и в связи с осуществлением государственной власти. Нормы конституционного права призваны обеспечить взаимодействие этих трех слагаемых, определив одновременно те ценности и приоритеты, которые предопределяют реальную конституционно-правовую практику. Этим высшим ценностям должны соответствовать те институты конституционного права, в которых находят свое отражение и закрепление основные принципы общественного и государственного устройства, построение государства и системы органов государственной власти, порядок формирования и функционирования государственных институтов.

Характер регулируемых общественных отношений составляет главную системообразующую любой отрасли права. Особенность конституционного права состоит в том, что оно призвано регулировать прежде всего общественно-политические отношения. Именно таковыми являются по своей природе отношения, которые складываются в ходе взаимодействия индивида, коллектива или общества в целом с государством, с публичной властью. Два обстоятельства при этом следует иметь в виду. Во-первых, нормы конституционного права регулируют лишь определенную часть политических отношений, осуществляемых в рамках конституционной законности. Во-вторых, в конституционном праве содержатся inter alia чрезвычайно важные для ориентации регулирования общественных отношений в других областях жизнедеятельности нормы-принципы. Но то обстоятельство, что в конституции закрепляются, например, принципы социально-экономического устройства, вовсе не дает оснований говорить о том, что конституционное право регулирует социально-экономические отношения. Оно лишь позволяет сделать вывод об особом месте конституционного права в общей системе права, его направляющей роли и верховенстве, которые обычно находят свое правовое выражение в преимущественной силе конституционно-правовой нормы по сравнению с любой другой в случае их коллизии.

Таким образом, конституционное право имеет свой особый предмет, коим выступают прежде всего и преимущественно общественно-политические отношения. Соответственно *конституционное право может быть определено как система норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия индивида, общества и государства, связанные с осуществлением публичной власти и призванные обеспечить легитимность этой власти, если она существует и действует в интересах человека, в рамках и на основе права.* Таким образом, конституционное право представляет собой определенную систему правовых норм, обеспечивающих и гарантирующих реализацию и защиту основных прав и свобод человека, развитие демократических общественных институтов, построение и функционирование государства и его институтов.

Конечно, каждая норма права описывает не только минимально дозволенную, но, в большей степени, идеальную модель поведения. К сожалению, в сфере конституционного права практика отступления от этой идеальной модели применительно прежде всего к странам "третьего" мира особенно заметна.

В подавляющем большинстве молодых государств, чьи конституционно-правовые модели нередко копируют созданные в бывших метрополиях, уровень и степень реализации таких конституционно-правовых установлений чрезвычайно низки. Более того, нужно отметить, что если в значительной части бывших колоний с провозглашением независимости формально воспринимались модели демократического устройства государства, создан-

ные в бывшей метрополии, то за годы независимости во многих из них они были заменены авторитарными и даже деспотическими режимами. Сохраняя демократическую риторику, здешние конституции порой полностью утрачивают реальное значение.

Впрочем, отдельные нарушения демократических конституционных начал и принципов, находящих свое выражение в нормах конституционного права, имеют место не только в недавних колониальных странах, но, порой, и в странах с вековыми демократическими традициями, в странах, которые не только формально, но и фактически привержены демократическим ценностям. Особенно это заметно именно в сфере реализации и защиты основных прав и свобод человека. Богатая и разнообразная судебная практика Европейского Суда по правам человека содержит немало решений, вынесенных против таких стран, как Великобритания, Франция, Швейцария, ФРГ, Бельгия и др. Конечно, речь идет, как правило, о частных случаях, тем не менее они подтверждают, что реализация конституционно-правовых норм связана с немалыми трудностями.

Опыт развитых государств подтверждает, что одна из особенностей современного конституционного права заключается в заметном усилении юрисдикционного контроля за реализацией конституционно-правовых норм. Уже в настоящее время во многих странах развитие конституционного права начинает выступать как один из результатов судебного правотворчества. Речь идет в данном случае о том, что нормативно-правовые тексты, включая и такой основополагающий акт, каковым является конституция любого государства, сами по себе еще недостаточны для обеспечения должного регулирования конституционно-правовых отношений. Функционирование системы юрисдикционного контроля, безусловно, необходимо, а это приводит к тому, что все больше внимания вопросам защиты основных прав и свобод уделяют суды общей юрисдикции. С этим же связано и то обстоятельство, что дальнейшее развитие в демократических странах получает конституционное судопроизводство, а решения, выносимые органами конституционного контроля, начинают занимать все большее место в общей системе норм конституционного права.

Расширение и укрепление начал конституционной законности имеет существенно важное значение для устойчивости государственной власти и стабильного демократического развития. Современный опыт подтверждает, что отказ от конституционной законности, ее нарушение, как правило, ведут к свертыванию демократических институтов, деградации власти, а порой и распаду самого государства. Печальный опыт ряда стран "третьего" мира за последнее десятилетие — Либерии, Уганды, Сомали и др. — показывает, что попрание конституционной законности привело к полной деградации государства и государственных структур, геноциду, гибельным последствиям для целых народов и государств. Каковы бы ни были доводы, приводимые в оправдание

нарушения конституционного права, сколь бы ни были эти нарушения сиюминутны и конъюнктурны, их негативные последствия, как правило, перекрывают тот кратковременный эффект укрепления власти, который может быть получен за счет применения внеконституционных методов правления или ограничения прав и свобод человека (речь не идет в данном случае о правомерном применении чрезвычайных мер, предусмотренных конституцией и законами).

Конституционно-правовая законность по своей природе едина, а ее требования в равной степени обращены не только к физическим и юридическим лицам, но и непосредственно к самому государству в лице его высших государственных органов. В свою очередь, чем настоятельнее требования конституционной законности, тем большим объемом прав и прерогатив должны обладать органы юрисдикционного контроля, обеспечивающие соблюдение конституционного права. При бессильной и зависимой судебной власти невозможны ни существование правового государства, ни строгое и неукоснительное соблюдение начал и принципов законности вообще и конституционной законности, как высшей формы ее проявления, в частности.

Конституционно-правовые отношения и субъекты конституционного права

Специфика *конституционно-правовых отношений* заключается прежде всего в том, что в них присутствует в той или иной степени публично-правовой элемент. *Субъективные права* участников правоотношения реализуются через определенные правомочия. Эти правомочия возникают на основе субъективных прав и принадлежат каждому человеку независимо от их урегулированности нормами права, но реализуются они юридически в определенной и специфичной правовой оболочке. Так, субъективное право каждого гражданина на личную неприкосновенность существует независимо от того, записано оно в законе или нет. Тем не менее реализуется это право в результате наличия у субъекта — носителя этого права правомочия требовать соблюдения правил, гарантирующих его личную неприкосновенность, чему соответствуют определенные обязанности государства и третьих лиц.

Обычно на конституционно-правовом уровне это находит свое отражение в постановлении, запрещающем произвольное лишение свободы и устанавливающем, что то или иное лицо может быть задержано или арестовано только на основе судебного решения или постановления иного специально уполномоченного независимого органа, который, действуя на основе закона, вправе санкционировать применение мер, связанных с лишением свободы.

Иначе говоря, субъективное право человека на личную неприкосновенность, так же как и остальные субъективные права,

реализуется посредством определенных правомочий, которые предоставляют возможность индивиду требовать их исполнения и обязывают государственные органы, администрацию или должностных лиц, или третьих лиц неукоснительно соблюдать это законное право и принимать меры к его реализации. Таким образом, в случае, когда правоотношение возникает на основе или в силу неотъемлемо присущих человеку субъективных прав, реализация этого права, обеспечение гарантий его осуществления и его защиты требуют вмешательства публичной власти, принятия мер, необходимых для ограждения и реализации этого права. И в свою очередь непринятие таких мер со стороны государства и его представителей должно повлечь за собой определенные формы ответственности, устанавливаемые законом.

Норма права устанавливает, как правило, дозволенную меру поведения. Это справедливо и для такой отрасли, как конституционное право. Специфика этого права заключается в том, что данная норма дозволенного поведения адресуется не только и не столько физическим лицам, сколько государству и его органам. Это объясняет, отчасти, почему в конституционном праве преобладают нормы, регламентирующие структуру государства, систему органов государства, условия и порядок их функционирования.

Любые общественные отношения, связанные с осуществлением властных полномочий, распространяются ли они на социальную, экономическую, культурную или другую сферу, приобретают характер политических отношений или подвержены воздействию политических факторов. С этой точки зрения можно полагать, что **конституционно-правовые отношения по своей сути это прежде всего политические отношения.** Говорить о том, что конституционно-правовые нормы регулируют социальные, экономические и иные общественные отношения было бы не вполне корректно. Экономические отношения регулируются преимущественно нормами гражданского права, социальные отношения — нормами социального права и т. п. Конституционно-правовое регулирование этих сфер возможно только в связи с вмешательством в них публичной власти. Ее правомочия в этих областях строго ограничены и, как правило, не должны выходить за рамки конституционных установлений. Иначе говоря, такие отношения, затрагивают ли они сферу экономики, культуры или иную, будут регулироваться конституционным правом лишь в той мере, в какой присутствует в них властный элемент. По общему правилу конституционное право ограничивается лишь установлением общих принципов этих отношений, оставляя детальное регулирование специальным отраслям права.

Присутствие государственно-властного элемента придает этим отношениям политический характер. На этом основании и делается обычно вывод о том, что конституционно-правовые нормы регулируют преимущественно политические отношения. В трудах видных ученых-государствоведов конституционное право неред-

ко характеризуется как политическое право, в чем усматривают прежде всего его специфику и отличие от других отраслей национального права. (До сих пор нередко государствоведение отождествляют с политической наукой, а еще два-три десятилетия назад предпринимались попытки заменить преподавание конституционного права преподаванием политических систем.)

Следует однако еще раз подчеркнуть, что нормами права могут быть урегулированы не все политические отношения. Сфера политических отношений чрезвычайно широка и многообразна. В ее рамках возможны процессы, не подверженные воздействию права, и даже процессы неуправляемые. Следовательно, когда речь идет о конституционно-правовых отношениях, имеется в виду только та часть политических отношений, которые могут регулироваться и реально регулируются нормами конституционного права. Это прежде всего отношения, связанные с реализацией прав и свобод человека, отношения, связанные с построением и функционированием государства и государственного механизма. Механизм властвования всегда носит политический характер, и общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, возникают и формируются в той мере и в той степени, в которой создание и функционирование властных механизмов описано и урегулировано нормами конституционного права.

Субъектами конституционного права, т. е. носителями прав и обязанностей, регулируемых нормами конституционного права, выступают, как и в других отраслях права, физические и юридические лица. В тех случаях, когда речь идет о физических лицах, имеются в виду лица, обладающие определенным правовым статусом, обеспечивающим возможность пользования правами, санкционированными конституционным правом. Физические лица различаются по своему статусу. Объем прав, предоставляемых национальным конституционным правом, может оказаться различным в зависимости от того, состоит ли данное физическое лицо в гражданстве этого государства, является иностранцем или лицом без гражданства (апатридом). Соответственно национальное конституционное право каждого государства содержит определенный блок правовых норм, регулирующих порядок приобретения и утраты гражданства, его статус, правовой режим иностранцев, правовой статус лиц без гражданства. Вместе с тем основополагающие, неотъемлемые и нерушимые права человека присущи каждому человеческому существу независимо от его правового статуса, независимо от того, распространяется или не распространяется на данное физическое лицо юрисдикция государства страны его пребывания. Если политические права, как правило, принадлежат гражданам (хотя и этот постулат конституционного права сегодня подвергается существенному пересмотру), то личные права и свободы принадлежат всем людям независимо от различий в их правовом статусе. И, конечно же, конституционное право любого государства должно гарантировать всем

и каждому осуществление этих фундаментальных и неотъемлемых естественных прав.

Неодинаков также и статус тех **юридических лиц,** организация и функционирование которых урегулированы нормами конституционного права. Прежде всего здесь следует иметь в виду то, что юридические лица, создаваемые на основе норм конституционного (публичного), а не частного права, и принадлежащие к категории публичных юридических лиц, могут обладать свойствами и полномочиями, которые не существуют у юридических лиц, действующих в сфере частного права. Отличие юридических лиц, образуемых и функционирующих на основе конституционного права, заключается в том, что они в той или иной степени могут принимать участие в осуществлении публично-властных полномочий. Это юридические лица, которым может быть доверено осуществление некоторых функций публичной власти, а также юридические лица, которые в силу своего статуса призваны участвовать в формировании институтов публичной власти и в осуществлении власти.

Также существенными оказываются правовые последствия того, выступает ли государство в качестве носителя публичной власти, либо участвует в частно-правовых отношениях, которые регулируются нормами не конституционного, не публичного, а частного права. Особенно это заметно в тех случаях, когда государство непосредственно участвует в торговом обороте, оказании платных услуг или осуществляет иную, по своему характеру частнопредпринимательскую, деятельность. Правовой режим государственных корпораций, создаваемых с целью извлечения прибыли, по общему правилу аналогичен правовому режиму частных компаний и объединений, создаваемых с целью получения прибыли. Детальный порядок образования и функционирования юридических лиц публично-правового характера регулируется нормами публичного, причем преимущественно не конституционного, а административного, права.

В конституционно-правовой сфере существуют и действуют субъекты права, которые присущи именно этой области правоотношений. Так, в качестве субъекта конституционного права могут выступать **отдельные социальные общности.** Почти во всех современных государствах существуют территориальные самоуправляющиеся коллективы, располагающие собственными выборными представительными органами, собственными административными органами, образующими в целом то, что принято именовать муниципальными властями. Эти территориальные самоуправляющиеся коллективы обладают довольно широким кругом полномочий в сфере ведения преимущественно местных дел. Муниципальные органы на местах, представляющие интересы территориального коллектива, как юридического лица, органами государственной власти не являются. Хотя нередко им доверяется на практике реализация некоторых властных или государственно-властных

полномочий на местах, осуществляемых в этом случае под определенным контролем со стороны государства. Такой контроль имеет место даже в том случае, если местные коллективы пользуются чрезвычайно широкой автономией и при осуществлении собственных полномочий являются полностью самостоятельными и действуют в рамках закона.

Субъектами конституционно-правовых отношений могут выступать **различные объединения населения,** создаваемые не только на территориальной основе, но и на основе общих корпоративных и профессиональных интересов, например профессиональные союзы, различного рода объединения лиц свободных профессий. К числу субъектов конституционного права принадлежат также и **политические партии,** которые играют исключительно важную роль в формировании государственных институтов, а также в их практическом функционировании. Политические партии в настоящее время повсеместно квалифицируются в качестве политических институтов, что в свою очередь сказывается на их правовом статусе, на их правах и обязанностях и предопределяет специфику правового регулирования их статуса. Вместе с тем можно отметить, что далеко не всегда политические партии имеют статус юридического лица, а нередко они даже воздерживаются от его приобретения. Смысл этого достаточно прост: дело в том, что юридические лица публичного права подлежат обязательному контролю со стороны государства и его органов. Неудивительно, что в этих условиях политические партии во многих странах предпочитают не пользоваться статусом юридического лица.

Одна из специфических особенностей системы субъектов конституционного права состоит в том, что носителем прав и обязанностей может выступать и **население государства в целом,** т. е. народ не только в форме публичной организации в лице государства, но и народ непосредственно как население страны, решающее многие вопросы ее государственно-правового развития. Современное конституционное право признает источником власти только народ в целом, а конституции многих стран подчеркивают, что ни одна отдельная личность, ни одна часть народа не может присвоить себе осуществление государственной власти. На практике народ осуществляет свое полновластие посредством определенных юридических процедур. Прежде всего — это всеобщее избирательное право. Этим же целям служит референдум, причем развитие института референдума во многих странах имеет в настоящее время и такую особенность, как народная инициатива в проведении референдума, когда вынесение того или иного законопроекта на голосование, осуществляемое в рамках конституционно-правовых процедур, может зависеть от инициативы определенного числа избирателей. Такая практика все шире распространяется в западноевропейских странах.

Подчеркивая многообразие субъектов конституционного права, различие в их правовом режиме и статусе, следует вместе с

тем еще раз обратить внимание на то, что основным главным субъектом конституционно-правовых отношений выступает человек. Именно человек, его права и свободы должны определять содержание и смысл конституционного права.

Некоторые терминологические уточнения

До недавнего времени курс (и отрасль) конституционного права зарубежных стран в русскоязычной литературе именовался государственным правом зарубежных стран. Изменение в наименовании курса в определенной степени отражают различия в подходе к соотношению двух главных слагаемых конституционного права — человека, его прав и свобод, с одной стороны, и государства и осуществления публичной власти, с другой.

Исторически сложилось так, что в странах, где ведущую роль в формировании данной отрасли права сыграли *конституционно-правовые акты,* акцентировавшие внимание на правах и свободах человека и их закреплении в конституции — основном законе страны, или в законах, имеющих конституционное значение, сама отрасль стала именоваться *"конституционным правом".* Так было в Великобритании, так было во Франции. В странах, в которых конституционно-правовая наука придавала основополагающее значение *развитию государства, его институтов* и *их правовому оформлению и закреплению,* как, например, в Германии, соответствующая отрасль получила наименование *"государственное право".*

Термин "государственное право" пришел в свое время и в русскоязычную литературу и в российскую науку конституционного права, чему в немалой степени способствовало и то обстоятельство, что монархия в России по всем своим основным параметрам была гораздо ближе к государственной системе кайзеровской Германии, нежели к парламентарной монархии в Великобритании, и уж тем более никак не соотносилась с республиканскими конституционно-правовыми институтами Франции.

Нередко в литературе подчеркивается то, что оба этих термина практически почти идентичны, что это синонимы, и что замена термина "государственное право" термином "конституционное право" по существу ничего не меняет. Такое утверждение возможно и близко к реалиям Германии, немецкоязычной Швейцарии или Скандинавских стран, в которых действительно эволюция государственного права как отрасли и как науки в общем привела к тому, что существовавшее в прошлом различие между понятием конституционного права и государственного права утратило былое значение. В настоящее время во всех странах германо-романского права фактически, несмотря на различия в терминах, объем конституционно-правового регулирования, ценности, лежащие в основе построения и применения конституционно-правовых норм, примерно идентичны. Соответственно мож-

но смело говорить о том, что применительно к развитым западным странам термины "государственное право" и "конституционное право" имеют примерно одинаковое значение. Однако стоит отметить, что некоторые западные авторы до сих пор усматривают в них принципиальное различие. Они подчеркивают различия в расстановке акцентов конституционного и государственного права, неодинаковый объем правового регулирования и т. д. Отметим, что частично такого рода различие сохраняется, но тем не менее принципиального значения это не имеет.

Вышесказанное не исключает, конечно, использование наряду с термином "конституционное право зарубежных стран" и термина "государственное право", особенно когда речь идет об изучении конкретной отрасли права тех стран мира (ФРГ, Скандинавские страны и др.), где ее официальным наименованием продолжает оставаться "государственное право". В этом случае использование данного термина представляется даже необходимым для более адекватного воспроизведения тех реалий, которые существуют в данной конкретной стране.

§ 2. Источники конституционного права зарубежных стран

Система источников конституционного права зарубежных стран

В правовой доктрине под **источниками права** понимаются **внешние формы выражения права.** Традиционно вычленяют три группы юридических источников. Это, во-первых, **нормативные правовые акты,** во-вторых, **обычаи** и, в-третьих, **судебные прецеденты.** Эта схема вполне приложима и к конституционному праву зарубежных стран. Однако последнему присущи некоторые специфические особенности, которые становятся особенно заметны в последнее десятилетие. В частности, речь идет, во-первых, о таких явлениях, как *признание в качестве источника права общих принципов права,* и, во-вторых, о *все возрастающем значении норм, создаваемых вне пределов национального государства, и даже не всегда с его решающим участием, но тем не менее обязательных для того или иного конкретного государства.*

Речь в последнем случае идет не только о международно-правовых актах, а о формировании новых правовых систем, таких как **европейское право** (право Европейских Сообществ) или **право Совета Европы.** Право ЕС, имея наднациональный характер, инкорпорируется в национальные правовые системы государств — участников соответствующих интеграционных объединений. Нормы этого права имеют прямое действие и обладают верховенством по отношению к нормам права, создаваемым самим национальным государством. В результате начинает выстра-

иваться довольно своеобразная и несколько непривычная картина системы источников национального конституционного права в зарубежных странах, или во всяком случае в определенной части суверенных государств, которые являются участниками межнациональных интеграционных объединений, обладающих определенными чертами наднационального характера.

Своеобразие складывающегося положения заключается в том, что казалось бы незыблемый постулат о верховенстве основного закона государства, о том, что конституция — это высший по своей юридической силе нормативно-правовой акт, коему соответствуют или должны соответствовать все иные нормативно-правовые акты, отныне должен восприниматься с некоторыми оговорками, а зачастую и вообще ставиться под сомнение.

Эта ситуация требует некоторых пояснений. Дело в том, что создание в Западной Европе интеграционных объединений, известных под наименованием Европейских Сообществ, и их объединение затем в рамках Европейского Союза, учрежденного в 1992 году, привело к тому, что в рамках Сообществ сложилась особая автономная правовая система. Она не может быть идентифицирована ни с национальным, ни с международным правопорядком. Нормативно-правовые акты, которые служат непосредственным источником этой правовой системы, создаются по большей части путем осуществления нормотворческой деятельности институтов Сообществ. Даже учредительные акты Сообществ, которые в значительной мере напоминают международные договоры, имеют весьма существенное юридическое отличие от последних. Это отличие заключается в том, что если обычный международный договор и, соответственно, нормы международного права адресованы суверенному государству, то нормы учредительных актов Сообществ наделяют правами и обязанностями не только, а порой и не столько государство, сколько непосредственно физические и юридические лица, находящиеся под юрисдикцией государств — участников этих соглашений. Что же касается категорий нормативно-правовых источников европейского права, создающихся институтами Сообществ, то специфика их правового режима заключается в том, что их нормы являются нормами прямого действия и обладают верховенством по отношению к нормам национального права, даже если речь идет о конституционно-правовых нормах.

В последние годы в решениях национальных судов, особенно в высших инстанциях судов общей юрисдикции и в решениях наднациональных судебных органов, все чаще встречается ссылка в мотивировочной части решений на общие принципы права, коим следует суд при вынесении конкретного решения по конкретному делу. Уже сегодня становится очевидным, что общие принципы — это такая юридическая категория, которая выступает в роли ведущего источника права вообще и конституционного права в особенности.

Таким образом, выстраивая систему источников конституционного права зарубежных стран, можно выделить **следующие основные группы источников:** во-первых, **национальные нормативно-правовые акты;** во-вторых, **обычай;** в-третьих, **судебный прецедент;** в-четвертых, **нормативно-правовые акты наднационального характера и международные договоры;** в-пятых, **общие принципы права.** Рассмотрим каждую из названных категорий в отдельности.

Нормативные правовые акты

В подавляющем большинстве государств (за исключением стран общего права) основной массив источников конституционного права составляют нормативные правовые акты. Среди нормативно-правовых актов — источников конституционного права безусловно доминирующие позиции принадлежат законодательным актам.

Законом в формальном смысле слова является нормативный акт, принятый в соответствии со специальной процедурой соответствующим законодательным органом, формируемым на основе всеобщего избирательного права. Наряду с законом в формальным смысле слова используется и понятие закона в материальном смысле. Речь в данном случае идет о нормативном правовом акте, независимо от процедуры его принятия, который по своей значимости и кругу регулируемых отношений имеет столь же важное значение, как и закон в формальном смысле слова. Кроме того, в целом ряде стран существует практика делегированного законодательства, при которой парламент передает исполнительной власти свои полномочия по изданию закона, устанавливая обычно специальные условия применения таких актов. Наконец, в некоторых странах право издания актов, имеющих силу закона, может принадлежать главе государства или иному органу, не являющемуся номинально органом законодательной власти, но осуществляющему соответствующее полномочие по ограниченному кругу вопросов в рамках специальной процедуры.

Законодательные акты различаются по своему статусу и юридическому режиму. Они образуют своего рода иерархическую структуру, местом в которой определяется юридическая сила данного закона. Ведущая роль в национальном законодательстве всех стран принадлежит конституции, за ней следуют конституционные и органические законы, и затем — текущее или обычное законодательство.

Конституция как основной источник конституционного права. В подавляющем большинстве государств конституция представляет собой главный законодательный акт государства. Она разрабатывается и принимается на основе специальной особо усложненной процедуры. *Один из главных юридических признаков конституции* — ее *верховенство.* В случае коллизии нормы конституции и нормы любого иного законодательного акта преимущественную силу всегда имеет норма конституции.

Конституция — это основной закон государства. Обусловлено это не только верховенством данного нормативно-правового акта в общей системе правовых источников, это связано также с тем, что именно в конституции фиксируются основные права и свободы, принципы общественного и государственного устройства. Структура конституции, как правило, предопределяет и общую структуру конституционного права как отрасли национального права. В конституции находят свое отражение и закрепление те ценности и ценностные ориентиры, которые определяют (или должны определять) общественное и государственное развитие. В конституции фиксируются, таким образом, те начала и принципы, коим обязаны следовать в своей повседневной практической деятельности все субъекты конституционного права, начиная от индивида и заканчивая государством (или наоборот — начиная с государства и заканчивая индивидом). Конституционные принципы лежат в основе построения всей национальной системы права и во многом предопределяют характер образующих ее отраслей.

В ряде новейших конституций наблюдается еще одна интересная тенденция, весьма важная для характеристики конституции как источника права — *установление внутренней иерархии норм самой конституции.* В рамках законодательного текста вычленяются постановления, которые пользуются особой конституционной защитой, не подлежат пересмотру или для пересмотра которых устанавливается более усложненная процедура, чем для других статей или разделов конституции.

Обычно такой повышенной защитой пользуются конституционные положения, в которых находят свое закрепление основные принципы построения общества, государства и государственной власти, а также постановления, которые формулируют основные права и свободы человека. В некоторых конституциях такой повышенной защитой пользуются отдельные главы или разделы, в других — отдельные статьи. Например, французская Конституция устанавливает, что республиканская форма правления не подлежит пересмотру. В конституциях большинства государств говорится о том, что любое территориальное изменение может иметь место только на основе волеизъявления граждан или с согласия населения данной территории и т. п.

Порядок изменения и пересмотра конституции устанавливается самой конституцией. Как правило, в писаной конституции регулируется и вопрос о соотношении национального и международного права. Практика различных государств в этой области неодинакова. В ряде государств прокламируется, что общепризнанные принципы и нормы международного права образуют составную часть национального права. При этом, конечно, важно иметь в виду то, что международный договор в случае его инкорпорации в национальную правовую систему все равно занимает в этой системе особое место, он не подлежит пересмотру в одностороннем порядке и

последующие нормативные акты не могут отменять или приостанавливать действие международного договора только в силу того, что они хронологически являются актами более позднего периода. Исходная презумпция состоит в том, что все последующее законодательство не должно находиться в противоречии с подписанным и вступившим в силу международным договором.

Вопрос о соотношении норм международного договора и конституции представляется гораздо более сложным, чем соотношение последней с обычным законом. Для того чтобы исключить возможные правовые коллизии в этой весьма тонкой и чувствительной сфере политических взаимоотношений между государствами, применяется порядок, при котором конституция устанавливает особую процедуру ратификации международных договоров. Особо важные из них ратифицируются, как правило, на основе закона, причем такого рода закон о ратификации может и должен быть принят только в том случае, если подписанный международный договор не противоречит действующей конституции страны. В случае, если парламент или орган конституционного контроля констатируют наличие такого противоречия, то сама по себе ратификация может состояться только в случае пересмотра конституции. Так, ратификации **Маастрихтского договора о создании Европейского Союза,** подписанного в 1992 г., предшествовали пересмотры конституций во Франции, ФРГ, Ирландии и целом ряде других государств — членов ЕС. В ходе процесса ратификации **Амстердамского договора о Европейском Союзе,** подписанного в 1997 г., во многих странах органы конституционного контроля также указали на противоречие договорных постановлений конституционным нормам, в соответствии с чем была начата процедура пересмотра конституций. Такого рода пересмотр может привести к определенному изменению некоторых статей конституции, а иногда, как это было, например, во Франции в 1992 г., к появлению даже новой XIV главы, посвященной Европейским Сообществам и Европейскому Союзу.

Конституционные и органические законы. Вторую группу законодательных актов образуют конституционные и органические законы. Следует отметить, что эти термины употребляются неодинаково в различных странах. В некоторых странах конституционными законами именуют те акты, посредством которых вносятся изменения в конституцию. Органическими, как правило, называют такие законы, издание которых предусмотрено непосредственно в конституции и которые как бы представляют собой продолжение и развитие конституционных постановлений. Например, в тексте основного закона может говориться о том, что статус правительства будет урегулирован органическим законом. Иногда наименование "конституционный" и "органический" закон — синонимы.

Конституционный закон, вносящий изменения в конституцию, принимается в соответствии с процедурой, предусмотрен-

ной для принятия поправок к конституции. Обычно это особо усложненный процесс, поскольку подавляющее большинство писаных конституций является жесткими конституциями. Несколько отличается порядок принятия органических законов. Он неодинаков в различных странах, но тем не менее для применяемой при его принятии процедуры характерно либо ограничение круга субъектов права законодательной инициативы, либо требование вотирования законопроекта только абсолютным большинством голосов, а в некоторых странах органические законы подлежат обязательному направлению до подписания главой государства на проверку в орган конституционного контроля. В иерархии законодательных текстов органический закон идет непосредственно за конституцией и стоит выше обычного текущего закона. Это означает, что в случае коллизии между нормой обычного и органического закона преимущественную силу имеет норма органического закона.

Обычные или текущие законы. Эти законы образуют основную массу законодательных актов, принимаются на основе процедуры, непосредственно предусмотренной в основном законе государства, и могут охватывать чрезвычайно широкий круг вопросов. В этой связи следует отметить, что в значительной части государств сфера применения закона не знает ограничений. Иначе говоря, принимающий законы орган законодательной власти обладает неограниченной компетенцией и может принимать законы по любому вопросу, если сочтет это необходимым. Таково, например, положение в Великобритании, в которой, как утверждают англичане, парламент может все. Он не может только превратить мужчину в женщину, впрочем, это уже относится к сфере компетенции медицины.

Вместе с тем в целом ряде стран сфера применения закона имеет в настоящее время и весьма существенные ограничения. Так, во Франции в соответствии со ст. 34 Конституции перечислены те сферы общественных отношений, которые регулируются законом или применительно к которым закон устанавливает общие начала или принципы регулирования. Акты, принятые за пределами законодательных полномочий, даже если при этом была соблюдена вся формальная процедура, могут быть признаны органом конституционного контроля антиконституционными и, следовательно, они не будут введены в действие (во Франции применяется система предварительного контроля законопроектов, принимаемых парламентом). В тех случаях, когда речь идет о законодательных актах, принятых до 1958 г. и выходящих за законодательные пределы, очерченные действующей конституцией, они могут быть изменены или заменены актами исполнительной власти.

В некоторых странах (например, в Великобритании) писаные конституции отсутствуют. Юридическая значимость того или иного законодательного текста определяется в этом случае не формально правовыми моментами, а его содержанием.

Важным направлением активизации законотворческой деятельности в последнее десятилетие становится создание *регионального законодательства*. Этому способствуют два основных фактора: во-первых, расширение сферы ведения субъектов федерации в государствах с федеративным устройством и, во-вторых, развитие начал децентрализации в организации местного самоуправления.

Объем законодательных полномочий субъектов федерации в различных федеративных государствах неодинаков, неидентичны и принципы, положенные в основу построения федерации. Так, в договорных федерациях остаточная компетенция, остаточные полномочия принадлежат субъектам федерации, и это вполне естественно расширяет сферу ведения субъектов и, соответственно, применения регионального законодательства. В странах, где остаточные полномочия, т. е. полномочия, которые непосредственно не предусмотрены в основном законе, принадлежат центру, объем полномочий членов федерации будет значительно уже. Тем не менее нужно отметить, что преобладающей тенденцией в развитых государствах является, как правило, расширение сферы ведения субъектов федерации. Это можно проследить и в старых федерациях (США, ФРГ, Швейцарии) и в недавно возникших федерациях, к числу которых относится, в частности, Бельгия.

Законодательство субъектов федерации не следует рассматривать как систему нормативных актов, подчиненных общенациональному законодательству. Здесь соотношение полномочий оказывается гораздо более сложным и соответственно гораздо более сложными оказываются взаимоотношения между национальным законодательством и законами субъектов федерации. В тех случаях, когда речь идет об исключительном ведении федерации, закон субъектов вторгаться в эту сферу не может. В тех случаях, когда речь идет о совместной компетенции, о совместном ведении, возможно конкурирующее законодательство федерации и субъекта федерации. В этом случае преобладающая роль принадлежит федеральному законодательству, и в случае коллизии должна действовать норма, источником которой является федеральный закон. В то же время во многих странах установлена исключительная сфера ведения субъекта федерации. Применительно к данной сфере общественных отношений роль самостоятельного источника конституционного права выполняет именно региональный закон, закон субъекта федерации.

Важную составную часть нормативных правовых источников конституционного права образуют *акты исполнительной власти*. К ним относят акты, издаваемые главой государства или от имени главы государства, а равно акты, принимаемые правительством. Иногда в их число включают также некоторые категории ведомственных актов (министерские постановления, инструкции и др.), а равно акты муниципальных органов. Однако практика различных государств в этой области не одинакова.

В недавнем прошлом акты исполнительной власти рассматривались, во всяком случае на доктринальном уровне, как акты подзаконные, т. е. акты, принимаемые на основе и во исполнение закона. В настоящее время такой подход не вполне отражает существующие реалии. Поскольку сфера применения закона ограничена, то за ее пределами регулирование начинает осуществляться именно актами исполнительной власти. Эти последние как бы замещают закон за пределами зарезервированной за ним сферы общественных отношений. В определенной мере ситуация делегированного законодательства похожа на рассмотренную выше. Правда, акты, издаваемые в этом случае исполнительной властью на основе специального уполномочия, как правило, должны быть в последующем подтверждены самим законодательным органом, но это не меняет юридической природы данного акта.

Число нормативно-правовых актов, издаваемых исполнительной властью, многократно превосходит число законодательных актов. Однако далеко не все акты исполнительной власти представляют собой источник конституционного права. Подавляющее большинство таких актов относится к сфере административного регулирования самых разнообразных отношений. Поэтому для решения вопроса о том, является ли данный нормативно-правовой акт источником конституционного права, необходимо прежде всего выявить его содержание. Что касается иерархии правовых норм, содержащихся в такого рода актах, то она в решающей степени определяется иерархией самих исполнительных органов. Вполне естественно, что акты правительства будут стоять на более высокой ступени, нежели акты, издаваемые министром. Акты, издаваемые министром, стоят выше, нежели акты, издаваемые представителями администрации на местах, и т. д. Формально наивысшую ступеньку в иерархии таких актов занимают те, которые издаются главой государства. Однако их правовой режим будет неодинаков в зависимости от различий в форме правления. В президентских республиках они действительно являются актами главы государства — носителя исполнительной власти. Таковы, например, приказы Президента США. В странах с парламентарной формой правления акты, издаваемые от имени главы государства, в действительности являются актами правительства. Так, в Великобритании приказы Королевы в Совете в действительности являются актами непосредственно правительства страны. В республиках со смешанными формами правления акты главы государства различаются по своему статусу в зависимости от того, какая именно сфера общественных отношений регулируется данным актом и какова применяемая процедура. Так, во Франции акты главы государства могут принимать форму ордонансов, которые практически конкурируют с законодательными актами, или чаще облекаются в форму декрета. Небезынтересно отметить, что в переходный период создания Пятой республики во Франции правовой статус всех государственных институтов страны был уре-

гулирован с помощью президентских ордонансов, содержащих органические законы.

Таким образом, в каждой конкретной стране структура и порядок принятия, а равно правовой режим актов исполнительной власти могут отличаться весьма существенными нюансами. Тем не менее общая иерархия таких актов, а следовательно и соподчиненность содержащихся в них правовых норм зависит прежде всего от статуса органа, который эти акты принимает, а также от того, какое место в общей иерархии государственных институтов занимает данный орган.

Обычай как источник конституционного права зарубежных стран

Под обычаем в конституционном праве принято понимать неоднократно применяемое правило, чаще всего санкционированное государством в лице судебных органов, которое применяется при регулировании определенных общественных отношений, относимых к сфере конституционного права. Роль и значение обычая в этой области относительно невелики по сравнению с частным правом и в то же время заметно отличаются в странах, принадлежащих к различным правовым системам. Наиболее значительное место обычай занимает в странах англосаксонского права. Так, в Великобритании многие ведущие государственные институты формируются и функционируют на основе не писаных текстов, а сложившихся, иногда в течение столетий, обычаев. Таков, например, установленный обычаем порядок формирования правительства, роль и полномочия кабинета, прерогативы премьер-министра. В странах континентальной Европы обычай в конституционно-правовой сфере применяется сравнительно редко.

Наряду с обычаем в традиционном смысле этого слова в целом ряде стран, особенно стран "третьего" мира, при регулировании конституционно-правовых отношений в качестве источника права могут использоваться обычаи и традиции, свойственные корпоративному праву. В мусульманских странах чрезвычайно важны роль адата и шариата. В странах тропической Африки, а также бассейна Тихого океана довольно широко распространено использование так называемого традиционного права, т. е. неписаных обычаев, восходящих еще к условиям племенной жизни. В некоторых странах тропической Африки была даже предпринята попытка кодификации племенных обычаев и традиций, представляющая интерес не столько с правовой точки зрения, сколько с точки зрения изучения этнических особенностей формирования национальных общностей и государств. Соответственно, в данной группе государств нередко наряду с судами общей юрисдикции функционируют религиозные судебные учреждения вроде судов шариата или так называемых традиционных трибуналов, разрешающих споры на основе родоплеменных обычаев и традиций.

В развитых демократических странах роль корпоративного права также может иногда быть весьма значительной. Так, в целом ряде государств принадлежность к определенной религии является обязательным условием замещения поста главы государства. Причем речь идет в данном случае не только о мусульманских странах, но и о таких, как, например, Великобритания, Швеция и др. Применение норм корпоративного права может предрешать решение вопроса о назначении премьер-министра или замещении иных высших государственных должностей. Так, в Великобритании пост премьер-министра занимает лидер партии, одержавший победу на выборах в палату общин. Однако порядок избрания партийного лидера определяется корпоративным правом, т. е. правилами и предписаниями, которые создают сами политические партии. Впрочем, можно отметить, что нередко в развитых странах наблюдается как бы и обратный процесс, когда нормы права вторгаются в такие области общественной жизни, которые всегда традиционно находились вне сферы их регулирования. Одной из таких областей является, например, регулирование статуса, порядка формирования и функционирования политических партий, от деятельности которых зависят особенности политического режима и функционирования государственного механизма в целом.

Судебный прецедент

Место и роль судебного прецедента в различных группах государств неодинаковы. В *странах англосаксонского права* именно судебный прецедент является основным источником права вообще и в значительной мере — источником конституционного права. Хотя следует отметить, что здесь роль статутного права более значительна, нежели в сфере частного права. Господство судебного прецедента несомненно порождает большую казуистичность правовой системы, требует значительно более высокого профессионализма при работе с правовым материалом. Наличие множественности судебных прецедентов придает в то же время определенную гибкость правовой системе, позволяя отбирать из огромного массива судебных прецедентов те, которые в наибольшей степени подходят для решения данного конкретного дела. Тем не менее в правовой доктрине в целом превалирует мнение, что сфера конституционно-правовых отношений, как и сфера публичного права вообще, подлежит регулированию в решающей степени писаным правом.

Судебный прецедент играет определенную роль и в странах, формально не признающих его в качестве юридического источника права. Это относится, в частности, к странам германо-романского права, а также ряду других. Тем не менее значимость судебного прецедента получает в последние годы определенное подтверждение и подкрепление на международно-правовом уров-

не, на уровне деятельности судебных учреждений интеграционных образований и группировок. Так, Суд Европейских Сообществ, чьи решения являются обязательными и окончательными для всех стран Европейского Союза, применяющих европейское право, признает свои решения судебным прецедентом, ссылается на этот прецедент в своих последующих решениях.

В доктринальном плане нередко проводятся различия между императивным и индикативным прецедентом. Первый принадлежит безусловно к числу источников права, поскольку подлежит обязательному применению судами. Во втором случае судебное решение признается обязательным только для спорящих сторон, но не является обязательным для третьих лиц. Так, решения Европейского Суда по правам человека обязательны формально только для того государства или государств, в отношении которых они вынесены. Участники Европейской конвенции о защите прав человека, признающие обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека, могут формально не считать судебный прецедент источником права. Однако они не могут игнорировать то обстоятельство, что данное судебное учреждение при решении всех аналогичных споров применяет правила, установленные предшествующими решениями, принятыми по аналогичным делам. Соответственно, все государства — члены Совета Европы должны учитывать практику этого Суда по правам человека, и, дабы не столкнуться с трудностями в будущем, приводить свое законодательство и национальную судебную практику в соответствие с принятыми решениями Европейского Суда. Индикативный прецедент фактически все больше и больше превращается в императивный.

Нормативно-правовые акты интеграционных объединений государств и международные договоры

К числу наиболее развитых интеграционных объединений государств, в ведение которых государства-участники передают ряд суверенных прав, в настоящее время относятся Европейские Сообщества, объединенные в рамках Европейского Союза. Это своеобразное образование, в котором получают развитие тенденции эволюции права, способные в последующем получить широкое распространение в мире.

Учредительные акты, оформившие создание Европейских Сообществ, все чаще в литературе, а иногда и в официальных текстах именуют **конституцией Европейского Союза.** При возникновении спорных ситуаций, при разрешении конфликтов физические и юридические лица могут основывать свои исковые требования непосредственно на этих учредительных актах. Никаких актов имплементации (промежуточных актов применения положений учредительных договоров) в национальном праве и суде в данном случае не требуется.

Более существенное, однако, состоит в том, что предусмотренные учредительными актами институты Сообществ, ставшие институтами Союза, наделены правом самостоятельного принятия нормативно-правовых актов, коими являются в настоящее время регламенты, директивы и решения. Важнейшая особенность их правового режима состоит в том, что они являются актами прямого применения и обладают верховенством по отношению к национальным нормативно-правовым актам любого уровня и любой значимости. Юрисдикционная защита этих норм обеспечивается не только судом на уровне Европейских Сообществ, но в равной степени и национальными судебными учреждениями. В случае коллизии между нормой национального права и права ЕС, национальные суды обязаны применить норму права ЕС. Иное решение может быть оспорено в Суде Европейских Сообществ, чье постановление и будет носить окончательный характер.

В данном случае не имеет существенного правового значения то обстоятельство, признается ли принцип прямого действия международных договоров и соглашений в национальном праве, или такого рода акты могут применяться лишь опосредованно путем их прямой имплементации. Каждое государство, вступающее в Европейский Союз, обязано применять нормы права ЕС независимо от того, какая процедура предусмотрена в отношении наднациональных норм национальным законодательством. В случае, если конституция или иные нормативные акты приходят в противоречие с этим обязательством, они должны быть пересмотрены и изменены прежде, чем будет осуществлена ратификация учредительных актов и договора о вступлении в Союз.

Именно такую позицию занял Суд Европейских Сообществ при рассмотрении известного дела: "Комиссия против Италии", когда итальянская сторона пыталась в оправдание своих действий сослаться на постановление национальной конституции, не совпадающей с постановлениями европейского права. Суд указал на то, что Итальянская Республика, принимая обязательства по учредительным договорам, обязана была привести все свое национальное законодательство, включая и конституцию, в соответствие с нормами европейского права. И то обстоятельство, что это не было сделано, не дает оснований для какого-то особого порядка применения норм европейского права, ибо это подорвало бы сами основы установленного в рамках ЕС правопорядка, исключило бы равноправие государств, образующих эти интеграционные объединения.

Государство, вступающее в состав Европейского Союза, обязано распространить на свою территорию действие всех актов европейского права, принятых не только после вступления данного государства в состав Европейского Союза, но и до вступления. Это значит, что вводится в действие вся сумма нормативно-правовых актов, которые приняты с момента возникновения ин-

теграционного объединения. Они образуют как бы правовое достояние Европейских Сообществ. Так, вступлению Великобритании в состав ЕС предшествовало принятие специального **Европейского Акта 1972 г.** Он в императивной форме установил прямое применение норм европейского права, несмотря на то что Англия принадлежит к числу классических государств, в которых суды до последнего времени при вынесении решений могли ссылаться только на нормы и постановления национального права. Критики вступления Великобритании в состав Европейских Сообществ нередко указывали на то, что подобное прямое действие норм права ЕС, норм, создаваемых наднациональными институтами или институтами межнационального сотрудничества, посягает на ряд основополагающих принципов британского конституционного права. Так, например, ссылаются на принцип верховенства парламента, который всегда традиционно рассматривался в Великобритании как краеугольный камень всей системы конституционного строя страны. Конечно, выбор принадлежит суверенной власти, которая может согласиться с передачей части своих полномочий в ведение Сообществ и войти в их состав, либо не согласиться с передачей полномочий, и в таком случае остаться вне данного интеграционного объединения.

Попытки некоторых британских правоведов утверждать, что принцип верховенства парламента полностью сохраняет свое действие, поскольку в любое время парламент может принять постановление об отозвании своего предшествующего решения, вряд ли можно признать состоятельными. Подобный произвольный отказ от принятых обязательств не совсем вписывается в рамки правового государства.

Весьма близким к нормативно-правовым актам интеграционных объединений является **правовой режим международных договоров и соглашений.** Тем не менее различия между ними довольно существенны. Прежде всего обычный международный договор, как правило заключаемый на двух или многосторонней основе между суверенными государствами, создает права и правомочия непосредственно для главных субъектов международного права, коими являются суверенные государства или международные организации. Следовательно, основывать свои исковые требования непосредственно на международном договоре даже в том случае, если общепризнанные нормы международного права прокламированы конституцией составной частью национального права, оказывается делом довольно трудным и сложным.

Во многих же странах даже формально-юридически (например, в большинстве стран англосаксонского права) прямое действие норм международных договоров исключено. Акты имплементации, т. е. правоприменительные акты, могут служить основой для возбуждения дела в суде, отсутствие таких правоприменительных актов исключает возможность судебной защиты, основанной на международном договоре права.

Вместе с тем, говоря о международном договоре как источнике национального конституционного права, нельзя не отметить, что за последнее десятилетие появилась целая серия международно-правовых актов, которые непосредственно трактуют и регулируют осуществление тех или иных прав и свобод, закрепляемых на конституционно-правовом уровне в системе национального права. В первую очередь это относится к известным **Пактам о правах человека,** заключенным в рамках ООН в 1966 г., и ко многим другим актам гуманитарного характера. Формально закрепленные в этих международных правовых актах положения обязательны для государств, должным образом их подписавших и ратифицировавших. Основное их отличие от актов интеграционных объединений состоит в том, что они далеко не всегда снабжены юрисдикционной защитой. Это относится почти ко всем международно-правовым пактам, исключение, как уже отмечалось, составляет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, предусмотревшая создание специальных контрольных органов, и прежде всего Европейского Суда по правам человека, обладающего правом вынесения обязательных решений, подлежащих неукоснительному исполнению. Контроль за осуществлением этих решений принадлежит Комитету министров Совета Европы, в состав которого входят официальные представители всех государств — членов ЕС.

В юридической литературе нередко высказывается мнение о том, что международно-правовые пакты, и в частности пакты о правах человека, дали толчок дальнейшему развитию и, соответственно, ориентируют развитие национального конституционного права суверенных государств. Эта формула нуждается в некотором уточнении. Она создает впечатление, что позитивные правовые нормы, закрепляющие осуществление основных прав и свобод и устанавливающие их гарантии, приходят в национальное право из международного права. Это не совсем так. В действительности система правовых норм, закрепляющих осуществление прав и свобод человека, создающих для этого необходимые гарантии, в первую очередь формируется и утверждается в рамках национальных конституционно-правовых систем. И лишь благодаря последующей активности государств — членов международного сообщества на базе достижений национального права создаются акты международно-правового характера, в которых находят свое отражение согласованные позиции государств-участников по тем или иным вопросам, традиционно относящимся к конституционно-правовой сфере. Конечно, в свою очередь такие международно-правовые акты могут дать дальнейший толчок развитию национального права. Это подтверждает прежде всего опыт молодых независимых государств, чьи национальные системы права находятся еще в процессе становления и формирования.

Общие принципы права и конституционное право

Общие принципы права представляют собой концентрированное выражение наиболее важных сущностных черт и ценностей общей системы права. В них находят свое правовое выражение наиболее важные демократические ценности, свойственные современному развитому государству. Главный недостаток понятия общих принципов права в том, что оно не вполне конкретно и, следовательно, создает трудности для его применения судом.

В последние годы была предпринята попытка более четко определить понятие общих принципов права. Так, **Маастрихтский договор 1992 г. о создании Европейского Союза** содержит статью, которая прокламирует в качестве основных принципов европейского права права и свободы человека, закрепленные **в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.,** а равно относит к ним те, которые вытекают из конституционных традиций общих для конституционного строя всех государств — членов ЕС. Конечно, речь в данном случае идет о правовом акте, сфера действия которого ограничена территорией государств — участников Европейских Сообществ. Следует, однако, принять во внимание то, что если первоначально членами Европейских Сообществ было только шесть государств, то в настоящее время их число достигло 15, а в ближайшее время предстоит дальнейшее значительное расширение сферы применения европейского права за счет включения в это интеграционное объединение новых государств, в том числе ряда стран Центральной и Восточной Европы.

Несоответствие нормы материального или процессуального характера общим принципам права порождает ее ничтожность и недействительность вынесенного на ее основе решения. Все это позволяет сделать вывод о том, что общие принципы права представляют собой в настоящее время важный юридический инструмент. Они служат источником права вообще и конституционного права в особенности.

Иногда к числу источников права относят также доктринальные построения и труды выдающихся специалистов в области конституционного права. В отдельных странах судебные учреждения в мотивировочной части своих решений порой ссылаются на мнения авторитетных ученых или юридическую доктрину, превалирующую в данной стране. Воздействие юридической науки действительно может быть весьма значительным, однако это вряд ли дает основание рассматривать юридическую науку и доминирующие в стране правовые доктрины и концепции в качестве непосредственного юридического источника права. Это воздействие носит, как правило, опосредованный характер и проявляется главным образом за счет своего влияния на формирование правосознания судей и иных должностных лиц, призванных применять право на практике.

§ 3. Система конституционного права зарубежных стран

Внутренняя структура конституционного права зарубежных стран

Национальное конституционное право каждой страны обладает некоторыми общими характеристиками, свойственными ему как определенной отрасли права. Образующие эту отрасль правовые нормы имеют единый объект и предмет, т. е. определенную сферу приложения, и регулируют строго определенную область общественных отношений. Конечно, общие правила и требования, предъявляемые к нормам права вообще, приложимы и к конституционному праву. К ним относятся, например, требования обеспечить их юрисдикционную применимость, коими являются ясность, четкость, недвусмысленность и непротиворечивость.

Однако конституционно-правовые нормы и в этом отношении обладают некоторой спецификой. Прежде всего это находит свое выражение в том, что в конституционном праве важное место занимают *нормы-принципы, конкретное содержание которых необязательно и не всегда детально раскрывается в нормативном акте.*

Среди таких принципов фигурирует приверженность определенным ценностным ориентациям, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, призванной предопределить построение и функционирование государственного механизма. В основном законе провозглашаются принципы господства права, создания правового государства, светский и социальный характер государства, построение и функционирование механизма власти на основе принципа разделения властей. Нередко в новейших конституциях встречается также заявление о приверженности идеалам мира, а иногда и более конкретные постановления антимилитаристского характера.

В большинстве случаев речь идет о правовой формулировке тех ценностей, которым привержены соответствующие государства и которые они стремятся реализовать в своей практической деятельности. Вместе с тем понятно и очевидно, что такого рода нормы-принципы требуют своей последующей конкретизации либо в том же основном законе, что нередко имеет место, либо в последующем законодательстве, которое развивает и дополняет конституционные нормы. Вполне естественно, что все акты государственных органов, а тем более судебные решения, даже если они прямо не основаны на конституционной норме, не должны противоречить конституционному положению. Иное делает эти акты нелегитимными.

Одна из особенностей, скорее, правда, технического порядка норм конституционного права, состоит в том, что *они не обязательно содержат все три составные части правовой нормы — гипотезу, диспозицию и санкцию.* Подавляющее большинство кон-

ституционно-правовых норм не содержит указание на санкцию. В крайнем случае в них устанавливается правило, в соответствии с которым то или иное нарушение может преследоваться по закону. Санкции за нарушение конституционно-правовых норм обычно содержатся в нормах иных отраслей права, таких, как административное право, уголовное право и др. Нередки случаи, когда конституционно-правовая норма состоит только из диспозиции. Например: "Парламент состоит из двух палат"; "Правительство несет ответственность перед парламентом". Нередко, однако, гипотеза может составлять весьма существенную часть конституционно-правовой нормы. Например: "Законопроект считается одобренным, если он принят в идентичной редакции каждой из палат парламента".

Как и любая другая отрасль права, *конституционное право представляет собой строго урегулированную систему, строение которой отражает основное предназначение конституционного права, сферу его приложения, принципы, лежащие в основе конституционно-правового регулирования, внутреннюю взаимосвязь и иерархию норм, образующих данную систему права.* Внутренне построение конституционного права в зарубежных странах отличается спецификой и своеобразием, которые предопределены особенностями и уровнем развития данной страны, характером ее правовой системы в целом. Вместе с тем эта структура не может не отражать те тенденции правового развития, которые свойственны демократическим обществам и государствам.

Нормы конституционного права группируются обычно *в правовые институты* в зависимости от того, к какой именно сфере конституционно-правовых отношений они относятся, т. е. в зависимости от того, какие именно конкретные конституционно-правовые отношения эти нормы регулируют. *Основными элементами конституционного права выступают закрепляемые в нем принципы конституционного строя, правовой статус личности, принципы и нормы, регулирующие основные параметры государственного устройства, а равно нормы, регламентирующие порядок формирования, структуру и функционирование механизма государственной власти.* Нередко сами эти институты отличаются сложной внутренней структурой. Соответственно они включают более дробные подразделения, которые также обычно именуются институтами. Например, институт личных прав и свобод, институт гражданства и другие, которые охватываются более общим понятием — правовой статус личности. Механизм государственной власти включает такие институты, как глава государства, правительство, парламент, судебная система. Иногда отдельные институты объединяют столь значительное число правовых норм и настолько сложны, что к ним самим применяется термин "право". Например, избирательное право, парламентское право.

Перечень и характер этих институтов, их внутренняя взаимосвязь и даже иерархия во многом зависят от особенностей по-

литического режима и от принятой в стране формы правления. Так, во французской Конституции 1946 года, оформившей создание парламентской республики, на первом месте фигурировали применительно к механизму власти постановления, относящиеся к парламенту. В Конституции 1958 года, оформившей переход к смешанной республиканской форме правления, на первом месте среди институтов власти фигурирует институт Президента Республики.

Изменения, происходящие в общественной жизни и находящие свое отражение в конституционном праве, могут приводить к появлению и утверждению новых институтов конституционного права. Так, в послевоенный период весьма широкое распространение получает институт конституционного контроля. В последние годы все шире распространяется институт омбудсмана — уполномоченного по правам человека.

Строго научная систематизация конституционного права позволяет более точно разобраться в иерархии и соподчиненности отдельных элементов этой отрасли права, следовательно, может способствовать более правильному и эффективному применению норм конституционного права.

Построение учебного курса конституционного права зарубежных стран

С вопросом о предмете конституционного права зарубежных стран как отрасли права неразрывно связан и вопрос о предмете науки и учебного курса конституционного права зарубежных стран.

Наука конституционного права зарубежных стран имеет своим предметом изучение процесса формирования, эволюции и реального функционирования институтов и норм конституционного права. Наука при этом не может ограничиваться только интерпретацией и толкованием существующих и действующих норм конституционного права. В рамках науки происходит обобщение практики, прогнозируется развитие конституционно-правовых институтов, формулируются основные концепции, которые кладутся затем в основу практики реализации прав и свобод человека, построения и функционирования государственных органов и, что особенно важно, функционирования механизма конституционного судопроизводства.

Сравнительный анализ ценностных установок и ориентиров, проводимый наукой конституционного права зарубежных стран, позволяет сопоставить практику формирования конституционно-правовых институтов, их эффективность в условиях различных общественных систем и государственных форм. Такой анализ позволяет выявить те основополагающие ценности, которые присущи развитому демократическому государству и его конституционному праву независимо от исторических, национальных, демографических, социально-экономических и иных конкретных условий, в которых развиваются данные общества и государства.

Построение учебного курса, его внутренняя структура прежде всего отражают структуру самого конституционного права как отрасли права. Такой функциональный подход необходим, ибо главной задачей учебного курса является изучение в процессе сравнения или на национальном уровне эмпирического материала, образующего главную субстанцию самой отрасли национального конституционного права. Соответственно, подавляющее большинство тем курса совпадают с теми институтами, которые характерны для конституционного права и образуют его внутреннюю основу.

Вместе с тем задачи освоения учебного материала требуют введения ряда тем, которые позволяют судить о самом изучаемом предмете, проследить основные вехи становления и эволюции конституционного права, выявить те тенденции, которые доминируют в развитии конституционного права на современном этапе. Главное назначение учебного курса — дать последовательное, логичное и систематизированное знание теоретических положений и эмпирического материала, раскрывающее общее и особенное в конституционно-правовом развитии зарубежных государств.

Изучение учебной дисциплины должно способствовать правоведческой подготовке и получению необходимых профессиональных знаний и навыков, позволяющих правильно судить о социальном предназначении и сути конституционного механизма, выявить главные тенденции развития конституционного права в современных государствах, а также главное определяющее, которое составляет суть прогрессивного развития конституционного права. В этой связи еще раз необходимо подчеркнуть, что современное демократическое конституционное право делает все больший и больший упор на правовое обеспечение демократических начал и принципов функционирования современного общества и государства, с тем чтобы гарантировать осуществление прав и свобод человека и гражданина.

Это конечно не означает, что должно быть ослаблено внимание к изучению механизма и институтов власти. Речь идет о другом. О том, что при изучении этих институтов важно выявить их взаимодействие, их корреляцию с принципами демократического развития с интересами обеспечения прав и свобод человека. Именно под этим углом зрения и должно строиться изучение современного конституционного права.

Многообразие современных государств, принадлежность их к различным правовым системам, различие в уровнях общественного и государственного развития, исторические, национальные, культурные и другие особенности отдельных государств, делают каждую национальную конституционно-правовую систему во многом уникальной и неповторимой. В то же время существование большого числа суверенных государств делает практически невозможным изучение каждой национальной конституционно-правовой системы в отдельности.

Все это не может не учитываться в учебном курсе. Его построение отвечает задаче выявления прежде всего того общего, что характеризует конституционное право в целом. На этой основе строится первая часть курса, в рамках которой проводится сравнительно-правовое изучение институтов конституционного права зарубежных стран в целом.

Вторая часть курса включает в себя изучение конституционного права отдельных государств. Отбор такого рода национальных конституционных систем для изучения может основываться на различных критериях. Однако в первую очередь изучаются национальные системы передовых развитых государств, в чьей практике прослеживаются новые тенденции и явления конституционно-правового развития. В то же время во вторую часть включается обычно изучение конституционного права государств — наиболее типичных представителей региона или конституционно-правовой системы. Настоящий учебник, состоящий из двух главных частей, построен на этой основе. На неправовых факультетах изучение курса может быть ограничено только первой его частью, на юридических факультетах целесообразным и желательным является изучение как первой, так и второй части курса. Наконец, там, где существуют международно-правовые факультеты (отделения), где особое внимание уделяется изучению иностранного права, общий курс конституционного права целесообразно дополнить введением специальных курсов конституционного права по отдельным странам или регионам.

По общему правилу учебный курс конституционного права зарубежных стран, читаемый на юридических факультетах, принято относить к числу скорее общеобразовательных дисциплин. Нередко считается, что для будущего специалиста, работника национальных судебных органов, прокуратуры, а также адвокатов знание конституционного права зарубежных стран не имеет большого значения, что подобное значение этот курс имеет только в условиях специализированных учебных заведений и факультетов, таких, например, как международно-правовой факультет Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД РФ. Подобные мнения верны только отчасти. Действительно, в условиях международно-правового факультета изучение конституционно-правовых систем зарубежных стран чрезвычайно важно для профессиональной подготовки выпускников. Тем не менее нельзя не отметить, что и при подготовке специалистов, ориентированных на работу в национальном государственном аппарате, в судебных учреждениях, в адвокатуре, да практически для всех юристов высшей квалификации, знание основ конституционно-правового развития зарубежных стран — это не только элемент правовой эрудированности, но и важнейшее слагаемое высокого правового профессионализма. Без таких знаний невозможны ни выработка четкой гражданской позиции, ни достижения и успехи на поприще профессионального занятия юриспруденцией.

Глава 2. Наука конституционного права

§ 1. Формирование конституционного права как самостоятельной отрасли юридической науки

Исторически произошло так, что в отличие, например, от науки гражданского или уголовного права наука конституционного права сложилась как самостоятельная дисциплина во второй половине XIX в., а во весь голос заявила о себе только в XX в.

Это сравнительно позднее возникновение объяснить нетрудно. Для того, чтобы конституционное право как юридическая наука сформировалось в структурированную систему знаний, необходимо было, чтобы правовое регулирование форм и способов осуществления государственной власти, т. е. структуры, образования и деятельности органов государства, достигло значительного развития, чтобы сложилась более или менее развернутая система конституционных и иных правовых норм, регулирующих эту сферу отношений, а вопросы государственной жизни (в том числе отношения власти и граждан) решались бы не по произволу того или иного государственного властного лица, а на основе права и в соответствии с ним. Как образно отметил один из русских дореволюционных ученых: "...до тех пор, пока монарх может сказать о себе "государство — это я", науке государственного права нет и не может быть места"[1].

Сказанное не означает, что в системе юридических знаний ранее не было места вопросам, входящим в сферу государственного права; признавалось деление права на частное и публичное, использовался и термин "государственное право". Однако это далеко не равнозначно существованию самостоятельной систематизированной дисциплины, высокого теоретического уровня и большой практико-прикладной значимости.

Не менее показательно и то, что вопросы государственного права долгое время рассматривались в рамках принятой в гражданском праве, идущей от римского права трехзвенной системе институции: о лицах, о вещах, об исках. По этой схеме, например, высшие органы государственной власти попадали в раздел о лицах, территориальные вопросы — в раздел о вещах, а в раздел об исках попадала у некоторых авторов не только судебная власть, но и выборные органы. В самом конце XVIII в. Блэкстон в своих знаменитых комментариях английского права в разделе о лицах говорит "о парламенте, о короле и его титуле, о господах и слугах, о мужьях и женах, о родителях и детях". Эти институцион-

[1] *Гессен* В. М. Очерки истории науки государственного права // Известия С.-Петербургского Политехнического института. Т. XVI. 1911. С. 206.

ные подходы, заимствованные у частного права, имели объективное основание, поскольку на основе частноправового принципа (на основе личных прерогатив и привилегий) строились по преимуществу и сами отношения государственной власти.

Таким образом, формировавшаяся в XIX в. наука конституционного права не нашла в предшествовавшем развитии юридической науки сколько-нибудь значительной исходной опоры, в отличие от гражданского (частного) права, подвергшегося после рецепции римского права длительной научной обработке, многие результаты которой оказались достаточно адекватными новой системе товарно-денежных рыночных отношений.

Однако у науки конституционного права имелся иной плацдарм, значение которого трудно переоценить. Это — политическая философия XVIII в., и прежде всего труды таких ее представителей, как Ш. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, Дж. Локк, Д. Дидро, Т. Джефферсон и др. Именно в этих трудах сформулированы многие принципы, восприятие и развитие которых позволило создать в конечном итоге развернутую конституционно-правовую доктрину, ставшую не только самостоятельной, но и ведущей отраслью юриспруденции. Речь идет о таких принципах, как *народный суверенитет, разделение властей, верховенство конституции, неотчуждаемость основных прав* и т. п. Однако как ни важна роль политической философии просвещения в генезисе науки конституционного права, историческая дистанция между ними слишком значительна, чтобы можно было говорить о прямой преемственности.

Политическая философия просветительства была направлена на необходимость преобразования существовавшего государства, его институтов и методов правления; наука конституционного права формировалась исходя из объективной потребности юридического оформления и закрепления новой, уже реально возникшей системы политических отношений и институтов буржуазного общества. Отсюда и существенные различия между первой и второй, хотя общей для них оставалась исходная установка: "заменить правление людей правлением закона".

Становление науки конституционного права в огромной степени определялось ее практико-прикладной функцией: изложение и систематизация все возрастающего потока норм государственного права, выработка требуемых практикой новых юридических понятий, конструкций, технологий (например, избирательных систем, законодательной техники, законодательной процедуры и т. п.).

§ 2. "Классическая школа"

На первом этапе развития науки конституционного права господствующее положение в ней занимала так называемая "классическая школа", заложившая основы развитой демократической

конституционно-правовой доктрины. Эту школу называют также "юридической", поскольку свою главную задачу ее представители видели в разработке основополагающих принципов, норм, категорий государственного права, систематизации его норм, восполнении пробелов и т. п., что было особенно важным в становлении нового конституционного права. Для обоснования данного научного подхода использовалась методология юридического позитивизма — сознательное ограничение предмета юридической науки лишь *правовой формой* общественных явлений. Все видные представители классической школы исповедовали именно такое методологическое кредо.

По утверждению немецкого ученого П. Лабанда, научная задача изучения действующего права "заключается в конструировании правовых институтов, в приведении отдельных правовых положений к общим принципам и, с другой стороны, выведения вытекающих из этих принципов следствий. Для разрешения этой задачи нет других средств, кроме логики... Все исторические, политические и философские рассуждения, как бы они ни были ценны сами по себе, для догматики определенной правовой материи не имеют значения и часто служат лишь для того, чтобы скрыть недостаточность конструктивной работы"[1].

Видный российский правовед Ф. Ф. Кокошкин подчеркивал, что юридическая наука о государстве, т. е. наука государственного права, изучает не совокупность всех явлений, связанных с государством, а лишь "ту правовую связь, которая соединяет людей в такой союз; она изучает государственную жизнь лишь постольку, поскольку она определяется нормами права. Изучая таким образом явления государственной жизни только с одной стороны, юридическая наука не стремится дать этим явлениям полной, всесторонней, исчерпывающей характеристики, но стремится только выяснить их правовую сущность, их юридическую природу"[2].

Самый, пожалуй, видный представитель классической школы — немецкий ученый Г. Еллинек постоянно подчеркивал необходимость методологического различия между социальным учением о государстве и учением о государственном праве. Содержание первого — фактическое и историческое; содержание второго — юридические нормы, которые, хотя и должны найти свое выражение в реальном бытии государства, должны быть строго отделены от этого социального бытия[3].

Подобные методологические установки не казались представителям классической школы ограниченными, поскольку они ви-

[1] *Laband P.* Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Tubingen, 1911. S. IX.
[2] *Кокошкин Ф.* Лекции по общему государственному праву. Изд. 2. М., 1912. С. 166. Ф. Кокошкин был одним из основных авторов демократического избирательного закона, по которому проводились в 1917 г. выборы в Учредительное Собрание. Убит в 1918 г. в больнице пьяными матросами.
[3] *Еллинек Г.* Право современного государства. Т. 1. СПб., 1908. С. 16, 38.

дели в государстве преимущественно юридическое явление[1], и, соответственно, юридическое видение государства дает более всего для его понимания. В этой конструкции, сколь бы она ни была спорной, видно отчетливое стремление в развитие либерально-демократических идей отказаться от представлений о государстве лишь как властном механизме управления обществом, основанном на фактической силе. Не случайно именно в этот период входит в науку понятие "правовое государство".

По своим целям и объективным результатам классическая школа может быть названа либерально ориентированной. В известной мере ее допустимо рассматривать и как своеобразное в методологическом плане отражение в юридической науке установок экономического либерализма. Большинство видных представителей школы придерживалось либерально-демократических взглядов, хотя доля либерального и демократического была различной в разных конкретно-исторических ситуациях. Во всяком случае в рамках этой школы не было влиятельного реакционно-ретроградного крыла.

Вместе с тем на подходы представителей школы к проблемам конституционализма, парламентаризма, законотворчества и многим другим в немалой степени повлияло то обстоятельство, что в рассматриваемый период преобладающей формой правления была монархия, переживавшая процесс превращения в конституционную монархию. Процесс этот был необратим, но достаточно сложен и противоречив, поскольку отражал сосуществование различных социально-политических сил. (Напомним, что до первой мировой войны в Европе было только три республики.) Многие представители классической школы не выступали как сторонники республиканской формы правления, предпочитая эволюцию конституционной монархии в либерально-демократическом духе.

Этим объясняется, в частности, то, что в трудах уже упоминавшихся Г. Еллинека, П. Лабанда и других суверенитет понимается только как государственный (а не суверенитет народа). Выдвинутая тем же Г. Еллинеком теория "самоограничения государственной власти", согласно которой эта власть призвана определять правовые рамки своей деятельности и связана ими, несомненно демократическая для своего времени (в России правыми силами она оценивалась как опасно революционная), вместе с тем оставляла монархической власти достаточную свободу усмотрения в установлении пределов "самоограничения". Преобладание монархической формы правления предопределило и то большое внимание, которое представители классической школы уделяли правовому положению главы государства, его взаимоотношениям с представительными органами и т. п.

[1] По краткому определению немецкого философа Г. Когена "Государство — это форма права".

Исключением в этом плане была французская конституционно-правовая доктрина, сложившаяся, когда Франция стала парламентской республикой. Перед П. Мишу, А. Эсменом и другими французскими авторами не стояла задача обоснования равновесия между монархом и парламентом. Традиции, идущие от Декларации прав человека и гражданина 1789 г., не позволяли отказаться от принципа народного суверенитета как источника государственной власти, что предопределило и неприятие ими конструкции "самоограничения государства". Стержневое место в работах французских представителей школы занимал парламентаризм (что соответствовало роли парламента в политической системе страны), а также тесно взаимосвязанные с ним партийная система, избирательное право и т. п. Характерно, что будучи сторонниками парламентаризма, многие авторы, в том числе наиболее известный из них А. Эсмен, высказывались за ограничение всеобщего избирательного права. Эсмен считал наиболее совершенной моделью двухпалатный парламент при широких полномочиях верхней палаты в целях "разумного сочетания духа прогресса и традиций консерватизма". Поскольку во Франции в XIX в. государственный строй и конституции неоднократно менялись, Эсмен настойчиво подчеркивал, что принцип преемственности сильнее всех этих перемен — "государство по природе своей вечно, и юридическое существование его не допускает никакого перерыва"[1].

Виднейшим представителем юридической школы в Англии был А. Дайси. Его труды и сегодня считаются в этой стране классическими. Ключевые моменты во взглядах Дайси — верховенство парламента и "правление права". Именно парламенту, а не народу, по мнению Дайси, принадлежит суверенитет, акты парламента непререкаемы, каково бы ни было их содержание. "Правление права" призвано обеспечить гарантии индивидуальной свободы, и главная роль в этом принадлежит независимым судьям, которые ограждают подданных не только от произвольных актов администрации, но и от законодателя. Обеспечение прав и свобод Дайси считал сферой не статутного права (законов), а преимущественно "общего права".

Особенностью развития науки в США является как раз отсутствие классической школы государственного права, если не считать некоторые явно подражающие европейским образцам работы, не оставившие глубокого следа. Стилю американского мышления были чужды отвлеченные теоретико-методологические установки этой школы и гораздо ближе эмпирические подходы, что и привело к раннему формированию в США политической науки, о которой речь пойдет ниже. Сказалась и традиционная американская неприязнь к государственной власти, к которой классическая школа, особенно в лице немецких авторов, испытывала пиетет.

[1] *Эсмен А.* Общие основания конституционного права. СПб., 1909.

§ 3. Развитие идей "классической" и иных школ в российской дореволюционной науке

Наука конституционного права в России, формирование которой началось после реформ 1864 г. и шло достаточно быстрыми темпами, не может, к сожалению, похвастаться собственной предысторией. Она складывалась в значительной мере по образцу европейской модели, и прежде всего немецкого варианта, классической школы. Объективной предпосылкой этого было сходство форм государственного развития в обеих странах, даже с учетом того, что Германия гораздо быстрее шла по пути преобразования монархии в конституционную. Влияние немецкой школы признавали и ведущие представители российской науки конституционного права, которые в большинстве своем учились в университетах Германии. Русский государствовед Ф. Тарановский писал в этой связи "о заимствовании конструктивных приемов немецкой школы и применении их к разработке отечественного государственного права"[1].

Все это, однако, ни в коей мере не снижает высокий теоретический уровень и не умаляет оригинальность российской науки конституционного права, или права государственного, как она себя по преимуществу называла в связи с отсутствием в стране конституции. Во всяком случае в двух отношениях она выгодно отличалась от немецкой науки.

Во-первых, широтой сравнительно-правового кругозора. Российская наука государственного права не знала чувства предубеждения и превосходства в отношении зарубежного права и науки любой страны, что было свойственно в силу ряда исторических причин немецкой доктрине, особенно в отношении Франции, и не замыкалась подобно ей в национальных рамках.

Во-вторых, русскую конституционно-правовую доктрину отличала большая политическая смелость, более последовательная ориентация на необходимость изменения государственного строя страны, что более всего ощущалось в преддверии событий 1905—1906 гг. Либерально-демократическое крыло в русской юридической науке было значительно сильнее право-консервативного.

Можно указать и на значимое теоретическое различие (в общих рамках юридической школы) во взглядах российских и немецких ее представителей. Г. Еллинек и его последователи свое видение государства как юридического явления заключали выводом о том, что государство — это *особое юридическое лицо*. И в русской науке были сторонники такого подхода (например, уже упоминавшийся Ф. Кокошкин), однако преобладала здесь трактовка государства как *"юридического отношения"*. Наиболее четко эту позицию сформулировал один из видных российских государствоведов Н. Коркунов. Он писал, что государство может выс-

[1] *Тарановский Ф. В.* Юридический метод в государственной науке. Варшава, 1904. С. VII.

тупать как субъект права — юридическое лицо. Но происходит это только тогда, когда речь идет о гражданско-правовых и административно-правовых отношениях. Однако кроме этих отношений, писал Коркунов, "где государство как особая личность противополагается гражданам, граждане имеют права и обязанности именно, так сказать, в самом государстве как составляющие его коллективную личность члены. Таковы все, так называемые политические права, право на участие в законодательстве, суде, управлении. Эти права и обязанности не могут быть понимаемы как права в отношении к юридической личности государства. Эти права и обязанности не составляют отношения государства к чему-либо вне его стоящему: напротив, они образуют внутреннюю организацию государства, как юридического лица. Поэтому мы и говорим, что это права и обязанности не в отношении к государству, а в самом государстве. Другими словами, как и все коллективные личности... и само представляет собой юридическое отношение, субъектами которого являются составляющие его граждане... Поэтому и в основе государственного права должно быть положено понимание государства как юридического отношения"[1].

Научная ценность обеих конструкций относительна, тем не менее подход Коркунова заслуживает предпочтения, поскольку он видит в государстве нечто большее, чем власть, стоящую над обществом.

В развитии русской дореволюционной науки государственного права можно выделить два этапа: с конца XIX в. до событий 1905 г. и последующее десятилетие. Для первого периода особенно характерен сравнительно-правовой аспект, изучение зарубежных форм правления, что достаточно наглядно иллюстрировало отсталость российского самодержавного строя и в конечном счете приводило к выводу о необходимости реформ. Цель реформ виделась по преимуществу в превращении России в конституционную монархию (что означало отказ от неограниченного самодержавия) с утверждением принципа разделения властей. Эта концепция выражена, в частности, в трудах Б. Н. Чичерина — одного из крупнейших русских дореволюционных авторов. Средство ограничения самодержавия Чичерин видел в создании двухпалатного представительного органа сословного характера, наделенного большими правами, но при этом предупреждал, что парламентское правление в России встретится с большими трудностями.

Во второй период, когда после 1905 г. в российском самодержавии отчетливо проступили черты конституционной монархии, на первый план в юридической науке выдвинулись конкретные проблемы и институты российского государственного права. Произошло размежевание между теми, кто полагал, что Россия не должна идти дальше по пути ограничения самодержавия (Н. Кор-

[1] *Коркунов Н.* Указ. соч. С. 22—23; *его же.* Русское государственное право. Т. 1. СПб, 1914. С. 186.

кунов), и сторонниками дальнейшего углубления реформ путем усиления народного представительства и прав представительского органа, пусть даже и в рамках конституционной монархии (М.Ковалевский).

Среди представителей русской юридической школы было немало явных и скрытых сторонников республиканской формы правления, что и показала потом Февральская революция. Однако научного обоснования возможностей и перспектив российского республиканизма школа не дала. Слишком коротким оказался период, отведенный ей историей.

§ 4. Наука конституционного права в XX веке

Развитие науки конституционного права в XX в. распадается на два периода, четкой гранью между которыми является вторая мировая война.

I. Уже в первые десятилетия XX в. классическая школа подвергается критике и постепенно теряет господствующие позиции. Разумеется, накопленный ею "банк данных" сохранял свое значение и использовался на практико-прикладном уровне, но ее исходные установки уже не определяли развитие конституционно-правовой доктрины.

Сторонники новых ориентаций, получивших обобщающее название *юридико-социологического направления* (Л. Дюги, М. Ориу, Л. Гумплович, Р. Сменд и др.), отвергали позитивистскую методологию и настаивали на том, что государствоведение должно обратиться к социально-политическим реалиям.

Практически это выразилось прежде всего в замене юридического видения государства, свойственного классической школе, трактовкой государства в понятиях силы и фактического властвования. Так, по Дюги, государственная власть есть "социологический факт", правление людей, в каком-то отношении более сильных, чем остальные; будучи фактом, государственная власть не нуждается в легитимации, понятия *воля* и *суверенитет народа* оказываются излишней "недоказуемой идеей". В контексте конституционного права трактовка государства как силы приводила многих государствоведов (например, Л. Гумпловича) к выводу о несостоятельности понятия "правовое государство".

Классическая школа, связанная с идеологией экономического либерализма, принадлежала к учениям, важным отправным пунктом которых была отдельная человеческая личность — индивид. Представители социологического подхода считали, что индивидуалистические доктрины отжили свой век и заменили индивида "общностью", "коллективом" в том или ином их понимании.

Наиболее известный автор того периода, французский государствовед Л. Дюги "со всей возможной энергией" (выражение известного русского юриста П. Новгородцева) отвергает класси-

ческую школу за ее индивидуалистический подход, за то, что она видит отдельного человека, но не видит "социальной солидарности", которая и должна определять государственно-правовые отношения и институты. Из идеи "социальной солидарности" следует приоритет обязанностей всех членов общества, ее реализация делает излишними понятия *субъекта права* и *субъективного права*. Только "социальная солидарность" может поставить государственную власть в строгие правовые рамки. Л. Дюги критикует в этой связи концепцию "самоограничения государства", которую развивали Г. Еллинек и другие представители классической школы, за то, что в данной концепции "самоограничение" зависит только от самого государства. Но даже с учетом этого обстоятельства подход классической школы к проблеме выглядит куда более реалистичным. В той же плоскости, что и "социальная солидарность", лежит концепция "интегрированного общества" немецкого ученого Р. Сменда и некоторые другие.

Можно привести и другие примеры, показывающие, как и вышеприведенные, характерную особенность юридико-правового направления: выдвигались в принципе правильные тезисы, както: "наука конституционного права должна выйти за рамки юридической догматики"; "в трактовке государства нельзя упускать из виду фактор силы"; "для жизнедеятельности государственного механизма чрезвычайно важны общественное сознание и коллективные представления". Однако их дальнейшая разработка приводила к выводам, не только малосостоятельным в научном плане, но и препятствовавшим демократической ориентации конституционно-правовой доктрины.

Как относительное исключение в этой последней связи может рассматриваться так называемый **институционализм** — теория, согласно которой в развитом обществе политическая власть разделена между государством и другими "институциями" (партиями, профессиональными и предпринимательскими союзами и т. п.). Хотя с тезисом о разделе (диффузии) государственной власти согласиться трудно, необходимо отметить, что в теории институционализма нашла отражение сложная структура политической системы общества в развитых странах; это способствовало в дальнейшем, уже во второй половине века, развитию концепции плюралистической демократии и политического плюрализма (многообразия). Что же касается популярных в рассматриваемый период идей дюгизма (они активно обсуждались и в советской научной литературе 20-х гг.), то они сошли на нет, не оставив в современной конституционно-правовой доктрине сколько-нибудь заметного следа, в частности и потому, что они оказались созвучны трактовке государственной власти и соотношения индивида и общества в тоталитарных идеологиях XX в.[1]

[1] Сам Л. Дюги по совокупности его взглядов не может быть отнесен к антидемократическому крылу в государствоведении.

В ряде европейских государств эти идеологии, отрицавшие демократические конституционные принципы, стали официальными, превратив науку государственного права в апологетику тоталитарных режимов, имевшую мало общего с наукой. С учетом вышесказанного можно сделать вывод, что первая половина XX в. — это период стагнации в науке конституционного права. В значительно меньшей степени это относится к английской и американской юридической литературе, да и в европейской (особенно выдвинувшейся на первый план французской литературе) содержалось немало значимых разработок по проблемам парламентского права, соотношения законодательной и исполнительной властей и расширения компетенции последней, делегированного законодательства и др. Так, тому же Л. Дюги принадлежит формула "собственность обязывает", которую сегодня можно встретить в конституциях многих стран.

II. Во второй половине XX в. в науке конституционного права происходят существенные позитивные изменения, которые сегодня позволяют охарактеризовать ее как *демократическую доктрину конституционного права*.

Исходным пунктом этого развития стало осознание мировым сообществом на конкретном историческом опыте, какую угрозу и бедствия несет с собой тоталитарная государственность. После второй мировой войны в странах Западной Европы и в Японии, освободившихся от фашистских и профашистских режимов, были приняты конституции, основанные на фундаментальных демократических принципах. Позднее, после распада социалистической системы, конституции аналогичного типа были приняты в странах Центральной и Восточной Европы. В результате деятельности Организации Объединенных Наций и некоторых других масштабных международных организаций многие конституционные принципы и нормы приобрели характер международно-правовых стандартов. Это конституционное развитие явилось главным фактором, предопределившим характер и ведущие установочные идеи современной науки конституционного права.

Основная из них — *организация и функционирование государственной власти в соответствии с принципами правовой государственности при главенствующей роли института основных прав и свобод человека и гражданина*. На рубеже нового тысячелетия правовое государство стало фундаментальным понятием науки конституционного права. Напомним, что оно прозвучало впервые на рубеже XIX—XX вв. в трудах представителей классической школы. Здесь прослеживается преемственная связь, однако различия достаточно существенны. Прежде это было не более чем доктринальное понятие; ныне *правовое государство* — принцип, закрепленный в большинстве действующих конституций в качестве основы государственного строя. Ранее перспективы правовой государственности связывались исключительно с волей государственной власти в порядке ее "самоограничения"; сегодня

они воспринимаются как результат взаимодействия внутригосударственного права с международным, которое сделало принципы правового государства *международно-правовыми стандартами*. На рубеже веков понимание правового государства не выходило за рамки сугубо юридического подхода; в конце XX в. общепризнано, что правовое государство может реализовываться, лишь будучи одновременно социальным государством.

Разумеется, в рамках общей ориентации доктрины конституционного права возможны различные трактовки многих, в том числе существенных, проблем и институтов этой отрасли права. В конкретно-исторических условиях возможно, например, противостояние взглядов на форму правления сторонников парламентской республики, с одной стороны, и республики президентского типа — с другой; или же сторонников далеко идущего федерализма и, наоборот, государственной централизации. Это, однако, далеко не то же самое, что научная борьба в прошлом между защитниками государственного строя абсолютной монархии и приверженцами республиканской формы правления или противостояние идей правовой государственности и диктатуры пролетариата. Сегодня при всех различиях и теоретических спорах, которые неизбежны в науке, в конечном счете трудно выделить крупные школы конституционного права, противостоящие друг другу по основополагающим теоретическим аспектам правовой государственности.

Изменились и ушли из стадии противостояния также отношения науки конституционного права и политической науки. Эта последняя сложилась на рубеже XIX—XX вв. в США. Она провозгласила себя прагматической наукой, изучающей в отличие от юридической науки реальное функционирование государственно-правовых институтов. Отказавшись от теоретических конструкций, политическая наука на первых порах выступала как наука сугубо эмпирическая, не шедшая далее фактологического освещения этих институтов, личностных характеристик государственных деятелей и т. п. После второй мировой войны под американским влиянием политология переместилась и на Европейский континент, тоже как дисциплина преимущественно эмпирическая. Однако в дальнейшем теоретический уровень политологии существенно возрос. В ней сложились два направления: одно из них считало предметом данной науки прежде всего и главным образом политику и политические отношения, а другое — изучение политических систем, преимущественно в их институциональном аспекте. В тех странах, где преобладало второе направление, политическая наука тесно сблизилась с наукой конституционного права, в которой в свою очередь ранее уже возросла социологическая ориентация. Во Франции, например, сложилась дисциплина, именуемая "Конституционное право и политические институты". Вряд ли можно говорить о науке конституционного права в США как автономной по отношению к политической науке.

Если сравнить науку конституционного права в разных странах, то обнаруживаются немаловажные отличия. Они обусловлены особенностями государственного строя, отражающего историю и традиции страны, демографические и геополитические факторы, политическую ситуацию, в которой принималась ее конституция и т. п. Они обусловлены также своеобразием пути развития, пройденного юридической наукой в каждой стране, особенностями общественного сознания, в первую очередь правосознания, и т. п. Сказывается и соперничество национальных доктрин, хотя в настоящее время нет такого противостояния и конфронтации, которыми в XIX — начале XX в. отличались взаимоотношения наук конституционного права во Франции и государственного права в Германии (об этом говорит даже наименование наук). Хотя сегодня отчетливо проявляется тенденция к нивелированию различий (в частности, под влиянием интеграционных процессов), конституционно-правовые доктрины отдельных стран сохраняют каждая свой стиль и характерные черты, по-разному расставляют акценты в освещении институтов действующего права. С этим связано то большое внимание, которое в науке конституционного права уделяется сравнительно-правовым исследованиям.

Укажем еще на одну чрезвычайно важную особенность науки конституционного права на рубеже нового тысячелетия. Сегодня ушло в прошлое длительное идеологическое противостояние западной демократической конституционно-правовой доктрины и социалистической науки государственного права, сложившейся в Советском Союзе, других странах социалистической системы. Эта наука видела одну из важнейших своих задач в критике и разоблачении "буржуазной демократии". Она отрицала основные идеи и ценности, на которых основывались демократическая конституционно-правовая доктрина и само конституционное право второй половины нашего века, как-то: правовое государство, разделение властей, политический и идеологический плюрализм, неотчуждаемые права человека и гражданина, парламентаризм, конституционное правосудие и т. д. Даже после того как в 60—70 гг. вследствие отказа от "диктатуры пролетариата" (которая как власть, не ограниченная законом, не оставляла конституционному праву сколько-нибудь значимой роли) и утверждения принципа "мирного сосуществования" двух общественных систем в социалистической науке государственного права произошли некоторые позитивные сдвиги и расширился круг исследований, посвященных основным институтам конституционного права, в том числе и зарубежным, исходные позиции серьезных изменений не претерпели.

Качественно новый период в развитии российской науки конституционного права начался в конце 80-х гг., когда подобающее ей место заняла идея правового государства, а права и свобода человека и гражданина перестали рассматриваться как дарованные ему государством и партией.

Политические процессы, проходившие в России, ломали старые институты и незамедлительно требовали новых реальных знаний о парламентаризме, избирательных системах, принципах реального федерализма, судебном конституционном контроле и т. д. Формировалась новая демократическая доктрина конституционного права. Ее становление было достаточно сложным — в противостоянии новых идей и прежних представлений, но в целом успешным. Важным фактором, стимулирующим развитие этой доктрины, стала Конституция Российской Федерации 1993 г., по всем основным параметрам соответствующая модели современной демократической конституции.

Основу сегодняшней российской конституционно-правовой доктрины составляют демократические взгляды на устройство государства, в концентрированной форме выраженные в идее правового государства и главенства института прав и свобод человека и гражданина.

Тем самым она отчетливо отразила основное направление развития демократической конституционно-правовой доктрины на рубеже нового тысячелетия.

Основные положения и установки конституционно-правовой доктрины, исторически сложившейся на Европейском и Американском континентах, восприняты в ряде стран и за их пределами (например, Индия, Израиль). Вместе с тем нельзя не видеть, что в государствах, именующих себя исламскими, а под их влиянием и в некоторых других государствах либерально-демократической конституционной доктрине противостоит доктрина, основанная на исламе и отстаивающая иной тип государственного устройства и правового статуса личности. В этой доктрине нет места суверенитету народа, политическому и идеологическому плюрализму, равноправию, независимо от пола и отношения к религии и многим другим демократическим принципам и институтам. С трудом вписывается в эту доктрину даже само понятие конституций, да и то понимаемой как закон, октроированный (дарованный) монархом либо верховным религиозным лидером.

Следует помнить и о том, что предмет науки конституционного права шире, чем само конституционное право. Наряду с источниками и институтами данной отрасли он охватывает историческое развитие конституционного права как такового и его основных институтов, зарубежное конституционное право. Кроме того, наука конституционного права изучает свой собственный путь развития, разрабатывает свою методологию, определяет свои отношения со смежными научными дисциплинами.

Глава 3. Конституции зарубежных стран

§ 1. Понятие и сущность конституции

Понятие конституции

В переводе с латинского слово “constitutio” означает "устанавливаю", "учреждаю". В юридическом значении конституция — это документ учредительного характера.

Своим происхождением конституции обязаны приходу к власти буржуазии, точнее говоря — ее выходу на политическую арену в борьбе с феодализмом. В такой стране, как Англия, где буржуазные преобразования начались ранее, чем в других странах, значительно раньше, чем в этих странах были приняты документы конституционного характера, например Орудие управления 1653 г., Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и предупреждении заточения за морями 1679 г. и др. Но первые писаные конституции в современном понимании были приняты в США в 1787 г. и во Франции и Польше в 1791 г.

В соответствии с концепциями конституционализма, теориями разделения властей и естественных прав человека цель принятия конституции заключалась в том, чтобы установить пределы осуществления государственной власти, ограничить ее определенными рамками, не допустить произвола при ее осуществлении как в отношениях отдельных ветвей власти друг с другом, так и по отношению к человеческой личности. На это указывал еще проф. А. Д. Градовский. Он писал: "Основным и общим признаком конституционных форм является то, что можно назвать *самоограничением* государственной власти, в силу чего эта власть не является *абсолютною,* в чьих бы руках она ни находилась, в руках народа или монарха с народным правительством"[1]. Об этом же говорят и современные зарубежные ученые. Так, Бирд в своей книге "Американское правление" (1949. С. 9) определял конституцию как документ, устанавливающий пределы управления, предписывающий его полномочия и определяющий свободы лиц и граждан.

Таким образом, принятие конституций было, бесспорно, прогрессивным актом.

В отличие от других нормативных актов конституция является *основным законом* государства и общества. Такое ее положение связано прежде всего с тем, что конституционные нормы регламентируют наиболее важные общественные отношения, связанные с осуществлением государственной власти. В них опреде-

[1] *Градовский А. Д.* Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895. С. 3.

ляются: правовое положение личности, форма правления и государственного устройства, система государственных органов и порядок их формирования, их взаимоотношения между собой.

Следует признать, однако, что в силу различных факторов в содержании конституций каждой конкретной страны имеются существенные особенности. Так, в некоторых из них отсутствуют нормы, определяющие порядок формирования отдельных государственных органов, а делается лишь отсылка к соответствующему закону. В Конституции же Франции 1958 г. нет главы, посвященной правовому положению личности. При этом дается отсылка к Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. и к Преамбуле Конституции 1946 г. Но тем самым указанным актам придается характер действующих правовых норм. В то же время Конституция Италии 1947 г. уделила этому вопросу очень большое внимание. Правовому положению личности посвящены раздел "Основные принципы" и четыре главы части первой, закрепляющие гражданские, политические, социально-экономические права, права в области образования и культуры. То же самое можно сказать и о многих других конституциях, принятых после второй мировой войны. Практически во всех зарубежных конституциях имеются нормы, закрепляющие господствующие виды собственности — одну из основ общественного строя.

Содержание конституций позволяет говорить о многих из них как об *основе всей правовой системы государства,* поскольку ряд их норм являются основополагающими для различных отраслей права: не только конституционного, но и административного, финансового, гражданского, трудового и др.

Значение конституции как основного закона государства придает ей характер документа, обладающего *высшей юридической силой,* занимающего верхнюю ступеньку в иерархии правовых актов. Все другие нормативные акты не должны противоречить ей, издаются в дополнение и развитие конституции. Акты, противоречащие нормам основного закона и провозглашенным в нем принципам, не должны применяться, и при наличии специального органа конституционного надзора признаются им недействительными целиком либо в той их части, в которой имеет место указанное противоречие.

Однако прямого указания в конституциях на их верховную силу по сравнению с простыми законами и другими нормативными актами, как правило, не содержится. В качестве исключения можно назвать основные законы Португалии, Ирландии, Японии. Так, ст. 98 Конституции Японии гласит: "Настоящая Конституция является верховным законом страны, и никакие законы, указы, рескрипты и другие государственные акты, противоречащие в целом или в части ее положениям, не имеют законной силы". Статья 277 Конституции Португалии устанавливает: "I. Являются неконституционными нормы, нарушающие положения Конституции или принципы, в ней закрепленные".

Но хотя в большинстве конституций зарубежных стран не содержится специальных норм о верховенстве конституций, это обычно вытекает из статей, которые определяют юрисдикцию специальных органов по контролю за *конституционностью* законов и других нормативных актов. Так, ст. 161 Конституции Испании вменяет Конституционному суду в обязанность рассмотрение заявления о конституционности законов и нормативных актов, имеющих силу закона. Объявление неконституционной юридической нормы, имеющей силу закона, лишает ее этой силы.

Однако в тех конституциях, где нет соответствующих положений, суды обязаны в своих решениях руководствоваться принципом верховенства конституционных норм перед другими нормативными актами.

Единственным исключением из этого правила являются Великобритания и Новая Зеландия, в которых нет писаных конституций и все законы имеют одинаковую юридическую силу.

В федеративных государствах признается и провозглашается верховенство конституции федерации перед конституциями и другими нормативными актами ее субъектов. Так, в части второй ст. VI Конституции США устанавливается: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов... являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязаны к их исполнению, хотя бы в конституции и законах отдельных штатов встречались противоречащие постановления".

В тех странах, где признается приоритет норм международных договоров и общепризнанных принципов международного права перед национальным законодательством, как правило, не допускается заключение международных договоров или присоединение к тем пактам, нормы которых не соответствуют отечественной конституции.

Однако Конституция Португалии установила и исключение из этого принципа, закрепленное в части второй ст. 277: "Органическая или формальная неконституционность международных договоров не препятствует применению их норм во внутренней правовой системе Португалии, поскольку такие же нормы применяются во внутренней правовой системе другой стороны, за исключением случаев, когда их неконституционность влечет за собой нарушение фундаментального положения". Но такого рода нормы являются исключением на фоне общего подхода — признания верховной силы конституционных норм и неприменимости актов, им противоречащих.

В силу важности регулируемых конституцией общественных отношений, верховенства ее предписаний и в целях обеспечения стабильности основного закона устанавливается особый, *более сложный* порядок ее принятия, внесения в нее изменений и дополнений[1], отличающийся от порядка принятия и изменения простых законов.

[1] Этот вопрос рассматривается в § 3 настоящей главы.

Таким образом, **конституция — это основной закон государства, определяющий пределы осуществления государственной власти и представляющий собой систему правовых норм, регламентирующих государственный строй страны, принципы правовой системы государства и основы его взаимоотношений с населением.**

Сущность конституции

Подавляющее большинство зарубежных юристов-государствоведов ограничиваются примерно таким формально-юридическим определением конституции, но с учетом ее содержания в соответствующей стране. Сказанное относится к юристам как старого, так и нового поколения. Вот что по данному вопросу писали английские государствоведы Е. Уэйд и Г. Филлипс: "Под конституцией обычно понимают обладающий особым правовым значением документ, в котором определяются основы организации, а также функции органов управления государства и формулируются принципы, определяющие деятельность этих органов"[1].

Однако только такой подход к этому документу не позволяет понять, почему принимается та или иная конкретная конституция, почему она получает именно такое содержание, отличающее ее от других основных законов, какие причины вызывают необходимость внесения в нее определенных изменений и дополнений в рамках одного и того же строя, существующего в данной стране.

Ответ на указанные вопросы может дать выявление сущности конституции. Этому вопросу уделил большое внимание Ф. Лассаль в своей лекции, которая так и называется: "Сущность конституции". В ней он указал, что "действительная конституция страны — • это фактические соотношения сил, существующих в стране, писаная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил"[2]. Дж. Ст. Милль по этому вопросу писал: "Во всякой конституции есть одна сильнейшая сторона, и если бы обыкновенные конституционныя сделки перестали существовать и отдельные элементы вступили в борьбу, то она бы постоянно одерживала верх. Конституционные правила применяются на практике только до тех пор, пока они дают перевес в управлении той из сторон, которая владеет наибольшею действительною силой вне стен парламента"[3].

В работах основоположников марксизма подчеркивается, что конституция является результатом политических форм классовой

[1] *Уэйд Е., Филлипс Г.* Конституционное право. М., 1950. С. 3.
[2] *Лассаль Ф.* Сущность конституции. Что дальше? СПб., 1905. С. 33—34.
[3] *Милль Дж. Ст.* Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. С. 79.

борьбы, что она устанавливается господствующим классом после выигранного сражения, что она отражает соотношение сил в классовой борьбе.

Действительно, если провести анализ конституций, принятых в конце XVIII — начале XIX столетия, то видно, что в них довольно четко зафиксирован результат классовой борьбы: отражается либо полная победа буржуазии, либо политический компромисс между буржуазией и дворянством. Примером первого была Конституция США 1787 г. и Конституция Французской Республики 1791 г., которые отстранили дворянство от участия в управлении государством. Примером второго являются конституционные акты Великобритании, компромиссный характер которых проявился, в частности, в структуре Парламента. Его нижняя палата — Палата общин призвана была отражать интересы вышедшей на политическую арену буржуазии, а верхняя — Палата лордов — интересы еще сохранившего свое влияние дворянства. Но и в тех и в других странах к участию в политической жизни были допущены лишь состоятельные слои населения.

По мере усиления позиций иных социальных сил общества, его демократизации сущность конституций начинает меняться. В них все более явно стали находить отражение интересы различных слоев общества. Конституции все больше стали служить целям достижения социального мира. Но все же при принятии конституции в соответствующей стране в ней в большей степени учитываются интересы той части общества, которая занимает в нем лидирующее положение. Это может быть как целый социальный слой, так и какая-то его часть. Конституция всегда отражает реальное соотношение сил, сложившееся в обществе на момент ее принятия.

Сказанное можно проиллюстрировать на примере IV и V Французских Республик. Поражение фашизма, высокий рейтинг в политической жизни движения Сопротивления нацизму, резкое падение влияния крупной компрадорской буржуазии привели к усилению позиций левых сил, которые оказали существенное влияние на содержание Конституции, принятой в 1946 г. и носящей демократический характер. Она закрепила пропорциональную избирательную систему, усилила положение Парламента, в первую очередь ее нижней палаты — Национального собрания, а также представительных органов местного самоуправления, ослабила контроль за ними центра, установила большую зависимость от Национального собрания исполнительной власти и Президента, провозгласила широкий круг демократических прав и свобод, в том числе социальных.

После восстановления утраченных позиций правые силы, воспользовавшись нестабильностью социального и политического положения Франции, неудачными для нее войнами в Индокитае и Алжире, а также рядом других обстоятельств и используя авторитет генерала Де Голля, добились сначала замены пропорцио-

нальной избирательной системы на мажоритарную. Получив благодаря этому большинство в парламенте, эти силы сумели также добиться и принятия новой Конституции 1958 г., установившей вместо парламентского режима режим личной власти. Конституция закрепила новую форму правления — полупрезидентскую республику, существенно усилив роль Президента и Правительства, ослабив их зависимость от парламента и восстановив контроль центра за деятельностью органов местного самоуправления.

Если обратиться к восточноевропейским странам, то победа в них в конце 80-х — начале 90-х гг. сил, выступающих за проведение коренных экономических и политических реформ, привела к принятию новых конституций (например, Конституции Болгарии 1991 г., Польши 1997 г.), которые упразднили социалистический строй, "руководящую и направляющую роль" коммунистических и рабочих партий, закрепили становление нового общественного строя, признали наличие многопартийности в политической системе этих стран, различные формы собственности, в том числе и частную, изменили систему представительных органов, ввели институт единоличного президента там, где его не было, и другие новеллы, обеспечивающие власть новых общественных сил.

Когда в результате происходящих в обществе перемен усиливаются позиции иных социальных и политических сил, чем те, интересы которых в большей мере учтены в конституции, такое положение может выражаться не обязательно в принятии новых конституций, но и во внесении в них тех или иных изменений и дополнений либо в поправках, вводимых в качестве дополнений к основному тексту, как это имело место, например, в США.

Однако нередко изменение соотношения политических сил не находит отражения в тексте конституции. В таком случае по пути приспособления к интересам лидирующих политических сил идет конституционная практика. Поэтому говорят о **юридической (формальной) и фактической конституции.** Некоторые авторы, исходя из таких критериев, говорят о конституции в формальном и материальном смысле.

В наибольшей степени расхождения между конституцией в формальном (юридическом) смысле и в материальном (фактическом) наблюдаются в странах, в которых установлен тоталитарный политический режим, где основной закон государства призван прикрывать истинный характер этого режима. Но и в странах демократических определенные расхождения тоже имеют место. Так, в настоящее время в Великобритании важнейшей частью государственного механизма стал Кабинет, в то время как его существование не предусмотрено никакой конституционной нормой. Во Франции в настоящее время наблюдается сдвиг в сторону восстановления парламентаризма, однако в конституции это не нашло своего воплощения.

Сказанное выше о сущности основного закона вовсе не означает, что современные конституции отражают интересы лишь

определенных социальных групп. Они могут в большей мере их учитывать и обеспечивать. Но в то же время для того, чтобы основной закон страны поддерживался всеми слоями населения, он должен служить целям достижения социального компромисса в обществе, устанавливать такой порядок, который бы признавался справедливым подавляющим большинством населения.

Форма конституций и объекты конституционного регулирования

Конституции различных стран, даже принимаемые в рамках одного и того же строя, существенно отличаются друг от друга как по характеру принятия, по их форме, так и по содержанию.

По характеру принятия и оформления конституции делятся на писаные и неписаные. К **писаным** относятся те конституции, которые признаются основными законами, обладают высшей юридической силой и принимаются в особом, более сложном, чем простые законы, порядке. Такие акты существуют в подавляющем большинстве стран. Они могут состоять из одного, двух или нескольких документов. В большинстве зарубежных стран основной закон представляет собой единый документ, в Дании — два документа, в Швеции и Финляндии — четыре. При наличии нескольких актов, являющихся составной частью конституции, один из них, как правило, признается основополагающим, а другие как бы дополняют его. Такими актами в Швеции и Финляндии является документ, который называется "Форма правления"[1].

К **неписаным** конституциям относятся те нормативные документы конституционного характера, которые принимаются в том же порядке, что и любые другие законы. Обычно таких актов бывает несколько, как это имеет место в Великобритании и Новой Зеландии. Для неписаных конституций характерно и то, что принимаемые парламентами этих стран акты конституционного характера дополняются конституционными соглашениями, т. е. обычаями, которые регулируют важнейшие вопросы, связанные с осуществлением государственной власти. К таким обычаям относятся в Новой Зеландии существование в рамках правительства Кабинета как более узкого его ядра, взаимоотношения парламента с правительством и генерал-губернатором и ряд других.

В Великобритании помимо нескольких биллей конституционного характера (статутное право) и конституционных соглашений в текст конституции включаются такие источники, как прецеденты (прецедентное право), которые основываются на общих принципах справедливости. К ним относятся, например, судебные решения в сфере прав и свобод граждан. Многие государствоведы считают, что в британскую конституцию входят также доктри-

[1] Однако в парламенте Финляндии обсуждается вопрос о принятии единого конституционного документа "формы правления".

нальные источники, т. е. мнения выдающихся британских ученых — таких, как Блекстон, Милль, Дайси, Локк, — к которым прибегают в случае пробелов в конституционном праве Великобритании. Однако это утверждение является небесспорным, поскольку государственные органы, и прежде всего судебные, не обязаны прибегать к их мнению, хотя на практике иногда это делают.

К странам с неписаной конституцией можно отнести те, в которых в результате произошедших переворотов старые конституции были отменены, а новые еще не приняты и все вопросы, связанные с осуществлением государственной власти, регулируются на основе фактически сложившихся отношений.

Конституции различных государств отличаются друг от друга по форме, по объектам конституционного регулирования, по содержанию правовых норм. Указанные различия зависят прежде всего от соотношения сложившихся в обществе политических сил, от господствующих воззрений на природу власти и назначение разного рода государственно-правовых институтов у тех политических сил, которые заняли лидирующее положение в обществе на момент принятия соответствующей конституции. Но эти различия зависят также от других факторов объективного и субъективного характера. К таковым можно отнести исторические традиции, уровень общественного сознания, конкретные условия, существующие в данном государстве, необходимость расширения пределов конституционного регулирования, субъективные желания законодателя и др.

Некоторые конституции содержат Преамбулу. Связано это чаще всего с тем, что они принимаются в особые, переломные моменты в истории страны. Так, конституции Испании, Португалии, Германии, Японии в своих преамбулах отражают естественное после ликвидации фашизма стремление к построению свободного демократического мирного государства, Преамбула к Конституции Ирландии и Индии — создание независимого государства, к Конституции США — образование федерации.

Заметный отпечаток на содержание основных законов накладывают исторические традиции. Так, в Швеции традиционно, начиная с XVIII в., к числу конституционных актов относится Акт о свободе печати. Он свидетельствует о том значении, которое придается в стране этой важной демократической свободе и свободе информации граждан.

Конституции могут состоять из разделов, частей и глав, разделенных на отдельные параграфы или статьи. В то же время Конституция США разделена на статьи, которые включают в себя разделы. Такие различия чаще всего зависят от субъективной воли законодателя.

Различия в содержании конституций обусловлены разными обстоятельствами: временем их принятия, степенью демократичности государства, государственным устройством, субъективными факторами. Так, в старых конституциях главы, посвященные

правам граждан, либо вовсе отсутствовали, либо состояли всего из нескольких статей, чаще всего закрепляющих личные права и свободы. Большинство современных конституций содержат разделы (главы), регламентирующие основные права и свободы, государственное устройство страны, систему и порядок формирования государственных органов, а часть из них определяет и основы организации местного самоуправления.

В странах с федеративной формой государственного устройства содержание конституций может зависеть от большей или меньшей силы централизаторских тенденций. Так, в некоторых конституциях федераций имеются разделы, регламентирующие систему не только федеральных органов, но и органов власти субъектов федерации, а также формы контроля за деятельностью последних со стороны федеральных властей (Австрия, Бельгия, Индия), чего нет, например, в Конституциях США и ФРГ.

Основные законы государств, входящих в различные наднациональные сообщества, отразили условия вхождения этих государств в указанные сообщества, например в Европейский Союз.

И все же немало особенностей конституций вытекает из субъективной воли законодателя, проявляющейся в закреплении определенного круга предметов правового регулирования и более всего в степени детализации правовых норм. Некоторые из основных законов содержат столь общие нормы тех или иных институтов, что они не могут иметь прямого действия и применение их требует издания специальных законов. Примером же чрезмерной детализации является Конституция Индии, состоящая из 395 статей и нескольких Приложений. В ней содержатся, например, нормы, достаточно подробно определяющие структуру и порядок деятельности государственных органов, вопросы, относящиеся к их формированию, и ряд других, которые обычно регулируются регламентами и простыми законами.

Конституции отличаются друг от друга и по времени их действия. Данный критерий позволяет говорить о **постоянных** и **временных** конституциях. Временный характер обычно имеют основные законы, принятые в переломные для истории страны моменты, как это имело место в Португалии после ликвидации фашизма, где в 1974 г. были введены Временные конституционные положения. В качестве временного был принят и Основной закон ФРГ, хотя фактически он действует постоянно.

§ 2. Основные тенденции конституционного развития

Периодизация зарубежных конституций

Основные этапы конституционного развития в отдельных государствах неразрывно связаны с основными этапами развития самих этих государств.

Происходящие в них изменения в одних случаях вызывали замену прежних конституций новыми. Так, после буржуазной революции во Франции было принято семнадцать конституций, как республиканских, так и монархических. Экономическая и социально-политическая нестабильность в получивших независимость странах Латинской Америки, Африки и Азии приводила к частым государственным переворотам и как следствие этого — к частой сменяемости конституций, закреплявших новые государственно-правовые институты, в том числе изменявших форму правления, форму государственного устройства, политический режим, структуру государственных органов и др. Но такие изменения осуществлялись в рамках одного общественного строя.

В других случаях происходящие в государствах социально-экономические и политические изменения приводили к принятию новых конституций, принципиально меняющих природу власти, как это имело место в странах Восточной Европы в 90-е гг.

В целом ряде стран сохранились старые конституции, принятые еще в начале XIX столетия. До сих пор являются действующими конституции Бельгии 1831 г., Норвегии 1814 г., Люксембурга 1868 г., Швейцарии 1874 г. Однако в них вносились многочисленные изменения и дополнения в связи с происходящими в указанных странах переменами в общественной и государственной жизни. Так, за время существования Конституции Норвегии (с 1814 г. и до сегодняшнего дня) не были внесены поправки лишь в 30 из 112 ее параграфов.

Но если писаные конституции формально оставались в своем неизменном виде, то существенные коррективы вносила конституционная практика, различные конституционные соглашения. Так, Конституция США закрепила абсолютно ограниченные законодательные права Конгресса, тем не менее процесс централизации государства в рамках федерации привел к существенному расширению его законодательных прав. Закрепление в ней ограниченного круга отраслей государственного управления не препятствовало созданию в системе президентской власти значительного числа органов, не предусмотренных конституцией.

Особенности развития каждой конкретной страны не мешают, однако, выявлению наиболее типичных черт, характерных для конституций на определенных ступенях их эволюции. Некоторые государствоведы, давая классификацию конституций, выделяют конституции “старого” и "нового поколения" (первой и второй волны). Такая классификация, проведенная по времени принятия конституций, малопродуктивна, поскольку она не дает возможности проследить за их эволюцией и причинами, на нее влияющими. Как уже отмечалось, конституции "старого поколения" в процессе развития соответствующих государств постепенно приспосабливались к новым условиям.

Поэтому в конституционной истории можно было бы выделить *три этапа,* отражающих наиболее типичное состояние эко-

номических и социально-политических условий, существовавших в зарубежных странах и нашедших выражение в их основных законах. Наиболее точно такая периодизация отвечает конституционному развитию в странах Европы. Первый этап можно датировать XIX веком, второй — от начала XX века до его середины, третий — со времени окончания второй мировой войны. Рассмотрим наиболее типичные черты конституций каждого из этих этапов.

Характерные черты конституций первого этапа

В независимых государствах, принявших первые конституции в конце XVIII—XIX вв., сложились неодинаковые социально-экономические и политические условия, что не могло не отразиться на характере их конституций. В целом можно выделить две группы государств: те, в которых в ходе революции буржуазия победила дворянство, и те, в которых в ходе борьбы между этими крупными социальными силами был достигнут политический компромисс. К последним можно отнести также государства, где буржуазные преобразования начались сверху, как это имело место, например, в Швеции.

В *первой группе стран,* таких, как Франция, Бельгия, Нидерланды, революционные преобразования затронули все политические институты. Принятие во Франции Декларации прав и свобод человека и гражданина 1789 г. и Конституции 1791 г., а также других конституционных актов этого этапа было обусловлено борьбой между различными слоями буржуазии и всех их вместе — против дворянства, стремящегося вернуть себе утраченные позиции.

Конституционные акты 1789—1792 гг. упразднили феодальные права и привилегии, в том числе крепостное право, провозгласили равенство всех людей. Они объявили неотъемлемыми естественные права человека, данные ему от рождения, такие, как право на жизнь, личную свободу и свободу передвижения. В них закреплялась свобода союзов, митингов и демонстраций и др. Единственным источником всех властей признавалась нация.

Конституционные преобразования коснулись всей системы государственных органов и определили порядок их взаимоотношений между собой. Ведущее место в государственном механизме отводилось высшему представительному органу — Национальному законодательному собранию, избираемому на основе народного представительства и наделенному исключительными законодательными и финансовыми полномочиями. Конституция установила также систему органов местного самоуправления. Государственная власть была разделена на законодательную, исполнительную и судебную на основе теории разделения властей. Хотя Конституция 1791 г. сохранила короля в качестве главы исполнительной власти, ограничив его прерогативы, Декрет 1792 г. упразднил монархию и установил республиканскую форму правления, что при-

вело к подчинению исполнительной власти Парламенту. Таким образом, в новой Французской Республике закреплялся парламентский режим.

Первая французская Конституция провозгласила свободу предпринимательской деятельности, разрушив тем самым цеховую организацию в городе, что способствовало развитию промышленности и торговли. Она установила также, что частная собственность граждан является "священной и неприкосновенной" и охраняется государством, что было направлено на закрепление нового общественного строя.

Однако в *большинстве европейских стран* конституции принимались в целях обеспечения компромисса между набирающей политическую силу торговой и промышленной буржуазией и сохранившим еще значительное влияние на общественную жизнь дворянством, а также под влиянием революционных событий во Франции, Нидерландах, Италии, Испании. Эти конституции, как правило, принимались монархами. В качестве примеров таких документов можно привести Форму правления Швеции 1809 г., Конституции Дании 1849 г., Японии 1889 г., Статус Королевства Италии 1848 г., конституционные документы некоторых независимых немецких княжеств.

Необходимо отметить, что в некоторых странах после принятия конституций сами экономические преобразования стали активно поддерживаться королевской властью, понявшей их прогрессивный характер.

Особенности конституций первой половины XX столетия

Для конца XIX — начала XX столетия характерен выход на политическую арену новых социальных сил общества — промышленного рабочего класса, различных слоев крестьянства, которые начали все более активно включаться в борьбу за свои экономические, социальные и политические права, за участие в решении государственных дел. В дуалистических монархиях произошло стирание различий между буржуазией и дворянством, которое явно "обуржуазивалось". В большинстве стран все заметнее стало проявляться различие в подходах к решению возникающих проблем у разных слоев буржуазии. Активнее стала защищать свои интересы интеллигенция, но и в ее среде тоже не было единства.

Таким образом, все резче проявлялись подвижки в социальной и политической сферах. Для представительства интересов различных социальных и политических сил возникли разнообразные политические партии. Они отразили резкое недовольство значительной части населения своим положением, что вызвало рост революционного брожения в обществе. Положение усугублялось серьезными экономическими кризисами, которые разразились в

результате стихийного развития экономики при отсутствии ее государственного регулирования и ударили прежде всего по малообеспеченным слоям населения.

Усложнившаяся социально-политическая обстановка во многих странах дополнялась сложной международной обстановкой, борьбой крупнейших государств за передел колониальных владений, приведших к первой мировой войне.

Все это вызвало к жизни необходимость серьезных конституционных реформ, которые отразили неоднозначные процессы, происходящие в различных странах: в одних государствах это привело к внесению в конституции существенных изменений, в других — к принятию новых конституций.

В целом в большинстве конституций нашел отражение процесс демократизации политической жизни. Во многих государствах женщины были уравнены в политических правах с мужчинами, как правило, снижался возрастной и имущественный ценз в избирательном праве (в некоторых странах дискриминационные цензы вообще были отменены), расширялся круг других политических прав граждан.

Тем не менее в конституционном развитии можно отметить *четыре* наиболее четко проявившиеся *тенденции*.

В конституциях, закреплявших в XX столетии дуалистическую монархию, *дуализм власти* постепенно *начинает уступать место парламентарной форме правления*. Однако чаще всего победа отдельных принципов парламентаризма, прежде всего формирование правительств на основе соотношения партийных сил в парламенте, не находила отражения в конституционном тексте. Этот принцип стал осуществляться на основе конституционных соглашений, прочно внедряться в конституционную практику. Но ответственность правительства перед парламентом еще долго не находила закрепления в основных законах данной группы стран. Шаг за шагом в конституции стали включаться нормы, направленные на расширение прав парламента за счет исполнительной власти. И все же, как правило, это означало лишь первый этап в преобразовании дуалистических монархий в парламентарные.

В ряде стран, где в XIX в. конституции закрепили парламентарную форму правления, нежелание правых сил (которые одержали верх в политической борьбе) допустить к участию в решении государственных дел другие слои населения привело к отходу от указанной модели, к *усилению исполнительной власти за счет прав парламента*. К тому же усложнение государственных задач способствовало постоянному *расширению управленческого аппарата*. Этот процесс также не получил отражения в конституциях, он осуществлялся на практике. Но его отметили многие видные ученые-государствоведы, которые заговорили о кризисе парламентаризма. При этом провозглашенный, а также закрепленный в ряде конституций принцип разделения властей стал ис-

пользоваться некоторыми учеными для обоснования происходившего процесса усиления исполнительной власти, все большего освобождения ее от парламентского контроля.

В период между первой и второй мировыми войнами выделилась группа стран, где победу удалось одержать крайне реакционной части монополистического капитала и проводящим их политику реваншистским военным кругам (Германия, Италия, Испания, Португалия, Япония). Это привело к *отказу* в указанных странах *от конституционализма вообще либо к превращению конституций в юридическую фикцию, к ликвидации всех демократических прав и свобод граждан,* открытому подавлению всякого инакомыслия.

Наконец, следует отметить небольшую *группу стран,* получивших в указанное время независимость, *которые приняли* свои *первые конституции, отразив в них факт получения независимости и закрепив собственную систему органов государственной власти.*

Основные тенденции конституционного развития в современный период

Окончание второй мировой войны, победа над фашизмом привели к резкому усилению демократических процессов, происходящих во всем мире. Активное участие в политической жизни стали принимать все социальные слои населения через свои политические партии, профсоюзы, массовые общественные движения и др. В большинстве стран сложился как бы баланс различных политических сил, в результате чего государство приобрело относительную самостоятельность и должно уже было действовать в целях обеспечения в обществе социального мира, политической и экономической стабильности. С другой стороны, желание подавляющего большинства государств не допустить возникновения глобальных мировых конфликтов побудило их к вхождению в мировую систему обеспечения мира и международной безопасности, а стремление наладить эффективное функционирование экономики — к вхождению в различные политико-экономические блоки. Новые политические процессы были дополнены также тем, что в 60-х гг. произошли распад колониальной системы и образование целого ряда независимых государств Азии, Африки и Латинской Америки.

Все вышеуказанные, а также ряд некоторых других факторов наложили существенный отпечаток на конституционное развитие большинства стран в современный период. Во многих странах принимаются новые конституции либо вносятся существенные изменения в прежние: эти изменения отражают происходящие социально-политические перемены в конкретных государствах и во всем мире.

В целом ряде новых конституций (Италии, Франции, Греции, Испании, Португалии, Японии) появились положения о на-

родном или национальном суверенитете. Так, ст. 2 Конституции Португалии 1976 г. гласит: "Португальская Республика — демократическое правовое государство, основывающееся на народном суверенитете, на многообразии демократических мнений и демократическом плюрализме, на уважении и на гарантиях осуществления основных прав и свобод и имеющее целью претворение демократических принципов в экономической, социальной и культурной жизни и углубление демократии участия".

В некоторых современных конституциях имеются статьи, указывающие на то, что вся власть в государстве исходит от народа или нации (Австрия, Болгария, Германия, Польша, Индия и др.). Так, ст. 20 Основного закона ФРГ 1949 г. устанавливает: "2. Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосований, а также через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия <...> 4. Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы".

В ряде конституций с целью придания им общенародного характера включено требование не только об их принятии на референдуме, но и об утверждении на референдуме любых конституционных изменений после прохождения необходимой предварительной процедуры. К числу таких основных законов относится, например, Конституция Дании 1953 г.

Во многих конституциях появились положения, которые отразили процесс усиления регулирующей роли государства в экономической и социальной сферах. В некоторых из них это нашло выражение в нормах, указывающих на основные цели государства в указанных сферах, на обязательства государственных органов обеспечивать интересы общества в данных областях деятельности.

Конституция Испании 1978 г. включает в себя специальную Главу третью "Об основополагающих принципах социально-экономической политики", которая обязывает государственные органы обеспечивать правовую, экономическую и социальную защиту семьи, благоприятные условия экономического и социального развития страны, справедливое распределение доходов, полную занятость, создание государственной системы страхования, охрану окружающей среды, право граждан на благоустроенное жилье, пенсионное обеспечение и др. Конституция Португалии 1976 г. содержит часть вторую, посвященную экономической и социальной организации общества, где определяются принципы этой организации, вопросы планирования экономического и социального развития, сельскохозяйственная, торговая и промышленная политика, формы собственности (государственная, частная, кооперативная и общественная), формы экономической деятельности и т. д.

Конституция Австрии в своих статьях (действующих в ред. 1983 г.) подробно разграничивает компетенцию федерации и земель в экономической и социальной сферах.

В то же время некоторые конституции закрепили создание специальных органов, на которые возлагаются задачи по регулированию указанных вопросов. Так, Конституция Франции 1946 г. включала особую главу "Об экономическом совете", а Конституция 1958 г. — раздел "Об экономическом и социальном совете". Конституция Италии 1946 г. помимо главы III "Экономические отношения" включает ст. 99 "О национальном совете экономики и труда", являющемся консультативным органом парламента и правительства и наделенном правом законодательной инициативы по экономическим и социальным вопросам.

Как правило, в послевоенных конституциях демократических государств содержится более полный перечень основных прав и свобод человека и гражданина, снимаются определенные ограничения в их использовании. При этом в некоторых из них наряду с личными (гражданскими) и политическими правами и свободами закреплены социально-экономические права.

Примером может служить новая редакция Конституции Бельгии. Так, в ее ст. 23 устанавливается право на жизнь, соответствующую человеческому достоинству, в том числе: право на труд, свободный выбор профессии, обеспечение справедливых условий труда и вознаграждения, право на социальное страхование, охрану здоровья, социальную и медицинскую помощь, здоровую окружающую среду, культурное и социальное процветание. В Конституции закрепляется свобода родителей в выборе образования для своих детей, бесплатное образование в пределах обязательного школьного обучения. Обеспечение этих прав возлагается как на федерацию, так и на регионы.

Очень детально регламентируются основные права и свободы в действующей Португальской конституции, где наряду с провозглашением общих принципов содержатся отдельные главы, посвященные различным видам демократических прав и свобод: личных, политических, социально-экономических, в области образования и культуры. То же самое относится к конституциям Италии, Испании, Греции, стран Восточной Европы, Индии, Японии, Основному закону ФРГ. Что касается Конституции Испании, то она содержит также специальную главу, посвященную гарантиям основных прав и свобод.

Некоторые новые конституции стали более детально регламентировать политические и личные права и свободы, исходя из новых достижений науки и техники. Так, в Швеции в 1991 г. был принят Основной закон о свободе высказываний, ставший составной частью конституции. Наряду с предоставлением широкой свободы высказываний в кино, печати, других средствах массовой информации он служит и интересам защиты граждан от злоупотреблений со стороны указанных средств информации.

В послевоенных конституциях нашло также отражение изменение соотношения властей в государстве. Однако этот процесс в различных странах проходил и проходит весьма неоднозначно. В

некоторых из них (например, Франции, Германии, Великобритании) явно проявился *отказ от* одного из принципов парламентаризма — *признания верховенства парламента,* в результате чего произошло весьма заметное усиление прав исполнительной власти. Это выразилось в ограничении законодательных прав парламента, широком применении делегированного законодательства, в установлении различных препон для осуществления парламентского контроля, в усложнении порядка привлечения правительства к политической ответственности, в предоставлении широких прав правительству при объявлении чрезвычайного положения, во введении в конституцию норм, обеспечивающих большую устойчивость правительств, и т. д. В Великобритании указанный процесс, не получив конституционного закрепления, шел на основе конституционной практики. Наиболее ярко он проявлялся в условиях социально-экономической или политической нестабильности в тех или иных странах. По мере же стабилизации положения парламенты начинали отвоевывать некоторые утраченные позиции.

В ряде других стран, напротив, происходил *процесс усиления парламентского режима,* закрепления в конституциях всех принципов парламентаризма. Новые конституции, например Скандинавских стран, поставили парламент на первое место в системе высших органов государственной власти. Он получил неограниченные законодательные полномочия, широкие права по контролю за деятельностью исполнительной власти, был введен принцип политической ответственности правительства перед парламентом, сведены к минимуму права главы государства в пользу парламента и правительства. Так, в Швеции глава государства перестал обладать правом вето в отношении принятых Риксдагом законопроектов.

Основные законы стран, освободившихся от колониальной зависимости, основывались сначала на конституционных моделях своих бывших метрополий. Но впоследствии многие из них отказались от этих моделей и закрепили тоталитарный режим, сконцентрировав власть в руках главы государства, который нередко являлся одновременно главой правящей политической партии. В странах Латинской Америки большинство конституций предоставили наиболее важные полномочия главе государства, превратив парламент в придаток президентской власти. Однако в последние годы начал происходить процесс укрепления положения парламентов, что отразилось во вновь принятых конституциях или во внесенных в них изменениях.

Целый ряд конституций внесли изменения в структуру парламента. Многие из них четко определили роль фракций политических партий в формировании внутренних органов парламента и в его деятельности, что отразило существующую парламентскую практику. В то же время следует отметить тенденцию либо к замене двухпалатных парламентов на однопалатные (хотя в некоторых странах Восточной Европы конституции, в виде исключения,

закрепили двухпалатную структуру своих высших представительных органов), либо к существенному ограничению полномочий верхней палаты. Так, однопалатными стали парламенты в некоторых странах Европы (Дания, Греция, Исландия, Португалия, Швеция). Такая же структура высшего законодательного органа определена в конституциях многих государств, освободившихся от колониальной зависимости. Ослабление роли верхних палат в таких, например, странах, как Германия, Испания, Великобритания, Франция, нашло свое выражение, в частности, в том, что вопреки возражениям этих палат окончательное определение судьбы законопроектов и других парламентских решений находится в руках нижней палаты.

Значительно большее внимание современные конституции стали уделять вопросам внешней политики государства. Прежде всего, нормы основных законов более четко определяют компетенцию высших органов государственной власти по вопросам внешней политики. Они, как правило, усиливают позиции парламентов в решении наиболее важных вопросов: войны и мира, ратификации международных договоров, определения основных принципов внешней политики, использования определенных форм парламентского контроля за внешнеполитической деятельностью правительства и др.

Так, в Форму правления Швеции 1974 г. включены две специальные главы: гл. 10 "Отношения с другими государствами" и гл. 13 "Война и опасность войны", в которых определяется порядок заключения и ратификации парламентом международных договоров, контрольные полномочия создаваемого Риксдагом внешнеполитического комитета, порядок введения Сил обороны в случае нападения на Швецию или возникновения обязательств, вытекающих из международного договора, возможность передачи прав парламента его военной делегации в случае войны или ее непосредственной опасности и другие вопросы. В ряде конституций либо полностью запрещается размещение ядерного оружия, либо оно допускается только на основе специального закона, принятого парламентом.

Во многих послевоенных конституциях достаточно детально определяются принципы внешней политики государства. Это относится как к государствам-победителям, понесшим в войне значительные потери, так и к тем, кто потерпел в ней поражение. Если конституции, принятые в конце XVIII — начале XIX в., включали право на войну как неотъемлемое проявление государственного суверенитета, то большинство современных конституций содержат отказ от ведения войны как средства проведения внешней политики и решения международных споров. Так, ст. 51 Конституции Индии устанавливает: "Государство стремится

a) содействовать международному миру и безопасности,

b) поддерживать справедливые и основанные на уважении отношения между государствами,

c) поощрять уважение к международному праву и договорным обязательствам в отношениях между организованными народами,

d) способствовать урегулированию международных споров путем арбитража".

Федеральный конституционный закон Австрии 1955 г. и Декларация Республики Мальта 1981 г. провозгласили постоянный нейтралитет государства.

Конституция ФРГ, устанавливая приверженность к миру, определяет в своей ст. 26: "Действия, способные нарушить мирное сосуществование народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны, являются антиконституционными. Они должны быть наказуемы". Что касается Конституции Японии, то в ней (в ст. 9) содержится не только отказ от войны на вечные времена, но и запрет на создание сухопутных, морских и военно-воздушных сил, равно как и других средств войны. Надо отметить, однако, что указанный запрет не помешал японским правящим кругам фактически создать свои вооруженные силы.

В то же время образование на современном этапе различных экономических, политических и военных блоков привело к включению в конституции стран, вступивших в такие блоки, норм, направленных на ограничение их государственного суверенитета, на передачу органам этих блоков существенных прав, принадлежавшим высшим органам государственной власти этих стран. Правда, подобные решения могут приниматься только парламентами, квалифицированным большинством их членов. Такие нормы содержатся, например, в основных законах государств, являющихся членами Европейского Союза (ст. 23а—23е Федерального конституционного закона Австрии, ст. 28 Конституции Греции, § 20 Конституции Дании, ст. 92 Конституции Нидерландов, ст. 29 Конституции Ирландии, ст. 93 Конституции Испании, § 5 гл. 10 Формы правления Швеции, ст. 24 Основного закона ФРГ).

Развитие многостороннего международного сотрудничества, принятие международных правовых актов, в особенности в области защиты прав человека, заключение между государствами многочисленных договоров вызвали необходимость решения в конституциях проблемы соотношения общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров с национальным правом.

Анализ действующих конституций позволяет говорить о наличии *трех различных подходов к* решению этой проблемы. Одна группа конституций сохраняет *приоритет национального законодательства перед нормами международных договоров*. Как правило, к ним относятся старые конституции (например, Великобритании и некоторых стран Содружества, Норвегии). Но и в некоторых новых основных законах доминирует этот подход (например, Дании). В таких странах после рати

народного договора для вступления его норм в силу требуется принятие парламентом специального закона.

В другой группе конституций устанавливается *равное положение норм международного договора и национального права*. Из этого принципа исходят, например, конституции Польши (ст. 87), Бельгии (ст. 68), Швейцарии (ст. 113). Так, в ст. 87 Конституции Польши 1997 г. закреплены в качестве источников общеобязательного права этого государства Конституция, законы, ратифицированные договоры, а также распоряжения. Подобный подход предполагает, что действующей считается более поздняя правовая норма.

В третью группу можно включить те конституции, которые закрепляют *приоритет общепризнанных принципов международного права* и *норм международных договоров перед национальным законодательством*. Сюда входят многие основные законы, принятые в послевоенный период (например, Франции, ФРГ, Португалии, некоторых стран, освободившихся от колониальной зависимости). В соответствии с конституциями этих государств в случае коллизии между указанными нормами действуют принципы международного права и нормы международных договоров, заключенных государством.

§ 3. Порядок принятия конституций зарубежных стран, внесения в них изменений и дополнений

Порядок принятия конституций

Как уже отмечалось, в силу важности регулируемых основными законами общественных отношений, верховенства их предписаний, а также в целях обеспечения их стабильности устанавливается особый порядок принятия конституций, внесения в них изменений и дополнений.

В период после проведения буржуазных преобразований в странах, где буржуазия одержала решительную победу над дворянством, проводившиеся конституционные преобразования были поддержаны различными слоями населения, выступающими против старого общественного строя. Первые конституции в этих странах принимались, таким образом, на основе народного волеизъявления, а потому их называют **народными конституциями.** К ним относятся, например, первые конституционные акты Франции.

В то же время в большинстве стран, где экономические преобразования начали осуществляться в результате компромисса между различными социально-экономическими силами, прежде всего буржуазией и дворянством, конституции были подготовлены и введены в действие по решению королевской власти. Они были как бы дарованы монархами. Поэтому их называют **октроированными,** т. е. **дарованными.** К их числу относят прежние конституции Дании, Италии, Швеции, некоторых германских кня-

жеств, а также ряд действующих конституций, например Бельгии, Монако.

Конституции более позднего времени, в том числе современные, можно разделить по порядку принятия на несколько групп. Наиболее типичным является принятие их тем же высшим органом представительной власти, который одобряет простые законы. Только для конституций устанавливается особая, более сложная процедура. Конституционный текст, как правило, должен быть одобрен квалифицированным большинством всех депутатов: 2/3, 3/4, 3/5, а также утвержден главой государства. Если при этом никаких иных дополнительных условий не устанавливается, то такие конституции относятся к числу **гибких.**

Если же необходимо соблюсти ряд дополнительных условий, то конституции считаются жесткими. В странах с двухпалатным парламентом для принятия конституции требуется ее одобрение квалифицированным большинством в обеих палатах в одинаковой редакции, что нередко приводит к многократным прохождениям законопроекта в каждой из палат. Причем в некоторых федерациях положительное решение парламента нуждается еще и в одобрении его определенным числом субъектов федерации. Так, в Индии текст новой конституции должен быть одобрен не менее чем половиной штатов, указанных в частях А и В Приложения № I к действующей Конституции. Основной закон ФРГ 1949 г. был принят на основе решения представительных органов 2/3 западногерманских земель. Ратификация 2/3 штатов требуется и для принятия новой Конституции США.

В некоторых странах новая конституция считается принятой, если ее текст одобряется в одинаковой редакции двумя последовательно избранными парламентами (Греция, Норвегия, Финляндия, Швеция). В Греции, например, в каждой легислатуре за текст новой конституции должны проголосовать не менее чем 3/5 всего состава парламента. В Норвегии рассмотрение текста новой конституции не допускается на последних сессиях соответствующих легислатур Стортинга. Следует отметить, что утверждение новой конституции главой государства в Швеции и Норвегии не требуется.

В ряде стран новые конституции после прохождения парламентской процедуры должны выноситься на общенародный референдум. Так, в Дании после принятия конституции одним Фолькетингом необходимо назначить выборы в новый Фолькетинг, и, если текст основного закона одобряется им без изменения, он в течение шести месяцев должен быть вынесен на референдум. За него должно проголосовать большинство участвующих в референдуме и не менее 40% всех избирателей, после чего текст передается на утверждение монарха. Сходная по характеру процедура установлена для принятия конституций Ирландии, Испании, Франции. Но во Франции проект новой конституции может не выноситься на референдум, "если Президент Республики решает пе-

редать его на рассмотрение Парламента, созываемого в качестве Конгресса; в этом случае проект пересмотра считается одобренным, если соберет три пятых поданных голосов". Не допускается пересмотр при посягательстве на целостность территории. На референдуме утверждались конституции ряда африканских государств (например, Сенегала 1963 г., Гамбии 1970 г., Камеруна 1972 г.), а также Конституция Филиппин.

Принятие основного закона на референдуме может показаться наиболее демократичным, поскольку он одобряется большинством взрослого населения страны — членов избирательного корпуса. Однако при этом следует иметь в виду, что избирателям предоставляется лишь право проголосовать "за" или "против" проекта. Но повлиять на его содержание они никак не могут.

Некоторые основные законы принимались специально избранными для этой цели представительными органами. Они назывались по-разному: учредительными собраниями, конгрессами, конвентами, конституционными собраниями. Так принимались, например, действующие конституции Греции, Италии, Португалии, США, Индии, Пакистана, Таиланда, Бангладеш, Конституция Четвертой республики во Франции. Конституция США была принята Конституционным конвентом в мае 1787 г., а затем ратифицирована специально избранными для этой цели конвентами штатов. Она была одобрена конвентами 11 штатов при необходимых 9.

В практике можно отметить случаи, когда учредительное (конституционное) собрание, выполнив свою главную миссию, преобразовывалось затем в обычный парламент. Но чаще всего оно, будучи созданным для определенной цели и осуществив ее, распускалось, и обычный парламент избирался уже на основе принятого основного закона. Однако не всегда такой учредительный орган окончательно принимал конституционный текст. В некоторых странах он затем направлялся на референдум. Поэтому часть ученых делит указанные органы на *суверенные* и *несуверенные*.

Несмотря на общий процесс демократизации порядка принятия конституции после второй мировой войны, можно выделить еще две группы, отличающиеся недемократическими методами принятия основных законов. К первой из них следует отнести конституции, которые были разработаны и дарованы метрополиями своим бывшим колониям, получившим независимость. По существу, они заслуживают того, чтобы считать их октроированными, как и ряд конституций, дарованных монархами в XIX столетии.

В то же время в некоторых странах, освободившихся от колониальной зависимости, где был установлен авторитарный политический режим и существовала однопартийная система, конституции, как правило, получали предварительное одобрение на партийных съездах или специально созываемых партийных совещаниях, а их официальное утверждение носило чисто формальный характер.

Порядок внесения в конституции изменений и дополнений

В целом ряде государств внесение изменений и дополнений в конституцию осуществляется по тем же процедурным правилам, что и принятие новой конституции. Тем не менее даже в этих странах имеются определенные особенности в принятии конституционных поправок. Так, поправки, отменяющие те или иные статьи конституции, а также являющиеся дополнениями к основному тексту, не должны вести за собой изменения нумерации прежних статей, глав, разделов. Дополнительные разделы, главы, статьи подключаются к основным под значком "прим". Рядом с номерами отмененных разделов, глав, статей даются указания об их отмене.

В некоторых конституциях содержится запрещение вносить изменения, затрагивающие закрепленные в них конституционные принципы. Так, конституции Греции, Италии, Франции, Алжира включают в себя статьи, которые запрещают отмену республиканской формы правления. Помимо этого Конституция Алжира не допускает пересмотра статей, устанавливающих государственную религию, основные права и свободы, целостность национальной территории. Конституция Греции запрещает также пересмотр статьи, провозглашающей свободу совести. Основные законы некоторых федераций не допускают изменения федеративной формы государственного устройства.

Особый, более сложный по сравнению с другими разделами порядок внесения изменений установлен ст. 235 новой Конституции Польши в отношении разд. I, II и XII, которые закрепляют основные принципы общественного и государственного строя, основные права и свободы человека и гражданина и порядок внесения изменений в Конституцию. В случае одобрения в конституционном порядке Сеймрм и Сенатом изменений, вносимых в указанные разделы, субъекты конституционной инициативы — 1/5 часть депутатов Сейма, Сенат или Президент — могут в течение 45 дней после этого потребовать от маршала (председателя) Сейма назначения референдума, который должен быть проведен в течение 60 дней.

Можно выделить также те конституции, в основной текст которых не вносятся никакие поправки. Принимаемые конституционные дополнения или изменения включаются отдельными поправками к тексту основного закона. Это относится, например, к Конституциям США и конституциям прежних социалистических республик Чехословакии и Югославии. Так, после преобразования Чехословакии в Федерацию Закон о федеративном государственном устройстве этой республики был включен в Конституцию отдельным текстом. Неизменным остается текст основного закона в США. Изменения и дополнения к Конституции включаются отдельно в качестве поправок к ней. В настоящее время принято 27 таких поправок.

Естественно, что в отношении тех конституций, которые принимались специальными учредительными собраниями (конгрессами, конвентами), установлена иная процедура внесения изменений и дополнений. Так, в Италии законы, изменяющие или дополняющие Конституцию, принимаются в каждой из палат после двух голосований, проведенных с промежутком не менее трех месяцев, и одобрения абсолютным большинством каждой из палат при втором голосовании. Они выносятся на референдум по требованию не менее 1/5 членов одной из палат или 500 тыс. избирателей или не менее чем пятью областными советами.

Довольно сложной является процедура внесения поправок в Конституцию США. Конституция допускает возможность применения четырех разных процедур. Но на практике используется только одна из них. Сначала Конгресс принимает поправку 2/3 голосов каждой из палат. Затем она должна быть ратифицирована не менее чем 3/4 законодательных собраний штатов. Конституция допускает, однако, принятие поправки специально созванным Конвентом США (по требованию 2/3 штатов) и 3/4 законодательных собраний штатов, либо Конгрессом США и конвентами штатов, либо конвентом США и конвентами штатов.

§ 4. Правовая охрана конституции. Конституционный контроль и его виды

Правовая охрана конституции

Важность регулируемых конституцией общественных отношений, необходимость обеспечения ее верховенства в системе правовых актов, соответствия иных актов и их норм нормам конституции требует и ее особой правовой охраны. Такая охрана направлена на достижение прежде всего незыблемости общественного и государственного строя, закрепленного в основном законе соответствующей страны, стабильности правового статуса личности, на неуклонное выполнение норм конституции всеми субъектами конституционного права: государственными организациями и их должностными лицами, общественными организациями, юридическими и физическими лицами, т. е. на достижение *конституционности правоприменительной практики.*

Под **правовой охраной конституции** следует понимать **совокупность средств и способов, с помощью которых должно достигаться строгое соблюдение режима конституционной законности, соответствие конституции всех других правовых актов, принимаемых государственными органами, соблюдение принципа непринятия или отмены уже принятых неконституционных правовых актов, а также их отдельных норм.**

В период действия первых конституций буржуазных государств, принятых в XIX столетии, специальные способы их пра-

вовой охраны, как правило, отсутствовали. Правовая теория и практика основывались на том, что парламент сам должен обеспечивать конституционность принимаемых им законов и следить за тем, чтобы другие государственные органы действовали в строгом соответствии с принципами и нормами конституции.

Такой подход существует в некоторых государствах и до сих пор. Так, конституционная теория Люксембурга, Нидерландов, Финляндии, Швеции исходит из того, что поскольку парламент занимает высшее место в системе государственных органов, то над ним не может стоять никакой другой орган, который осуществлял бы конституционный контроль. Поэтому только парламент вправе решить судьбу закона, противоречащего конституции. Суды обязаны осуществлять контроль только за законностью актов исполнительной власти. Так, ст. 120 Конституции Нидерландов устанавливает: "Конституционность актов парламента и договоров не подлежит контролю со стороны судов".

Но при этом в таких странах, как Швеция, Финляндия, Канада, парламент и правительство вправе предварительно проконсультироваться в специальном органе или в Верховном суде, чтобы получить его заключение по вопросу о конституционности подлежащего рассмотрению законопроекта. В Швеции, например, таким органом является Законодательный совет, состоящий из членов Верховного и Верховного административного судов. Однако окончательную судьбу законопроекта решает все-таки парламент.

В XIX столетии только в некоторых странах (например, в США) суды присвоили себе право неприменения при рассмотрении конкретных дел правового акта на основании его противоречия конституции. В США суды штатов первыми при рассмотрении уголовного или гражданского дела стали решать вопрос о неприменении закона в случае признания его неконституционным. Верховный суд США впервые воспринял эту практику в 1803 г. В настоящее время он в обязательном порядке рассматривает вопрос о конституционности актов Конгресса, если это вытекает из решения, принятого окружным или апелляционным судом. С 1848 г. конституционный надзор стал использоваться в Швейцарии.

В дальнейшем, особенно на современном этапе, в различных странах были разработаны либо внедрены в практику самые разнообразные способы правовой охраны конституции. Некоторые из них закреплены в самих текстах основного закона. Во многих государствах созданы специальные органы конституционного контроля.

Органы конституционного контроля и его виды

Существуют различные органы, которые *получили* или *присвоили* себе право осуществления конституционного контроля.

К числу первых относятся **суды общей юрисдикции,** которые решают вопрос о конституционности правовых актов в связи с рассмотрением конкретного дела (Греция, Дания, Норвегия, Япония, США, Мексика, Индия и ряд других стран). Так, на основе ст. 93 Конституции Греции суды не обязаны применять закон, содержание которого противоречит Конституции. Однако в Дании, кроме того, допускаются так называемые "иски о признании", в которых то или иное лицо оспаривает конституционность правового акта на том основании, что в последующем этот акт может нарушить его права. В большинстве таких стран окончательное решение выносит Верховный суд. Например, ст. 81 Конституции Японии устанавливает: "Верховный суд является судом высшей инстанции, полномочным решать вопрос о конституционности любого закона, приказа, предписания или другого официального акта".

В ряде стран (Ирландия, Колумбия, Венесуэла) правом проверки конституционности наделен только **Верховный суд.** В таком случае указанный вопрос рассматривается не в связи с конкретным делом, а по представлению определенного государственного органа — президента, парламента, правительства. В Ирландии, например, согласно ст. 26 Конституции, президент может после консультации с Государственным советом передать любой законопроект (кроме финансовых и конституционных) в Верховный суд в целях получения его заключения о том, не противоречит ли он или отдельные его положения Конституции.

В некоторых конституциях содержатся нормы о создании и компетенции **специальных судов по проверке конституционности нормативных актов** (Австрия, Греция, Испания, Польша, Португалия, ФРГ и др.). Они образуются в особом порядке. Так, Конституционный суд Испании назначается Королем по представлению Конгресса, Сената, Правительства, Генерального совета судебной власти. Конституционный суд Австрии образуется Президентом по представлению Федерального правительства, Национального и Федерального советов. При этом для назначения судьей необходим довольно значительный стаж юридической работы. В отличие от членов судов общей юрисдикции они назначаются на определенный срок, а в некоторых странах состав такого суда обновляется по частям.

С предложениями по вопросу о неконституционности нормативного акта могут обращаться органы и лица, указанные в конституции или в законе об этом суде. Так, в Конституционный трибунал Польши эти предложения вправе направлять Президент республики, Председатель Сейма и Сената, Председатель правительства, председатели высших судов республики, Председатель Верховной палаты контроля, Генеральный прокурор, 50 депутатов или 30 сенаторов, уполномоченный по гражданским правам. Таким образом, вопрос о неконституционности рассматривается вне связи с конкретным уголовным или гражданским делом, находящимся в суде общей юрисдикции.

Постановление такого суда о неконституционности правового акта или отдельной его нормы означает их отмену с момента решения конституционного суда или установленного им срока.

Как правило, специальные органы конституционного контроля рассматривают не только запросы о конституционности нормативных актов и международных договоров. В их компетенции находится и ряд других дел. Например, Федеральный конституционный суд Германии правомочен также решать вопросы толкования конституции, соответствия права земли федеральному закону в сфере конкурирующего законодательства, рассматривает конституционные жалобы физических лиц в связи с нарушением их прав, жалобы органов местного самоуправления по поводу нарушения законом прав на самоуправление, проверяет конституционность деятельности политических партий. Этот суд вправе принимать постановления об отстранении от должности Президента Республики за умышленное нарушение им Основного закона и других законов, если дело возбуждено одной из палат Парламента, об отстранении от должности федерального судьи в случае нарушения им Основного закона или посягательств на конституционный строй Германии.

В некоторых странах создаются **несудебные** органы конституционного надзора. Конституционный совет Франции состоит из 9 советников, назначаемых Президентом Республики и председателями обеих палат Парламента (по 3 члена). Кроме того, в его состав входят бывшие президенты Республики. Проверка конституционности органических законов в отличие от конституционных судов осуществляется здесь до их промульгации Президентом, а регламентов палат — до их применения. В случае признания акта неконституционным он не может быть подписан Президентом. Помимо этого в компетенцию Конституционного совета входит проверка правильности избрания Президента Республики, депутатов и сенаторов, проведения референдума (в случае, если результаты выборов или референдума оспариваются).

Существуют два вида конституционного контроля: предварительный и последующий. **Предварительный** осуществляется либо до принятия закона парламентом, либо после его принятия, но до подписания главой государств. В обоих случаях контроль является как бы одной из стадий законодательного процесса. Но если в первом — заключение органа, осуществляющего контроль, не носит для парламента обязательного характера, во втором — признается обязательным (как во Франции).

Последующий конституционный контроль представляет собой проверку уже вступивших в законную силу нормативных актов на предмет их конституционности. Если он осуществляется судами общей юрисдикции, то формально нормативный акт, признанный неконституционным, не отменяется, но в судах при рассмотрении конкретных дел он не применяется. Специальные же

суды, на которые возложен такой контроль, обладают правом отмены неконституционного акта.

Различают также формальный и материальный виды контроля. **Формальный** заключается в проверке соблюдения установленных процедурных правил рассмотрения и принятия нормативного акта, ставшего объектом конституционного контроля, а **материальный** — в проверке конституционности самого содержания соответствующего правового акта или отдельных его положений.

На основании того, какими органами проверяется конституционность нормативных актов, некоторые государствоведы выделяют децентрализованный и централизованный контроль. Если он осуществляется судами общей юрисдикции, то его называют **децентрализованным,** или американским. Если же контроль за конституционностью входит в компетенцию специального суда либо только Верховного суда, то его относят к **централизованному,** или европейскому виду.

Позитивное значение конституционного контроля заключается в том, что он направлен на укрепление существующего в стране конституционного строя, конституционной законности, на защиту прав и законных интересов личности. В то же время нельзя не отметить, что в отдельных случаях и в определенные периоды в жизни тех или иных стран он играл негативную роль, например был использован для ограничения прав парламента. Его роль во многом зависит от состава осуществляющего его органа, от существующей в стране социально-политической обстановки.

Глава 4. Основы правового положения личности. Конституционные права и свободы граждан

Положение личности в обществе, основные права, свободы и обязанности граждан регламентируются нормами конституционного права. Обеспечение прав и свобод граждан составляет главный смысл демократического правового государства, но степень развитости этого института обусловлена многими особенностями социально-экономического положения, политического режима в каждой стране. Права и свободы грубо попираются в тоталитарных государствах, они лишены необходимых гарантий в развивающихся странах. Проблема защиты прав и свобод остается актуальной и во многих развитых демократических государствах.

§ 1. Гражданство в развитых и освободившихся странах. Понятие гражданства

Важнейшей предпосылкой приобретения человеком всех установленных законами прав и обязанностей в государстве является гражданство. Под **гражданством** понимают **устойчивую правовую связь лица с данным государством, т. е. признание государством этого лица в качестве полноправного субъекта всех прав и обязанностей.** Регулирование отношений, связанных с приобретением и утратой гражданства, относится к числу прерогатив государственной власти, вытекает из принципа государственного суверенитета. Состояние гражданства создает права и обязанности для лица не только на территории данного государства, но и за рубежом.

В некоторых монархических государствах употребляется термин "подданство", который формально устанавливает личную верность монарху, но фактически уже давно равнозначен гражданству. Практически в каждом государстве проживает немало людей, не являющихся гражданами данного государства, но пользующихся определенными гражданскими правами. Однако в полном объеме гражданскими правами, а следовательно, и правовой защитой своих прав обладают лица, имеющие законно оформленное гражданство.

Для подавляющего большинства людей в каждой стране установление гражданства не представляет чего-то сложного, так как они являются гражданами данного государства с самого рождения и сохраняют это правовое состояние на протяжении всей жизни. Однако в современных условиях, и прежде всего вследствие растущей интернационализации мирового хозяйства, возникают различные миграционные потоки, т. е. перемещения больших групп людей из одной страны в другую. За счет притока им-

мигрантов быстрыми темпами растет население стран с высоким уровнем жизни (США, Великобритания, ФРГ и др.). Значительны передвижения людей между освободившимися странами; предпринимательские круги развитых государств систематически занимаются переманиванием высококвалифицированных специалистов из этих стран (так называемая "утечка умов"). Такие передвижения — индивидуальные и групповые, а также браки, заключаемые между гражданами различных государств, постоянно порождают проблемы приобретения и изменения гражданства. Законодательство об иммиграции и гражданстве, судебная практика по этим вопросам весьма развиты. Некоторая часть практических вопросов, связанных с определением гражданства, разрешается с помощью норм международного права (по соглашениям, заключаемым между государствами).

Институт гражданства включает нормы, регулирующие правовое положение иностранных граждан, лиц без гражданства (апатриды), беженцев, с ним тесно связано предоставление политического убежища, выдача человека другому государству (*экстрадиция),* возможность высылки из страны.

В государствах с унитарной формой правления существует *единое гражданство,* в то время как во многих федеративных государствах — *двойное гражданство.* Каждый человек считается гражданином союза и одновременно — субъекта федерации (штата, провинции, кантона и т. д.). Практическое значение такого положения обусловлено тем, что в федеративных государствах существует разделение компетенции между союзом и субъектами федерации, вследствие чего имеются некоторые различия в правовых нормах между субъектами одной и той же федерации (например, в определении подсудности, сферы действия налогового, уголовного, семейного законодательства и т. д.).

Существенной новеллой последнего времени является учреждение гражданства *Европейского Союза,* которое распространяется на всех граждан государств — членов ЕС и способствует существенному расширению их прав и свобод. Это, однако, не отменяет приоритет национального гражданства.

Приобретение гражданства

Гражданство приобретается двумя основными способами: в силу факта рождения ("филиация") и путем натурализации ("укоренение"). Приобретение гражданства *в силу рождения* не связано с волеизъявлением лица, не требует совершения каких-либо действий, свидетельствующих о его желании приобрести гражданство данного государства. Оно осуществляется автоматически на основе действующего законодательства. При этом в качестве основных принципов применяются "право крови" и "право почвы".

Так называемый принцип "права крови" признает гражданином любое лицо, родившееся от граждан данного государства (в

некоторых странах считается достаточным, чтобы один из родителей имел соответствующее гражданство). На территории какого государства родилось это лицо, значения не имеет. Принцип "права почвы" признает гражданином любое лицо, родившееся на территории данного государства, независимо от гражданства родителей. Для большинства современных государств характерно сочетание этих двух принципов.

Приобретение гражданства *путем натурализации* связано с обращением лица, фактически проживающего в стране, с просьбой о предоставлении ему гражданства. Как правило, этого добиваются лица, прибывшие в страну в соответствии с правилами иммиграционного законодательства, а также лица, усыновленные гражданином данного государства, вступившие в брак и др. При этом в США, например, требуется давать клятву верности этой стране, т. е. лояльности ее государственному строю. Натурализация весьма распространена в странах с массовой иммиграцией (США, Великобритания), а также в тех государствах, которые поощряют иммиграцию вследствие малочисленности своего населения (Австралия, некоторые страны Латинской Америки).

Приобретение гражданства путем натурализации не является субъективным правом человека. Законодатель может по собственному усмотрению предоставлять определенные преимущества какой-то категории лиц и, наоборот, затруднять натурализацию. Обычно законодательство требует знания государственного языка данной страны, наличия средств к существованию, доказательств отсутствия у лица тяжелых заболеваний и др. Процедура натурализации носит сложный и часто унизительный характер; она предполагает широкие права иммиграционной службы и, в сущности, бесправное положение иммигрантов, заставляющее их беспрекословно следовать указаниям властей. Большое значение придается политическим взглядам иммигрантов. В США, например, исключена возможность натурализации для лиц, придерживающихся левых взглядов. Контроль за политическими убеждениями сохраняется и после предоставления иммигрантам гражданства США; в случае признания лица "политически неблагонадежным" оно может быть подвергнуто *денатурализации* и выслано из страны. Тем не менее доля выходцев из стран Азии, Африки и Латинской Америки, а также Европы (России, Украины), натурализовавшихся в развитых странах, неуклонно растет.

Лишение гражданства

Демократические государства провозглашают право на эмиграцию из страны и смену гражданства, но требуют для этого соблюдения определенных формальностей. Само по себе заявление об отказе от гражданства не признается достаточным. Во многих странах законы позволяют исполнительной власти лишать человека гражданства, если он в течение определенного срока живет в

другой стране, совершил преступление, перешел в гражданство другого государства, поступил на иностранную государственную службу и т. д. Лица, лишенные гражданства, подлежат высылке из страны (*экспатриация*).

Сложность процедуры предоставления и лишения гражданства, обилие противоречивой судебной практики заставляют многих иммигрантов, опасающихся быть высланными из страны, вообще не обращаться за получением гражданства и жить без признания и защиты своих прав и свобод. В последние годы в ряде европейских стран произошло ужесточение иммиграционного законодательства, вызвавшего ухудшение правового статуса иммигрантов. Вместе с тем у многих людей возникает состояние двойного гражданства, создающее трудности в решении некоторых вопросов.

§ 2. Институт прав и свобод граждан: общая характеристика

Историческая эволюция прав и свобод

Современная концепция прав и свобод — плод длительного исторического развития. В этом развитии можно выделить три основных этапа.

Первый из них был обусловлен победой антифеодальных революций XVII—XVIII вв. и становлением демократического конституционного государства, которое отвергло абсолютизм и провозгласило свободу личности. На этом этапе конституции и другие правовые акты закрепили неприкосновенность личности, свободу слова, право избирать и быть избранным и др. Концепция прав и свобод была разработана в трудах великих философов Д. Локка (Великобритания), Т. Джефферсона и Т. Пэйна (США), Ф. М. Вольтера, Д. Дидро, Ж. Ж. Руссо (Франция) и др.

Главным в учениях этих философов было обоснование высшего приоритета свободы и необходимости ее закрепления в конституционно-правовом порядке. Так, в Декларации независимости США 1776 г. говорилось: "Мы считаем очевидными следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим Создателем некоторыми неотчуждаемыми правами, к числу которых принадлежит: жизнь, свобода и стремление к счастью. Для обеспечения этих прав учреждены среди людей правительства, заимствующие свою справедливую власть из согласия управляемых". В Декларации прав человека и гражданина 1789 г. (Франция) сказано: "Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Цель каждого государственного союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению". В этих документах были сформулированы смысл и цель демокра-

тического правового государства. В тех странах, где утвердилось свободное гражданское общество, были достигнуты большие успехи в развитии демократии и прав человека, а также экономики, культуры, науки и техники.

Большое историческое значение приобрел закон, принятый английским парламентом в 1679 г. Его точное название "Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточения за морями" ("Habeas Corpus Act"). Законом вводился приказ "Хабеас корпус", который означал указание суда шерифу и другим тюремщикам в случае, если нет основания для пребывания под стражей, освободить арестованного или отпустить его под залог до рассмотрения его дела судом; при этом устанавливалось, что любой арестованный человек вправе потребовать при своем аресте предстать перед судом, а суд обязан решить вопрос о его отправлении в тюрьму или об освобождении в течение двух дней.

Указанные гарантии, получившие обобщенное наименование "хабеас корпус", оказали огромное влияние на мировую практику. Запрет произвольного ареста и судебный контроль за неприкосновенностью личности получили широкое распространение, стали непременным атрибутом правового государства. Все демократические конституции и поныне закрепляют эту гарантию в том или ином виде.

Однако первоначальная концепция прав и свобод страдала известной ограниченностью. Исходя из индивидуалистического понимания свободы, политическая философия того времени подчеркивала, что общество свободных людей не нуждается в организующей роли государства (которому в XIX в. поэтому отводили роль не более чем "ночного сторожа"), не требует создания каких-либо социальных институтов, ибо в состоянии обеспечить прогресс и жизнеобеспечение для всех на основе индивидуально-свободной деятельности членов общества. Подобная либеральная концепция была разработана в **XIX** в. в трудах А. Смита, И. Бентама и Дж. С. Милля.

Такое антисоциальное понимание свободы придало ей формальный характер, безразличный к судьбам простых людей. В течение XIX в. в странах Запада нарастала классовая борьба, в ходе которой трудящиеся массы требовали признания социально-экономических прав и утверждения социальных функций государства. В результате этого, но уже в XX в. развитие капитализма внесло существенные коррективы в откровенно антисоциальное понимание свободы, ибо сопровождалось усилением государственного вмешательства в социально-экономическую жизнь и ограничением предпринимательского произвола по отношению к наемным работникам.

Второй этап был связан с появлением в XX в. тоталитарного государства, которое, отвергнув индивидуальную свободу, политические и экономические права, провозгласило социалистические ценности, а с ними широкий спектр социальных прав и сво-

бод (право на труд, отдых, социальное обеспечение, образование, охрану здоровья и др.). Возникшая в мире обстановка борьбы двух систем, особенно после второй мировой войны, заставила страны Запада также конституционно закрепить эти права и свободы.

В то же время с 60-х гг. в Советском Союзе и ряде других стран Восточной Европы стало складываться демократическое общественное мнение, формироваться диссидентское движение, требовавшее реальных личных и политических прав, отказа от методов тоталитаризма. Этому способствовала и развернувшаяся в мире борьба за права человека, приведшая к принятию Генеральной Ассамблеей ООН международных пактов о гражданских, политических, культурных, социально-экономических правах человека.

Движение за свободу и права человека подточило тоталитарные устои социализма в его марксистско-ленинской интерпретации и в итоге привело к его краху в большинстве стран.

На этом же этапе в число независимых государств включились многие колониальные страны Азии и Африки, народы которых (отдельные из них не избежали установления авторитаризма с его нарушением гражданских прав) в конечном счете восприняли демократическую концепцию прав и свобод человека во всех областях.

Третий этап характеризуется крахом тоталитарной системы в Советском Союзе и странах Восточной Европы и возрождением в этих странах демократической государственности. Права и свободы в их полном объеме признаются высшей ценностью, а их защита объявляется обязанностью государства. В целях защиты прав и свобод в новых демократических государствах создаются конституционные суды и внедряются судебные гарантии. Почти все государства мира признают международно-правовую защиту прав человека, что ведет к унификации национальных правовых институтов. Под давлением мирового общественного мнения из практики многих стран постепенно исчезают апартеид, расовая дискриминация, избирательные цензы, ограничения свободы печати. Каталог прав и свобод расширяется за счет включения в него прав национальных меньшинств, права на информацию, права на благоприятную окружающую среду и др.

Но вместе с тем получают распространение новые формы угрозы правам и свободам — терроризм, организованная преступность и т. п., что требует расширения правоохранительной деятельности государств и ее международной координации.

Конституционно-правовое понятие свободы. Значение естественного права

Под *свободой в широком смысле* понимается естественное состояние народа и отдельного человека, которое характеризуется возможностью действовать по своему усмотрению. В таком зна-

чении этот термин выполняет роль основополагающего философского принципа, реализующегося через весь комплекс конституционно-правовых норм. В *более узком смысле* свобода означает субъективную возможность человека и гражданина совершать или не совершать конкретные действия, основанные на его конституционных правах и свободах. Свобода в субъективном смысле является юридической формой свободы народа и отдельного человека.

Учение о свободе как естественном состоянии человека разрабатывалось еще философами древности, но конституционно-правовые теории свободы стали развиваться с XVII—XVIII вв. Современное конституционно-правовое учение о свободе может быть кратко выражено в следующих основных положениях:

- все люди свободны от рождения и никто не вправе отчуждать их естественные права. Обеспечение и охрана этих прав — главное назначение государства. Равенство возможностей для всех — основа свободы;
- свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому и общему благу. Свобода человека, следовательно, не может быть абсолютной, она ограничена правами и свободами других людей, принципами морали и нравственности, интересами всеобщего благосостояния. Демократическое общество основано на разумном балансе между свободой и социальной справедливостью, свободой и государственным интересом;
- границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы. Свобода и правопорядок не антагонисты, если закон демократический. Следовательно, все, что не запрещено, то дозволено;
- часть дозволенного определяется через права человека. Закрепление прав необходимо для того, чтобы помочь человеку осознать свои возможности, но ни один набор прав не исчерпывает содержания свободы. Ограничение прав возможно только на основании закона, способствующего общему благосостоянию в демократическом обществе.

В современной конституционной доктрине и практике **под естественным правом понимают права и свободы, которыми каждый человек наделен от рождения и которые** тем самым **первичны по отношению к позитивному праву и должны гарантироваться им.** В доктрине конституционного права можно встретиться с самыми различными попытками содержательно объяснить появление прав с момента рождения человека: концепциями религиозного плана; антропологическими теориями, согласно которым естественные права исходят из природы вещей; наконец, из свойств человека как "социальной личности". Однако все эти трактовки сходятся в одном: естественные права и свободы не зависят от воли государства, не оно дарует их людям. Наоборот, государственная власть связана этими правами в том смысле, что обязана признавать, соблюдать и гарантировать их.

Естественное право в его конституционно-правовом аспекте — более узкая идея, чем естественное право в философско-правовой доктрине, где оно на протяжении многих веков выступало как выразитель справедливости, моральных ценностей, религиозных начал и т. п. и в качестве такой модели сопоставлялось с реально действовавшими правовыми системами, либо для их обоснования и оправдания, либо для их критической оценки. Однако именно идея "естественных, неотчуждаемых и священных прав человека" сыграла особую роль в политической истории. Она поставила человека в центр общественного строя; на ее основе в результате антифеодальных революций появились нормы публичного права, которые выражали естественные права человека и в определенной степени гарантировали их. Понадобилось немало насыщенных событиями лет, чтобы "естественные, неотчуждаемые, священные права человека" (терминология французской Декларации) стали постулатом конституционного и международного права, показателем правового государства. При этом каталог признанных этим государством прав и свобод существенно расширился, и различение "прав человека" и "прав гражданина" потеряло четкие очертания.

Естественное право по-прежнему стоит в центре концепции прав и свобод личности. Так, в Великобритании, Канаде, Австралии, Новой Зеландии и других странах правовые акты фиксируют не собственно права и свободы личности, т. е. то, что может делать человек, а преимущественно то, что ему делать нельзя. Таким образом, все, что не запрещено, оказывается дозволенным. Западные юристы видят преимущества такой конструкции в том, что она сохраняет за человеком широкую возможность свободных действий, которые в полном объеме никогда не может предусмотреть и закрепить ни одна правовая система. В то же время на конституционное право ложится обязанность определить объем запрещенного, т. е. не переступать пределы вмешательства государства в индивидуальную свободу. В праве этих стран, следовательно, нет полного закрепления прав и свобод граждан, хотя они и не отрицаются.

Большинство развитых государств предпочитают своеобразную смешанную систему, которая предусматривает как письменное закрепление прав и свобод граждан в конституциях и законах, так и признание неписаных, естественных прав и свобод. Так, в Конституции США Билль о правах (первые десять поправок к конституционному тексту) закрепляет личные и политические права граждан, но завершается нормой, в которой записано: "Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом". Такое косвенное признание естественных прав личности, не перечисленных в законе, свойственно и многим другим странам.

Понятия "прав человека" и "прав гражданина"

Подчеркивая две составные части в формуле "права человека и права гражданина", конституционно-правовая теория исходит из того, что первые проистекают из естественного права, а вторые — из позитивного, хотя и те и другие носят неотъемлемый характер. **Права человека** являются исходными, они *присущи всем людям от рождения независимо от того, являются они гражданами государства,* в котором живут, или нет, а **права гражданина** включают в себя те права, которые *закрепляются за лицом только в силу его принадлежности к государству* (гражданство). Таким образом, каждый **гражданин** того или иного государства *обладает всем комплексом прав,* относящихся как к общепризнанным правам человека, так и ко всем правам гражданина, признаваемым в данном государстве, а **негражданин** — лишь *первой частью* этого *комплекса.* Эта "дискриминация" допускается международным сообществом и объясняется правомерным желанием каждого государства предоставить весь комплекс прав только лицам, устойчиво связанным с судьбой страны и в полной мере несущим конституционные обязанности.

Некоторые права предоставляются исключительно гражданам по соображениям исторического и экономического порядка (например, во многих государствах право частной собственности относится к категории прав человека, в то время как право частной собственности на землю является только правом граждан). При возрастающей миграции населения разных стран, и прежде всего рабочей силы и беженцев, а также в связи с развитием широких контактов в мире бизнеса, науки и культуры в каждой стране постоянно находится, а часто избирает ее местом своего жительства много людей, которые по разным причинам или временно не приобретают гражданства государства пребывания. Их положение определяется только статусом прав человека, который, однако, охраняется каждым государством в силу его конституции и международного права. В связи с этим конституции стран мира, следуя установившейся в международно-правовых актах терминологии, говоря о правах человека, употребляют слова "каждый имеет право...", "никто не может быть лишен..." и т. п. Когда же речь идет о правах, предоставляемых только лицам, имеющим гражданство данного государства, то употребляется четкая формулировка "граждане имеют право". Следовательно, *за терминологическим различием стоит различие правового статуса,* т. е. объема прав и обязанностей *человека и гражданина.*

Конституционные права и свободы обладают специфическим набором **средств и методов** своей защиты. К их числу относятся: *конституционно-судебный механизм* (конституционный суд); *судебная защита* (суды общей юрисдикции); *административные действия органов исполнительной власти; законная самозащита человеком своих прав; международно-правовой механизм.*

В ряде стран этот механизм носит более разветвленный характер — будучи дополнен административной юстицией, а также трудовой юстицией (для рассмотрения трудовых споров, в том числе и между работниками и государством).

Проблема гарантий прав и свобод

Юридические гарантии, существующие в странах с демократическим режимом, опираются прежде всего на авторитет конституций, в которых закреплены основные права и свободы. В этом плане для всех граждан очень важно, чтобы как можно больше прав и свобод было в тексте именно конституций. Однако конституции далеко не всегда закрепляют права и свободы в полном объеме. В США, например, нет ни одной конституционной нормы о социальных правах и свободах. Верховный суд этой страны не считает ряд таких прав и свобод "фундаментальными", т. е. конституционно охраняемыми. Перечень прав и свобод в конституциях Швеции, Австралии, Новой Зеландии и других стран вообще отсутствует. Далеко не всегда закрепление того или иного права в конституции ведет впоследствии к принятию закона или вынесению судебных решений, которые содержали бы необходимую детализацию и уточнения для его реализации. Конституционные гарантии в таком случае оказываются ограниченными.

Практически более важными являются судебные гарантии. Они заключаются в предоставлении гражданину права обращения в суд с требованием признать неконституционным тот или иной закон, который ограничивает какое-то конституционное право данного гражданина, или издать приказ в адрес административного органа вплоть до правительства об осуществлении предусмотренного законом действия или о воздержании от какого-то действия, нарушающего субъективное право граждан. Право судов принимать такие иски вытекает из их обязанности служить гарантами законности, что является важным элементом принятых в большинстве государств официальных концепций правового государства и господства права. Широкий круг вопросов, связанных с исками граждан против административных органов, а также деятельность квазисудебных органов по рассмотрению таких исков ("административная юстиция") составляют в ряде стран (США и др.) предмет административного права. Судебная практика содержит большое число норм, регламентирующих личные и политические права граждан.

Конституционное право предусматривает возможность отмены конституционных и судебных гарантий ряда прав и свобод законом и на законных основаниях. Ограничения прав и свобод всегда наступают при объявлении чрезвычайного положения в случаях войны или массовых беспорядков. При этом расширяются полномочия полиции, которая может более широко проводить обыски и аресты; запрещаются митинги и демонстрации; вводится цен-

зура на газетные публикации. Одновременно предоставляются большие права военной юстиции, в том числе и по делам граждан. Институт *чрезвычайного положения* закреплен в конституциях Австрии, ФРГ, Франции, Италии, Индии и ряда других стран. Еще более значительны ограничения прав и свобод при введении *военного положения,* что предусмотрено в конституциях многих стран.

Важную роль в защите прав и свобод граждан играют **омбудсманы** — должностные лица, избираемые (назначаемые) парламентом (за исключением Франции) и уполномоченные им осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов граждан в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц. Омбудсман ответствен перед парламентом, однако в повседневной деятельности вполне самостоятелен, частично он может действовать по собственной инициативе, но чаще всего — по жалобам и заявлениям граждан. Попадающие в сферу его рассмотрения действия администрации омбудсман оценивает с точки зрения не только их соответствия закону, но также их целесообразности и справедливости. В большинстве государств граждане имеют прямой и достаточно легкий доступ к омбудсману. Однако некоторые страны используют так называемый "парламентский фильтр": омбудсман получает жалобы и обращения граждан от парламентариев. Акты и решения, принимаемые омбудсманом, не обладают обязательной юридической силой и в принципе соответствующий управленческий орган может оставить их без серьезных последствий. Но на практике так бывает редко, особенно в странах с "сильным омбудсманом" (Швеция, Дания, Польша). Управленческий орган или должностное лицо, попавшее в публикуемую омбудсманом документацию (особенно в его периодические отчеты парламенту) как нарушитель прав человека, рискует серьезно подорвать свою репутацию.

О значимости этого института говорит и то, что он учрежден на надгосударственном уровне — Европейским Союзом; орган ЕС — **Европейский парламент** назначает омбудсмана, он наделяется полномочиями принимать жалобы от любого человека, находящегося под юрисдикцией государства — члена ЕС или зарегистрированного в нем юридического лица, касающиеся случаев плохой организации деятельности институтов и органов ЕС (кроме Суда ЕС). Европейский Союз рекомендовал всем государствам-членам ввести у себя эту должность. Близкий по функциям Верховный комиссар по правам человека существует в Организации Объединенных Наций; он назначается Генеральной Ассамблеей ООН. Мировая практика подтвердила достаточную эффективность института омбудсмана как одной из важных форм защиты конституционных прав и свобод граждан.

Юридические гарантии прав и свобод закрепляются и в современных конституциях социалистических государств. Каталоги прав и свобод в этих конституциях часто весьма обширные. Одна-

ко на практике они оказываются по существу не гарантированными, формальными. Господство в политической жизни одной партии, контролирующей печать, исключает свободу слова и информации; всесильные органы безопасности следят за передвижением людей и выбором места жительства. Самое же главное, пожалуй, состоит в отсутствии независимого суда, что ставит человека в беззащитное положение по отношению к государству. Современные социалистические государства, опасаясь мирового общественного мнения, редко прибегают к массовым репрессиям, но такая опасность постоянно сопровождает жизнь людей.

Наряду с юридическими большое значение имеют *морально-политические гарантии* прав и свобод. Они заключаются в воздействии общественного мнения, которое в наше время стало важным элементом демократической политической системы. Правящие круги вынуждены считаться с общественным мнением, воздерживаться от грубых форм ограничения гражданских прав.

Эти круги в каждой стране испытывают и давление мирового общественного мнения. Международные кампании солидарности и протеста не раз предотвращали судебные расправы над демократическими деятелями, приводили к освобождению политических заключенных.

Материальные гарантии заключаются в реальных возможностях для людей пользоваться своими правами и свободами. Общество с рыночной экономикой провозглашает равные возможности, но в связи с социальным расслоением людей не обеспечивает в полном объеме их интересов. Государство через свои правоохранительные органы в состоянии гарантировать личные и политические права граждан, но не обладает необходимыми рычагами для обеспечения социально-экономических прав. Этому препятствует безработица, рост стоимости здравоохранения, общий рост цен и другие экономические факторы. Нельзя считать достаточной гарантией права на труд такие нормы, как, например, положения Конституции Италии ("Республика поощряет условия, которые делают это право реальным") или Конституции Дании ("следует стремиться, чтобы каждый мог работать"). Крайне затруднена реализация многими лицами наемного труда прав на участие в управлении предприятиями, охрану здоровья, получение жилища и др. В реализации этих прав они могут полагаться только на государственные системы социального обеспечения, бесплатного среднего образования, охраны труда и др. Однако социальная политика даже высокоразвитых в экономическом отношении государств часто носит неустойчивый и половинчатый характер, не обеспечивая ликвидации нужды и нищеты многих людей. Трудное экономическое положение препятствует осуществлению многих прав людей в постсоциалистических странах, которые переходят от планового к рыночному хозяйству.

Материальные гарантии прав и свобод особенно слабо развиты в освободившихся странах. Здесь демократические органи-

зации еще недостаточно окрепли, объединяют крайне малоимущие слои. Нарождающаяся буржуазия через государственный аппарат часто препятствует созданию условий для партий, профсоюзов и других объединений в реализации политических и социально-экономических прав. Вследствие неграмотности, безработицы и нищеты большинства населения многие люди вообще не знают своих законных прав и свобод.

Международно-правовая защита прав человека

После второй мировой войны по мере осознания мировым сообществом планетарного значения проблемы прав человека интенсивное развитие получила международно-правовая защита прав человека. Из чисто внутренней эта проблема стала превращаться в международную, в результате чего конституционное право постепенно начало подпадать под влияние международных стандартов. Теперь уже общепризнано, что права человека, в какой бы стране он ни жил, находятся под защитой не только конституции и всей правовой системы его страны, но и всего мирового сообщества.

Обязанность государств осуществлять сотрудничество в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам без какой-либо дискриминации была зафиксирована в Уставе Организации Объединенных Наций. Однако потребовалась длительная борьба западных держав против сопротивления тоталитарных государств, прежде чем появились крупные международно-правовые акты в этой области. Первым из них стала Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. В 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицированы СССР в 1973 г.). Оба пакта составили своеобразный международный кодекс прав человека и гражданина, а государства-участники взяли на себя обязательство принять необходимые законодательные меры по обеспечению предусмотренных в пактах прав и свобод.

Во второй половине XX в. было также принято значительное число международных конвенций по отдельным группам прав человека и гражданина, как, например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966 г.), Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (1984 г.) и др.

Важным каналом утверждения прав и свобод человека и гражданина является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в 1975 г., один из разделов посвящен правам и свободам человека и содержит обяза-

тельство государств-участников (в число которых входит и Россия) уважать и соблюдать эти права и свободы. Любое государство — участник этой организации вправе привлекать внимание других государств-участников по дипломатическим каналам к фактам нарушения прав человека в любом государстве, являющемся ее участником. Сотрудничество в области прав и свобод человека является содержанием понятия "человеческое измерение ОБСЕ". По этой проблеме были проведены крупные конференции в Мадриде, Париже, Копенгагене, Вене, Москве. Принятая в Париже Хартия для новой Европы уделяет большое внимание правам и свободам человека и гражданина.

Один из основополагающих международных документов в области защиты прав и свобод человека и гражданина — **Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод** подписана в Риме 5 ноября 1950 г. государствами — членами Совета Европы (ратифицирована и вступила в силу в 1954 г.). Ее действие (по состоянию на май 1998 г.) распространяется на территорию 40 государств Европы, являющихся членами Совета Европы.

Каталог прав и свобод человека, содержащийся в Конвенции, включает: право на жизнь; запрет пыток, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения или наказания; запрет рабства и принудительного труда; свободу и личную неприкосновенность; право на справедливое судебное разбирательство; неприменение обратной силы закона в уголовном праве; право на уважение личной и семейной жизни; право на свободное вступление в брак, создание семьи и равенство супругов; свободу мысли, совести и религии; свободу мнений; свободу информации; свободу собраний; свободу ассоциаций и право создавать профсоюзы; право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; право на образование; право на свободные выборы; свободу передвижения и выбора местожительства; право гражданина покидать страну и возвращаться в нее; запрет высылки индивидуальной или коллективной, включая запрет коллективной высылки иностранцев; права иностранцев, проживающих на территории государств-участников.

В соответствии с Конвенцией пользование изложенными в ней правами и свободами обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам. Характерная черта Конвенции состоит в том, что ее статьи более подробны, чем аналогичные в других международно-правовых пактах, а в некоторых статьях общепринятые дефиниции прав сопровождаются конкретизирующими нормативными указаниями. Например, право на неприкосновенность личности (ст. 5) сопровождено исчерпывающим перечнем ситуаций (их шесть), когда

лицо может быть на законном основании лишено свободы. Существенную эволюцию претерпело право на жизнь; ранее Конвенция (ст. 2) допускала лишение жизни во исполнение смертного судебного приговора. Однако в 1983 г. был принят Протокол № 6 к Конвенции, ст. 1 которого гласит: "Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен". Смертная казнь может быть установлена законом только за действия, совершенные во время войны или при неизбежной угрозе войны.

Субъектами обращения по поводу предусмотренных Конвенцией прав и свобод могут быть: государство-участник (если оно предполагает нарушение норм Конвенции в другом государстве-участнике); неправительственные организации; любое лицо, группа лиц. Однако Конвенция защищает только права отдельных лиц и соответственно в последнем случае участник групповой петиции должен доказать, какой ущерб нанесен ему лично. Механизм применения Конвенции в течение длительного времени включал две основные стадии. На первой из них действовала Комиссия по правам человека (туда поступали и там изучались обращения, осуществлялась попытка мирного урегулирования спора), а на второй вступали Европейский Суд по правам человека или Комитет Министров Совета Европы. После ратификации Протокола № 11 "О реорганизации контрольного механизма, созданного в соответствии с Конвенцией" Комиссия подлежит упразднению, а Суд — преобразованию в постоянно действующий.

Европейский Суд по правам человека рассматривает жалобы на нарушения прав и свобод, предусмотренных Конвенцией, в государствах — участниках Совета Европы. Вступая в Совет Европы, государство дает согласие на признание обязательной юрисдикции Суда. За время своего существования Суд вынес более пятисот решений, связанных с нарушением прав и свобод в разных европейских странах (Великобритании, Италии, Бельгии, Греции и многих других). Судебная практика затронула практически все права и свободы, предусмотренные нормами Конвенции, что повлекло за собой ряд изменений в национальных законодательствах.

Процесс правовой интернационализации прав человека развивается быстро и в весьма эффективных формах, способствуя превращению в недалеком будущем гражданина любого государства в гражданина планеты. Уже сейчас в силу признания тем или иным государством общепризнанных принципов и норм международного права частью своего внутреннего права такое государство не вправе отказывать человеку в каком-то субъективном праве на том основании, что оно не зафиксировано в конституции данного государства. Это свидетельствует о неуклонном сближении международно-правового и конституционно-правового институтов прав и свобод.

§ 3. Основные виды прав и свобод граждан

Формы юридического закрепления прав и свобод в каждом государстве различны. Это связано с неравномерностью экономического и политического развития стран, неодинаковостью правовых систем и традиций. Дифференциация правовой регламентации характерна и для развивающихся стран, где на юридические институты, часто механически заимствованные из метрополий, помимо особенностей исторического развития накладывают отпечаток традиционный образ жизни, пережитки родоплеменной организации.

Тем не менее из всего комплекса прав и свобод можно выделить три группы, которые, хотя и в разной степени, закрепляются, признаются или являются предметом борьбы во всех странах. Это — личные, политические, а также социальные, экономические и культурные права и свободы. Кроме того, институт прав и свобод включает принцип равенства граждан, который предшествует всем правам и свободам, является необходимым условием даже их формального существования.

Принцип равенства граждан и его нарушения

Равенство —- один из главных лозунгов первых демократических революций. Эти нормы были направлены против дискриминации и сословных привилегий и являют собой основополагающий принцип института прав и свобод. Все конституции, стоящие на позициях демократического правового государства, закрепляют равенство, одновременно запрещая дискриминацию. С этого начинается изложение всех прав и свобод человека во Всеобщей декларации прав человека (ООН, 1948 г.).

Юридическое содержание этого принципа заключается в *признании равенства всех граждан перед законом и судом.* Все граждане должны быть наделены одинаковыми правами, в равной степени отвечать перед законом за совершенные правонарушения. В обществе не должно быть никаких групп или отдельных лиц, за которыми закон признает какие бы то ни было привилегии, исключительные права и льготы. Именно в таком значении принцип равенства получил широкое закрепление в конституциях и законах, судебной практике.

Конституционное право обеспечивает только юридическое, т. е. формальное, равенство между людьми. Коммунистическая идея фактического уравнения людей по сути своей противоречит свободе человека, носит утопический и противоестественный характер. Она ведет к насильственному переделу, а затем уравнению в бедности. Провозглашенное в некоторых конституциях социальное равенство призвано лишь смягчить фактическое неравенство между людьми путем перераспределения доходов и развития государственных институтов социальной помощи.

Принцип равенства не порождает каких-либо конкретных субъективных прав и обязанностей для людей. Он представляет собой, скорее, правило, обращенное к государству, которое должно противодействовать любой дискриминации граждан со стороны своих органов. Но даже в этом своем значении принцип равенства весьма важен для определения правового статуса гражданина, его взаимоотношений с государственной властью.

Равенству граждан противостоит *дискриминация,* являющаяся *формой насилия над человеком.* Она заключается в попрании или ограничении его прав по признакам социальной, расовой, национальной или языковой принадлежности, пола, возраста, религии, цвета кожи, политических и иных убеждений, имущественного или иного положения. Дискриминация выступает как отрицание равенства граждан и основных принципов демократического правового государства.

Всеобщая декларация прав человека, Международные пакты о правах человека и другие международно-правовые документы запрещают дискриминацию по всем признакам. Такой запрет содержится во всех современных конституциях, в различных законах и правовых обычаях.

В прошлом в ряде стран дискриминация возводилась на уровень государственной политики. Так, в фашистских государствах утверждалось расовое превосходство, подвергались преследованию люди левых убеждений, проповедовался антисемитизм. В социалистических государствах проводились репрессии против инакомыслящих, ограничивались права людей в зависимости от социального происхождения (люди из так называемых "нетрудовых слоев"). Расизм и апартеид признавались даже конституционными принципами. Тяжелое наследие дискриминации проявляется и в наше время, хотя чаще она выступает в скрытых формах.

Расовая дискриминация. Формально-юридически она запрещена почти во всех странах. В США это было сделано больше ста лет назад. Ряд позитивных решений принял в последние десятилетия Верховный суд (о запрете расовой сегрегации в школах, об отмене расистских законов в штатах и др.). Однако на практике расовая дискриминация все же не исчезла. Этому способствует позиция властей, которые в некоторых штатах под маской защиты "свободы выбора" оправдывают фактическое сохранение сегрегации в государственных школах, если негры "добровольно" отдают своих детей в школы для черных. В целом по стране значительная часть небелых детей учатся в сегрегированных школах. Ссылаясь на конституционную свободу слова, расисты проводят пропаганду расовой ненависти. Вместе с неграми на бесправие обречены мексиканцы, индейцы и представители других национальных меньшинств.

В Великобритании, Германии, Франции широкое распространение получила дискриминация чернокожих выходцев из Азии, Африки и стран Карибского бассейна. Безработица среди них в

два раза выше, чем у белых граждан, а средний заработок намного ниже. Эта категория иммигрантов на практике нередко лишена возможности свободно снимать квартиры, посещать культурные учреждения. В трудном положении находятся также иммигранты, живущие в ряде других стран Западной Европы, в Объединенных Арабских Эмиратах.

Особенно грубую форму расовой дискриминации являл собой апартеид (система раздельного существования рас). Сложившись в колониальный период, эта система существовала в Южной Родезии (Зимбабве), Намибии и ряде других африканских стран. Дольше всего она господствовала в Южно-Африканской Республике, где была закреплена конституционно. Правовое регулирование во всех сферах осуществлялось дифференцированно в отношении людей с различной расовой принадлежностью. Система апартеида лежала в основе конституционного, трудового, уголовного, семейного, гражданского и других отраслей права. Противники апартеида подвергались массовым репрессиям. Только в 80-х гг. эта страна перешла к демократическому правлению.

Дискриминация женщин и молодежи. Во многих странах мира женщины упорной борьбой добились эмансипации, т. е. уравнения своих прав с мужчинами. Запрет дискриминации включен в конституции и законы ряда стран. В то же время в ряде ведущих государств такого запрета в полном объеме все еще нет. Даже в США поправка к Конституции, которая должна была закрепить равноправие женщин, в течение многих лет со времени своего одобрения Конгрессом (1973 г.) так и не была ратифицирована необходимым числом штатов и, следовательно, не вошла в силу. Между тем американские женщины, которые составляют больше половины населения страны, страдают от дискриминации в оплате труда, имеют ограниченные возможности получить многие профессии и работу. Женщин крайне мало в зарубежных парламентах и правительствах.

Дискриминации подвергается также молодежь. Повсеместно среди молодых людей высок процент безработных (в том числе лиц с дипломами), оплата их труда ниже обычной. Особенно трудным является положение той молодежи, которая испытывает двойную дискриминацию — не только по возрасту, но и по расовому признаку.

Дискриминация по религиозному признаку. Несмотря на международно-правовое признание свобода вероисповедания сталкивается с грубыми нарушениями в ряде стран. К организованному насилию против иноверцев прибегает исламский фундаментализм, утвердившийся на государственной основе в Иране, Афганистане; террористические акции проводят фундаменталисты в Алжире, Египте и других странах. Существовавшая на практике дискриминация ирландцев-католиков в Северной Ирландии со стороны британцев-протестантов наряду с другими факторами привела к длительной гражданской войне, гибели многих людей. Дискри-

минация по религиозным мотивам характерна для государств, основанных на официальной религии (Израиль, государства Арабского Востока).

Другие формы дискриминации. В некоторых многонациональных государствах распространена дискриминация национальных меньшинств. При этом национальная и религиозная формы дискриминации наслаиваются на социальное неравенство, что усугубляет конфликты.

Сходной с ними по характеру является дискриминация, осуществляемая в Японии в отношении айнов (японские индейцы) и этнической группы "бураку" (своеобразная каста отверженных, лишенных фактического равноправия во всех сферах жизни), а также в Австралии в отношении аборигенов. Отсутствие равенства находит свое проявление в сохранении кастовой системы в Индии, которая практически отстраняет от сферы государственного управления и общественно-политической жизни многие тысячи граждан. В Латвии и Эстонии действуют законы, дискриминирующие русскоязычное население. В США и Западной Европе распространена дискриминация иностранных рабочих, иммигрантов.

Принцип равенства в освободившихся странах весьма далек от реальности. Здесь социальное расслоение и связанное с ним неравенство людей усиливаются; сохраняется ужасающая нищета подавляющего большинства народа, межэтническое соперничество, трайбализм. Провозглашение юридического равенства часто лишается смысла по причине массовой неграмотности людей, приводящей к незнанию своих элементарных прав. В таких условиях для правящих кругов зачастую не составляет труда не только осуществлять дискриминацию каких-то категорий граждан, но и грубо игнорировать и попирать права основной массы населения.

Люстрация (от *лат.* lustratio — очищение). В современном конституционном праве так называют узаконенный запрет занимать выборные и иные ответственные государственные должности лицам, которые принимали непосредственное участие в антидемократической, репрессивной деятельности властей при прежнем тоталитарном государственном режиме. Люстрация, таким образом, выступает как форма личной политической ответственности за участие в правонарушающей деятельности государственной власти.

Люстрация применялась после второй мировой войны к определенным категориям фашистских чиновников и партийных функционеров наряду с наказанием в судебном порядке высших руководителей фашистского государства (Нюрнбергский процесс). В соответствии со ст. XII Переходных и заключительных постановлений Конституции Италии 1947 г. подлежали ограничению на срок не более пяти лет с момента вступления Конституции в силу активное и пассивное избирательное право для ответственных руководителей фашистского режима. В Германии процедура дена-

цификации также предполагала чистку государственного аппарата от нацистских деятелей и военных преступников. После распада мировой социалистической системы в ряде государств Центральной и Восточной Европы (Чехия, Венгрия, Эстония и др.) в 90-е гг. были приняты законы о люстрации, на основании которых не может занимать государственные должности определенный круг лиц, работавших ранее в органах государственной безопасности, иных специальных органах, в партийном аппарате и т. п. В некоторых странах список органов, работа в которых служит основанием для люстрации, весьма широк (Чехия), в некоторых ограничен работой и сотрудничеством с органами государственной безопасности (Польша). Соответствующей проверкой занимаются специальные комиссии, создаваемые, как правило, законодательными органами. Если компрометирующие факты, дающие основание для применения закона о люстрации, обнаруживаются в биографии лица, уже занимающего государственную должность, это лицо уходит в отставку.

В некоторых странах занимать государственные должности запрещено членам политических партий экстремистского плана, выступающих против существующего конституционного строя. Такой запрет не связан с предыдущей государственной деятельностью лиц и не подпадает под понятие люстрации. В данном случае речь идет о пределах пользования политическими правами и свободами. На этом основании Федеральный конституционный суд ФРГ признал в середине 70-х гг. не противоречащим Основному закону ФРГ так называемый "запрет на профессии", установленный в отношении членов экстремистских партий совместным решением Федерального канцлера и председателей правительств земель.

Личные права и свободы

Эти права и свободы, имеющие конституционный характер, обычно относят к естественным, неотъемлемым правам личности, самым важным гарантиям и проявлениям человеческой свободы. Поэтому их распространяют не только на граждан того или иного государства, но и на всех других людей, проживающих на его территории. Личные права и свободы считаются как бы производными от права на жизнь, которым от рождения обладает каждый человек.

Борьба с нарушениями личных прав и свобод составляет сферу уголовного и административного права. Именно этими отраслями права как бы устанавливаются пределы личных прав и свобод, конкретные формы дозволенного и запрещенного. Поэтому государство, не прибегая к ревизии конституционных текстов, что не всегда возможно и политически выгодно, ограничивает права людей путем внесения изменений в уголовные кодексы или расширения полномочий полиции и административных органов. Лич-

ные права и свободы часто окружены большим числом невидимых ограничений и ущемлений.

Защита человека от произвола государства состоит в признании таких прав и свобод, как достоинство личности, право на жизнь, неприкосновенность личности, свобода частной жизни, гарантии на справедливый суд (процессуальные гарантии) и некоторых других.

Достоинство личности. Этим понятием охватывается качество человека, равнозначное праву на уважение и обязанности уважать других. Оно достигается развитием личности, осознающей свою свободу, равенство и защищенность. Достоинство превращает человека из объекта воздействия в активного субъекта правового государства, которое дает человеку право на самооценку, на "самоопределение" и охраняет его выбор жизненных ценностей.

В большинстве конституций, принятых в последние десятилетия, разделы о правах и свободах человека и гражданина открываются понятием "достоинство человека" (например, Основной закон ФРГ. Ст. 1; Конституция Италии. Ст. 10). Некоторые конституции закрепляют принцип достоинства человека в совокупности с народным суверенитетом и основными обязанностями государства (Греция, Португалия и др.). Международный пакт о гражданских и политических правах исходит, как сказано в его преамбуле, из признания, что эти права вытекают из присущего человеческой личности достоинства. Достоинство, если оно надлежащим образом защищено, рассматривается как опора демократии и правовой государственности. Если общество не признает и не защищает достоинство отдельного человека, то никакие юридические, экономические и политические меры не обеспечат прочный культурный и этический фундамент этого общества.

Достоинство личности — это прежде всего запрет подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, а также без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам. Защите достоинства служат и другие конституционные нормы: право на достойную жизнь, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защита своей чести и доброго имени, запрет сбора, использования и распространения информации о частной жизни и т. д. Уважение достоинства личности обеспечивается рядом социальных и экономических прав, например правом на свободный труд при запрещении принудительного труда. В развитие конституционных норм достоинство личности охраняется нормами ряда отраслей права, вплоть до уголовного, предусматривающего такие составы преступления, как клевета и оскорбление.

Важны также гражданско-правовые гарантии. В большинстве стран для защиты чести, достоинства, деловой репутации гражданин вправе обращаться в суд, в том числе и с требованием

возмещения нарушителем морального вреда; допускается защита чести и достоинства гражданина и после его смерти. Уголовно-процессуальные нормы обычно устанавливают, что правом на достойное обращение пользуются не только обвиняемые, но и осужденные.

Право на жизнь. Это неотъемлемое право человека, означающее, что никто не может быть произвольно лишен жизни. Такая норма закреплена всеми международно-правовыми актами о правах человека и почти всеми конституциями стран мира.

Право на жизнь прежде всего предполагает проведение государством миролюбивой внешней политики, исключающей войны и конфликты. Ряд государств (Япония и др.) провозгласили в своих конституциях отказ от войны, а также от применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров. Гарантии этого права не сводятся к запрещению убийства — это предусмотрено уголовным кодексом каждой страны. Государство обязано организовать эффективную борьбу с преступностью, и особенно с террористическими акциями. В качестве гарантий права на жизнь рассматриваются системы здравоохранения, в частности, предупреждения детской смертности; охраны от несчастных случаев на производстве; профилактики дорожно-транспортных происшествий; пожарной безопасности и др. Во многих странах, особенно находящихся под влиянием католической церкви, право на жизнь рассматривается и как основание для запрещения абортов, а в отдельных государствах (например, в Словакии) конституции содержат норму об охране жизни уже до рождения человека.

Одним из важнейших аспектов права на жизнь является вопрос о *смертной казни*. Во многих странах она конституционно запрещена. Религиозный подход к ее полному запрету основывается на недопустимости людей вмешиваться в исключительное право Бога как давать жизнь, так и отбирать ее у человека. Но конституции порой предусматривают, что смертная казнь как исключительная мера наказания может быть установлена за особо тяжкие преступления против жизни (т. е. в отношении лиц, совершивших умышленное убийство при отягчающих обстоятельствах, за террористические акции и бандитизм, если они привели к гибели людей). При угрозе применения смертной казни обвиняемый во многих странах имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. Смертная казнь сохраняется в США, Великобритании и ряде других стран.

Как отмечалось выше, Совет Европы в принятом в 1983 г. Дополнительном Протоколе № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод призвал государства-участники отказаться от смертной казни. Ряд государств ввели мораторий на приведение в исполнение вынесенных смертных приговоров.

Свобода и неприкосновенность личности. Эта конституционная гарантия вытекает из признания человека свободным. Никто

не вправе силой или угрозами принуждать человека к каким-то действиям, подвергать его истязанию, обыску или наносить вред здоровью. Человек вправе сам распоряжаться своей судьбой, выбирать свой жизненный путь (вступать в брак, участвовать в голосовании, поступать на работу и т. д.). Наиболее сильные гарантии неприкосновенности и безопасности личности выступают в форме уголовно-правового запрета любых обратных действий граждан и должностных лиц. Ограничения этой свободы допускаются только на основе закона и в законных формах, все меры принуждения должны находиться под судебным контролем. Содержание права на свободу заключается также в гарантиях от необоснованного ареста, обыска или задержания. Человек не может быть задержан или арестован без приказа суда, а если это происходит на месте преступления, его нельзя лишать свободы больше положенного срока, не получив такого приказа или санкции. Запрещаются произвольные обыски. Получение санкции не всегда является простым делом, вследствие чего решающая роль в установлении "разумных оснований" для обыска или ареста часто фактически оказывается в руках полицейских органов, действующих на основании информации тайных осведомителей. Широко развито освобождение арестованного или задержанного под залог.

Со свободой и личной неприкосновенностью тесно связаны неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища и другие личные права.

Под **неприкосновенностью частной жизни** понимается конституционная гарантия защиты тех сторон личной жизни человека, которые он не желает делать достоянием других. Тайна в данном случае не прикрывает какую-то противоправную деятельность, а отражает естественное стремление каждого человека иметь собственный мир интимных и деловых интересов, скрытый от чужих глаз. Вмешательство государства в частную жизнь возможно только на основе закона при наличии признанных законом оснований для подозрения или обвинения данного лица в совершении преступления.

Конституциями и законами закрепляется право человека на личную и семейную тайну, на защиту своей чести и доброго имени. Ни от кого нельзя требовать сведений, касающихся происхождения или деловой активности родственников, интимных связей, источников финансового состояния семьи и т. д. Если честь и доброе имя человека подвергаются унижению или оскорблению, он может потребовать через суд наказания или компенсации за моральный ущерб. Если клеветнические и порочащие человека сведения публикуются в печати, суд вправе обязать тот же печатный орган опубликовать опровержение этих сведений.

Неприкосновенность частной жизни включает также *право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.* Поэтому запрещаются перлюстрация (вскрытие) писем и других почтовых отправлений, подслушива-

ние телефонных разговоров. Обыск и наложение ареста на корреспонденцию могут производиться только на основаниях и в порядке, установленных законом. Строго регламентирован законом и только в целях борьбы с преступностью порядок прослушивания телефонных разговоров.

Рост преступности и терроризма вынуждает многие государства допускать перлюстрацию личных писем, установку диктофонов направленного действия для записи разговоров, использование подслушивающих устройств в телефонах и автомобилях, а также других технических средств. Так, в США действует Сводный закон о контроле над преступностью и безопасности на улицах, который разрешил в определенном порядке (при наличии судебного ордера) подслушивать разговоры лиц, подозреваемых в совершении тяжких преступлений. Другим законом такой порядок был введен и в контрразведывательных целях — в отношении как американских граждан, так и иностранных представителей. Специально учрежденный Федеральный суд дает разрешения на электронную слежку практически без отказа. Однако такие меры, при всей их необходимости, в то же время создают условия для злоупотреблений со стороны полиции. Незаконное применение современных технических средств подслушивания, составление разного рода полицейских досье не раз публично разоблачались прессой в США, Великобритании, ФРГ, Франции, Японии и других странах.

Составной частью права на частную жизнь, личной свободы и достоинства человека является **неприкосновенность жилища.** Проникновение в жилище" против воли проживающих в нем лиц возможно только на основании закона или судебного решения.

Свобода совести и вероисповедания предполагает право человека как верить в Бога в соответствии с учением той или иной свободно выбранной им религии (вероисповедания), так и быть атеистом. Эта свобода особенно важна для людей в государствах, в которых признана государственная религия, а также в тоталитарных атеистических государствах, где ею прикрывались гонения на церковь. Международный пакт о гражданских и политических правах соединяет свободу совести и религии со свободой мысли, включая в нее "свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учений. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору" (ст. 18).

Современное демократическое государство является светским, церковь в нем отделена от государства и школы, а свобода вероисповедания гарантируется. В то же время есть государства, признающие определенные преимущества одной церкви (в Греции восточно-православная церковь объявлена Конституцией "гос-

подствующей", в Болгарии аналогичное вероисповедание — "традиционной религией"). Государство тем не менее гарантирует свободу всех церквей в отправлении религиозных культов, а также их участие в общественной жизни.

Столь высокая веротерпимость, предоставление гарантий свободы совести гражданам и церкви объясняются важной ролью религии в духовной жизни народов. Церковь оказывает большое воздействие на политику правящих кругов в Латинской Америке, во многих мусульманских государствах. Она тесно взаимодействует с общественностью и правительствами в США, странах Западной Европы, Японии. Существование государственной религии означает финансирование церкви и ее школ за счет государственного бюджета, признание ее прав в решении ряда вопросов личной жизни граждан (регламентации браков, регистрации рождения и др.). Такое положение занимает англиканская церковь в Великобритании (королева является главой государства и церкви), лютеранство — в Скандинавских странах, католицизм — в ряде стран Латинской Америки. В исламских государствах (Иран, Иордания, Пакистан, Ливия и др.) институты религиозного права обладают юридической силой, на государственную службу иногда принимаются только верующие, создаются религиозные суды, атеизм служит основанием для дискриминации по иммиграционному законодательству. В ряде развитых стран действует институт юридического признания церкви государством, что мало отличается от статуса государственной религии (ФРГ, Голландия, Бельгия, Израиль и др.). Даже там, где государство полностью светское (Франция), оно способствует распространению религии, предоставлению субсидий церковным школам. Несмотря на отделение религии от школы, государство по существу поощряет в разных формах изучение религии в государственных школах.

В США государство формально стоит на позициях нейтралитета по отношению к религии. Это, однако, не мешает ему предоставлять церкви льготы и привилегии. Церковь освобождена от уплаты налогов. Заседания обеих палат Конгресса и Верховного суда начинаются с молитвы, которую проводят содержащиеся за счет казны священники. Государство ввело также обязательное богослужение в военных академиях, госпиталях и тюрьмах. Принесение присяги при вступлении на пост Президента, как и в судах, производится с возложением руки на Библию. Однако такое приоритетное положение одной из религий не влечет за собой каких-либо ограничений свободы исповедования других религий.

Важные гарантии свободы совести и вероисповедания закрепляются в уголовном законодательстве. Например, запрещаются воспрепятствование осуществлению этой свободы, сопряженное с насилием над личностью, оскорбление чувств и убеждений верующих в публичной форме, разрушение и повреждение культовых зданий, памятников, захоронений, нанесение на них оскорбительных надписей и изображений. В то же время во всех

странах законом преследуются различные изуверские секты и объединения.

Свобода мысли и слова относится к числу личных и одновременно политических свобод человека. Все демократические конституции мира закрепляют эту свободу, рассматривая ее как основу свободы печати и инакомыслия. Свобода слова позволяет каждому человеку выражать свои мысли, убеждения и мнения. Но эта свобода требует правового регулирования, поскольку злоупотребление ею способно наносить ущерб другим свободам и подрывать общественные устои. В Международном пакте о гражданских и политических правах признается правомерность на основе закона ограничивать свободу слова для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и нравственности населения. Конституции и законы большинства стран мира указывают на недопустимые цели использования этой свободы, как, например, проповедь национального или расового превосходства.

Демократические государства обычно не придают большого значения устным формам выражения мнений, не связанных с действием. В Великобритании, например, до сих пор каждый человек вправе прийти в один из парков (Гайд-парк) столицы и изложить там свои взгляды перед случайными прохожими. В США устные выступления граждан ограничены весьма минимально (необходимостью воздерживаться от "агрессивных" слов, пропаганды порнографии, призывов к мятежу, клеветы и т. д.).

Свобода слова тесно связана со свободой на получение информации, свободой творчества. Эта взаимосвязь подробно отражена в Конституции Испании (ст. 209), в которой записано:

"1. Признаются и охраняются права на:

а) свободное выражение и распространение взглядов, идей и мнений устно, письменно или другими средствами;

б) техническое, научное, художественное и литературное творчество и производство;

в) свободу преподавания;

г) свободную передачу и получение информации посредством любых средств ее распространения. Закон определяет ограничительные условия в пользовании этим правом по мотивам совести и сохранения профессиональной тайны.

2. Осуществление указанных прав не может быть ограничено никаким видом предварительной цензуры.

3. Закон устанавливает порядок организации государственного и осуществления парламентского контроля за средствами массовой информации, зависимыми от государства или от государственных учреждений, и гарантирует доступ к этим средствам для социальных и политических групп, представляющих определенные интересы, уважая общественный и языковый плюрализм Испании.

4. Осуществление этих свобод ограничивается уважением прав, закрепленных в данном разделе, предписаний законов, развива-

ющих эти права, и прежде всего правом на честь, частную жизнь, собственное имя и защиту детей и молодежи.

5. Конфискация публикаций, записей и других средств информации производится только в силу судебного решения".

Личная свобода предполагает право человека свободно передвигаться и выбирать себе место жительства. В Конституции Португалии говорится (ст. 44): "1. Все граждане имеют право свободно передвигаться по национальной территории и проживать в любой ее части. 2. За всеми гражданами признается право эмигрировать, выезжать из страны и возвращаться на Родину". Демократические государства не знают института "прописки", т. е. обязанности гражданина проживать только в разрешенном ему единственном месте, не ограничивают в праве иметь несколько домовладений.

Уголовно-процессуальные гарантии свободы личности составляют самостоятельный набор прав и свобод человека и гражданина. Эти гарантии направлены на исключение произвола при уголовном преследовании и судебном разбирательстве. Конституции обычно говорят о праве на справедливый суд, имея в виду при этом, что лишение свободы может осуществляться только судом, обвиняемый имеет право на защиту, недопустимо придавать закону обратную силу, суд должен быть скорым, коллегиальным, публичным и т. д. Закрепляется также *презумпция невиновности,* означающая, что каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в силу приговором суда. Равным образом никто не может быть принужден к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

Конституции обычно закрепляют общеизвестную в демократическом праве гарантию: закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет. Никто, следовательно, не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Эти и ряд других конституционных процессуальных гарантий очень важны для людей, поскольку в системе органов государства формально только суд наделен правом лишать человека жизни и свободы. Судебная система в лице ее высших органов дает общеобязательные толкования законов, касающиеся прав человека, осуществляет контроль за законностью.

Политические права и свободы

Эта группа конституционных прав и свобод предоставляет гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни. В их число включаются право участия в управлении государством, избирательные права, доступ к государственной службе, право объединения, включая политические партии, свобода союзов и ассоциаций, свобода собраний и манифестаций, свобода печати, право петиций. Эти права и свободы провозглашены

во Всеобщей декларации прав человека, закреплены в Международном пакте о гражданских и политических правах. Они составляют (в разных сочетаниях) обязательную часть конституций демократических государств. Политические права и свободы могут быть реализованы человеком как индивидуально, так и через объединение с другими людьми. Индивидуальный (личный) характер носит, например, право избирать и быть избранным. Но такие права, как право на собрания, демонстрации и митинги, создание политических партий или профсоюзов, имеют смысл только как коллективные, и закон регламентирует их именно в таком качестве.

Свобода союзов и ассоциаций подразумевает право граждан на создание политических партий и других общественных организаций, которые обладают свободой деятельности. Число партий и союзов, как правило, велико, что внешне создает впечатление о широких возможностях реализации этого права. Однако большинство из них малочисленны, а зачастую и не ведут сколько-нибудь заметной общественной деятельности. Реально проявляют себя только крупные политические партии, профсоюзы, объединения предпринимателей, религиозные общества, творческие союзы, спортивные клубы и т. п.

Право граждан на объединение в политические партии обставлено достаточно серьезными гарантиями. Однако они не распространяются на партии, преследующие незаконные цели. В ФРГ Основной закон (ст. 21) объявляет антиконституционными те партии, которые по своим целям или действиями своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо поставить под угрозу существование ФРГ. По таким основаниям в некоторых странах ставились вне закона партии левой оппозиции. Но в настоящее время коммунистические партии и другие левые организации в развитых странах пользуются легальным статусом.

Суть *свободы демонстраций и собраний* состоит в том, что на проведение собраний, митингов, шествий, манифестаций, демонстраций не требуется предварительного разрешения властей и они не ограничиваются местом и временем. Но практически такой неограниченной свободы нет ни в одной стране. Полиция не только дает (или не дает) соответствующее разрешение, но и предписывает маршруты крупных шествий, контролирует время их начала и конца, применяет оцепления участников и физическое воздействие на них в случае "несоблюдения общественного порядка". Жесткие полицейские порядки распространяются на митинги под открытым небом (на площадях, в парках). Все эти меры отнюдь не произвол самой полиции: они имеют четкое правовое закрепление в интересах общественного порядка. В США, например, Верховный суд постановил, что в этих целях должны регламентироваться время, место и форма демонстраций в общественных местах. Аналогичные законы и постановления, допол-

ненные разнообразными ограничениями, действуют во всех странах. Основанием для запрета массовых мероприятий является "препятствие движению по улицам", "нарушение общественного порядка", "неподчинение приказам полицейских", "нарушение права владения" и др. Применение всех этих ограничительных положений носит особенно широкий характер, когда власти сталкиваются с массовыми движениями политического протеста.

При проведении демонстраций участники обязаны соблюдать общественный порядок. Запрещается иметь при себе оружие или предметы, которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, причинить материальный ущерб. Согласно закону манифестация может быть запрещена, если ее цели противоречат Конституции, угрожают безопасности граждан. Запрещение возможно только в строго установленных случаях. Органы полиции осуществляют охрану общественного порядка, но не вправе применять специальные средства для пресечения незаконных публичных мероприятий ненасильственного характера, если они не нарушают работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций. Любые неправомерные действия органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, ущемляющие право на публичные манифестации, могут быть обжалованы в суд.

Составной частью политической свободы является *свобода печати, радио и телевидения.* Проблема ограничения этой свободы всегда носила острый характер, становясь все более сложной в условиях политических кризисов власти, активизации экстремистских организаций, общего возрастания роли средств массовой информации и их вмешательства в частную жизнь граждан. Ограничения злоупотреблений свободой печати идут главным образом путем расширения составов уголовных преступлений, таких, как клевета и диффамация, подстрекательство к насильственным действиям, распространение запрещенных печатных материалов, призывы к государственной измене, оскорбление личности, распространение ложных слухов и пр. В ряде стран (США, Великобритании, Австралии и др.) предусмотрена высокая материальная ответственность и даже уголовные наказания за нарушения законов о печати. В законодательстве отдельных государств установлен порядок конфискации публикаций, содержащих недопустимую информацию.

Эти ограничения, однако, мало касаются крупных газет и журналов, которые сохраняют возможность критики политики правительства, разоблачения злоупотреблений официальных лиц.

В число политических прав нередко включается право на участие в отправлении правосудия. Некоторые конституции фиксируют это в общем виде, используя формулу: "Народ участвует в отправлении правосудия" (Конституция Италии. Ст. 102), другие — путем указания на формы участия представителей населения в судебном рассмотрении конкретных дел (Конституция США. Ст. III).

Исторически сложились две такие формы. Одна — *институт заседателей* (шеффенов); граждане в числе двух, четырех и более (в зависимости от страны и характера дела) вместе с профессиональным судьей образуют единую коллегию, которая ведет весь процесс, решает все вопросы (включая вынесение приговора) совместно. Европейские страны в большинстве своем (Франция, Германия, Италия и др.) предпочли шеффенскую систему. Другая форма — *институт присяжных заседателей* (США, Великобритания): присяжные, также обычные граждане, образуют самостоятельную коллегию в составе, как правило, 12 человек (бывает и 6), которые призваны в итоге судебного разбирательства единогласно или большинством голосов ответить на вопрос: виновен обвиняемый или нет. В зависимости от этого вердикта профессиональный судья выносит приговор.

Экономические, социальные и культурные права

Экономические права призваны гарантировать человеку возможность удовлетворить свои жизненные потребности, получить от государства защиту своей экономической свободы и социальных льгот. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах связывает эти права с идеалом свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды.

Экономические права. Среди этих прав наибольшее значение имеют право частной собственности и свобода предпринимательской деятельности.

Право частной собственности относится к числу основных прав человека и гражданина, это одна из основ свободы личности. Подавляющее большинство действующих в мире конституций закрепляют это право и гарантируют защиту собственности, а также свободное пользование и распоряжение ею. Частная собственность — необходимое условие рыночной экономики и свободного гражданского общества. Собственник вправе совершать в отношении своего имущества любые действия, включая создание частных предприятий, фермерских хозяйств и другую экономическую деятельность, не запрещенную законом и не нарушающую прав и законных интересов других лиц.

Конституция Италии гласит (ст. 42): "Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также — ее пределы — с целью обеспечения ее социальной функции и доступности для всех".

Вместе с тем в соответствии с распространенной формулой "собственность обязывает" (например, Основной закон ФРГ. Ст. 14; Конституция Украины. Ст. 15) оговаривается, что пользование собственностью не должно идти во вред обществу, оно призвано служить общему благу и не должно нарушать права других граждан.

Конституции обычно устанавливают юридические гарантии права частной собственности. Во-первых, никто не может быть

лишен своего имущества иначе как на основании закона и по решению суда. Во-вторых, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения. Тем самым запрещаются насильственные принудительные национализация и реприватизация. Если государство считает необходимым установить пределы частной собственности или определить ее содержание (например, исключить какие-то объекты), то это можно сделать только путем принятия закона.

Конституционной гарантией права частной собственности является также право наследования.

Следовательно, право частной собственности не рассматривается теперь как "священное и неприкосновенное", каким оно объявлялось в большинстве стран еще в XVIII—XIX вв. Оно не является абсолютным, ибо может быть подвержено государственному регулированию вплоть до отчуждения собственности. Однако это возможно (и встречается на практике) лишь в исключительных случаях и в ограниченных размерах, с тем чтобы не подорвать экономическую основу общества. В связи с этим некоторые конституции (например, Греции, ст. 17) весьма подробно регулируют порядок компенсации за отчуждаемое государством имущество граждан.

В социалистических государствах право частной собственности традиционно отрицалось. Оно и сейчас отрицается в КНДР как для своих граждан, так и для иностранных (в этой стране Конституцией признается только личная собственность трудящихся). Но в других социалистических странах в связи с начавшейся либерализацией экономики право частной собственности стало расширяться, содействуя притоку иностранного капитала и общему подъему деловой активности. В КНР, например, Конституция теперь закрепляет гарантии частным хозяйствам, которые, однако, рассматриваются как некое "дополнение" к социалистическому общественному хозяйству.

С правом частной собственности неразрывно связана *свобода* (право) *предпринимательской деятельности*. Это право тоже может быть отнесено к числу личных прав граждан, оно позволяет человеку заниматься каким угодно трудом: земледелием, торговлей, хозяйственной деятельностью. Тем самым исключается монополия государства на организацию экономической жизни. Никакой государственный орган не имеет права диктовать частному предпринимателю, какую продукцию он обязан производить и каковы должны быть на нее цены (если пределы не регулируются законом). Предприниматель, владеющий предприятием на праве частной собственности, сам нанимает и увольняет работников с соблюдением трудового законодательства, сам распоряжается своей прибылью. В свободу предпринимательства также входит право осуществлять внешнеэкономическую деятельность, создавать различного рода объединения с другими предпринимателями, в том

числе зарубежными, открывать счета в банках, открывать и закрывать свои предприятия. Признание права на предпринимательскую деятельность порождает для государства определенные обязанности, выступающие как гарантии этого права, более того, как содействие и помощь частному бизнесу.

Но и это право не является абсолютным. Конституция Испании, например, устанавливает (ст. 38): "Признается свобода предпринимательства в рамках рыночной экономики. Органы власти гарантируют и охраняют ее осуществление, а также обеспечивают защиту производства, в соответствии с общими экономическими требованиями, включая планирование". Во многих странах государство запрещает определенные виды экономической деятельности (например, производство некоторых видов оружия) или обусловливает такую деятельность специальными разрешениями (лицензиями). Государственные органы регулируют экспорт и импорт, ограничивают монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Эти и ряд других ограничений необходимы в интересах национальной экономики, но могут устанавливаться только законом.

Социальные права могут быть разбиты на три группы: права на коллективные действия в защиту своих интересов, индивидуальные трудовые права, права в социальной области. Регламентация указанных прав осуществляется различными отраслями права (трудовым, административным, социальным). Практически ни в одной стране эти права конституционно не закреплены в полном объеме. В некоторых государствах (например, в США) они вообще не относятся к числу основных ("фундаментальных") прав, а потому не включены в конституции. Не только материальные, но и юридические гарантии многих социальных прав находятся на низком уровне. Так, из-за отсутствия ясно сформулированных обязанностей, соответствующих этим правам, они не пользуются судебной защитой. Регламентация ряда прав вообще исчерпывается их конституционным или законодательным провозглашением, они имеют поэтому скорее декларативный характер и уязвимы перед угрозой нарушений и ущемлений со стороны предпринимателей и государственного аппарата.

Если положения Международного пакта о гражданских и политических правах подлежат применению немедленно и без оговорок, то Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах обязывает государства "принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в Пакте прав" (ч. 1 ст. 2). Поэтому социальные и культурные права предстают скорее как правовые стандарты, к которым должно стремиться государство в своей политике. Реализация прав ставится в зависимость от материальных возможностей государства и к тому же обеспечивается постепенно.

Права на коллективные действия в защиту своих интересов подразумевают права на объединение в профсоюзы, забастовку,

заключение коллективных договоров, участие в управлении предприятиями. Эту группу прав, особенно право на объединение в профсоюзы, часто рассматривают как часть политических прав и свобод (свобода союзов и ассоциаций). Такой подход, безусловно, верен, поскольку широкие коллективные действия лиц наемного труда часто носят определенный политический оттенок, а иногда приобретают политическую направленность. Но в то же время в большей мере они используются работниками для защиты своих социально-экономических интересов. Поэтому права на коллективные действия подвергаются определенным ограничениям.

Профсоюзы практически во всех странах обладают легальным статусом, пользуются международно-правовой защитой. Закрепляется и их право на заключение коллективных договоров об условиях труда. В Португалии Конституцией (ст. 55) "за трудящимися признается свобода профсоюзной деятельности — условие и гарантия их единства в защите своих прав и интересов". Но здесь же профсоюзам предписывается проводить периодические выборы руководящих органов путем тайного голосования.

Конституциями закрепляется право на забастовку, которое обычно выводится из запрета принудительного труда. Но для проведения стачки от рабочих требуют предварительного уведомления предпринимателя, соблюдения "периода охлаждения" (срок, в течение которого нельзя начинать стачку), проведения тайного голосования среди рабочих и т. д. Запрещаются многие виды забастовок (политические, солидарности и др.).

Ограничения права на забастовку, о возможности которых в конституциях часто не упоминается, не противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права. Исходя из положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, запрет права на забастовку допустим в отношении лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции и администрации государства, а в отношении других лиц ограничения возможны в интересах государственной безопасности, общественного порядка или для обеспечения прав и свобод другими. При этом регламентация права на забастовку международно-правовыми актами о правах человека отнесена к сфере внутреннего законодательства. Устанавливать конкретные запреты на законных основаниях может только суд.

В ряде стран приняты законы о праве трудящихся участвовать в управлении предприятиями (ФРГ, Франция, Швеция и др.). В Португалии это право широко регламентируется конституционно (ст. 54). В реальной действительности такое соучастие несколько ограничивает предпринимательский произвол, позволяет, например, предотвращать массовые увольнения, введение интенсивных методов труда и т. д. А в таких странах, как США, Великобритания, Япония и другие, в силу сложившихся производственных отношений вообще нет каких-либо законов об участии трудящихся в управлении производством.

Индивидуальные трудовые права включают права на труд, отдых, равную оплату за равный труд и др. Они часто закреплены в конституциях (Испания, Португалия, Франция, Италия и др.), детализируются в трудовых кодексах, коллективных договорах, судебных решениях. Эти права базируются на принципе свободы труда, согласно которому люди вступают в трудовые отношения не по принуждению, а по собственному желанию. Отсюда следует, что работник и предприниматель вправе сами заключать и расторгать трудовой договор, а также устанавливать его срок и содержание. Однако на практике предприниматели часто односторонне устанавливают условия труда и увольняют работников, исходя только из соображений максимальной прибыли. Работники заинтересованы в реальности права на труд, позволяющем им избавиться от безработицы или угрозы потерять работу. Но это право, хотя оно формально присутствует во многих конституциях, обеспечить для всех в условиях рыночной экономики невозможно.

Длительная борьба профсоюзов, потребности рыночного хозяйства привели к тому, что предпринимательский произвол подвергся значительным ограничениям. Конституциями были поставлены вне закона принудительный труд, использование труда детей, а также дискриминация женщин. Во многих странах (Франции, США, Италии, Великобритании) запрещена дискриминация при найме на работу и увольнении, а также в отношении условий труда. В ряде стран введено даже уголовное наказание за дискриминацию при приеме на работу (Дания, Финляндия, Норвегия, Голландия). Но проблема гарантий права на труд остается острой.

Не имеют достаточных правовых гарантий для всех лиц наемного труда и другие трудовые права. Они соблюдаются лишь в той мере, в какой опираются на силу профсоюзов и потребности цивилизованного использования рабочей силы в интересах производства.

Права в социальной области (на социальное обеспечение, образование, охрану здоровья, нормальные жилищные условия и др.) в том или ином объеме зафиксированы практически во всех конституциях. В Италии, например, Конституция закрепляет "право на государственную помощь при нетрудоспособности", в Швейцарии — право на пособие по безработице и по старости. Нередко вместо социального обеспечения говорится только об "общественном призрении" или "социальной помощи" (Голландия, Австрия, Дания). Отсутствие достаточной государственной помощи в обеспечении жизненных потребностей людей в сочетании с безработицей порождает бедность даже в развитых странах. В США, например, по официальным данным, насчитывается несколько миллионов бедняков, а в развивающихся странах их сотни миллионов.

Следует, однако, иметь в виду, что в свободном гражданском обществе с рыночной экономикой обеспечение всех жизнен-

ных потребностей людей не является обязанностью государства. Оно обязано лишь создавать условия, чтобы каждый мог найти приложение своим силам, приобрести собственность, найти работу. Человек, следовательно, сам несет ответственность за благосостояние свое и своей семьи, и только в отношении тех, кто объективно не в состоянии это обеспечить (больные, нетрудоспособные, инвалиды, безработные и т. д.), общество через государственное и частное социальное обеспечение обязано оказать помощь таким людям.

Под таким углом зрения рассматривается конституционно закрепляемое" **право на медицинское обслуживание.** Оно далеко не всегда означает признание соответствующего субъективного права граждан. В Конституции Италии, например, лаконично говорится: "Республика охраняет здоровье". За исключением очень небольшого круга стран, государства не предусматривают введения права на бесплатное лечение в случае болезни, хотя без этого данное право вследствие дороговизны медицинской помощи для многих людей не имеет смысла.

Столь же ограниченны по своему реальному значению конституционные формулы о праве на жилище. Государство не обладает средствами, чтобы гарантировать каждому гражданину получение жилья. Но делу помогает хорошо развитая система кредитования, частного и муниципального жилищного строительства, вследствие чего подавляющее большинство людей обеспечены комфортабельным жильем. В то же время многие семьи даже в развитых странах живут в домах без элементарных удобств, а другие вообще не имеют жилья. В еще более тяжелом положении находятся люди в развивающихся странах.

Одно из основных социальных прав граждан-— **право на образование.** Его реализация непосредственно обеспечивает экономический, социальный и духовный прогресс общества, одновременно создавая предпосылку развития личности, ее культуры, благополучия. Развитые государства не жалеют средств на образование, понимая окупаемость этих затрат в перспективе. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, закрепляя право на образование каждого человека, устанавливает, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства и должно содействовать все большему уважению к правам человека и основным свободам. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод устанавливает: "Никому не может быть отказано в праве на образование". Закрепляя в конституциях это право, современные государства берут на себя определенные обязанности, но это не означает, что каждому человеку может быть автоматически предоставлена возможность получения образования. Государства обычно берут на себя обязанность обеспечить определенный уровень обязательного образования.

Среди социальных прав важное место занимает **право на благоприятную окружающую среду.** Оно приобрело особое значение в современную эпоху, отличающуюся невиданным развитием промышленности и ее негативным воздействием на среду обитания человека. Поскольку экологическая безопасность превратилась в важнейший фактор качества жизни, здоровья и благополучия людей, право на благоприятную окружающую среду признано международным и конституционным правом одним из фундаментальных прав человека и гражданина. Защита этого права предполагает борьбу против превышения пределов радиационного воздействия, загрязнения воздушного бассейна, водоемов, концентрации вредных веществ, за сохранение природы и природных ресурсов и др.

Культурные права включают свободный доступ к культурным ценностям, свободу творчества и научных исследований. В Конституции Болгарии (ст. 54) говорится: "Каждый имеет право пользоваться национальными и общечеловеческими культурными ценностями и развивать свою культуру в соответствии со своей этнической принадлежностью, что признается и гарантируется законом". Тем самым государство как бы берет на себя обязательства развивать, например, сеть музыкальных и художественных школ и училищ, открытых для поступления всех одаренных детей и молодых людей. Для этого государственными и муниципальными органами проводится политика финансовой поддержки учреждений культуры, т. е. введение налоговых льгот, предоставление кредитов и др. Во многих странах признано, что учреждения культуры не должны быть только частными, значительная их доля, непосредственно олицетворяющая национальную культуру, призвана оставаться объектом заботы со стороны государства и общественных объединений.

Обязанности граждан

С правами и свободами граждан тесно связаны и их обязанности. В своей совокупности все они составляют правовой статус гражданина и человека. Обязанности далеко не всегда закрепляются в конституционном порядке, но все же существуют и рассматриваются как необходимые ограничения конституционной свободы гражданина. Эти обязанности вытекают из предписаний тех отраслей права (уголовного, административного и др.), которые указанные ограничения закрепляют. До второй мировой войны конституции западных государств практически вообще не знали института обязанностей граждан.

На деле, однако, эти обязанности всегда признавались, они даже получили закрепление в отдельных законах, обычаях и судебной практике. Среди них обязанности: уважать конституцию, участвовать в голосовании на выборах в высшие органы государственной власти (там, где существует обязательное голосование),

соблюдать законы, платить налоги, являться в суд по вызову, отбывать воинскую повинность (там, где она существует), подчиняться полицейским предписаниям и др. Нарушение этих обязанностей влечет за собой наказание.

После второй мировой войны появился ряд новых обязанностей, уже включенных в конституционные тексты. Однако эти обязанности по своей природе совсем иные: они лишь отражают некие социальные предписания, не связанные с каким-нибудь принуждением. Так, появилась конституционная "обязанность трудиться" (Япония, Испания, Габон, Гватемала, Эквадор и др.). Так же выглядят обязанности "воспитывать детей" (Италия), "заботиться о своем здоровье, прибегать к лечебной помощи в случае заболевания" (Уругвай). Подобного рода обязанности труднореализуемы для малоимущих слоев. Впрочем и наказаний за неисполнение таких обязанностей не предусматривается.

Новейшие конституции (Словакия и др.) подчеркивают, что обязанности граждан могут устанавливаться только законом. При этом различаются обязанности граждан и лиц, не имеющих гражданства данного государства (последние, например, не несут воинской повинности). Несвойственные демократическому обществу обязанности граждан закрепляются в социалистических странах (например, в КНДР граждане обязаны "повышать революционную деятельность в отношении происков империалистов и враждебных элементов всех мастей", в КНР граждане конституционно обязываются "блюсти дисциплину труда" и др.).

Глава 5. Формы государства в зарубежных странах

Форма государства в наиболее общем виде определяет, на каких принципах построена и как территориально организована государственная власть. Форма государства определяет *структуру и принципы взаимоотношений основных органов государства* (парламента, правительства, главы государства), *деление государства на составные части* и *юридический статус этих частей,* а также *методы деятельности государства* и *характер его* прямых и обратных *связей с гражданами.*

Изучение формы государства может вестись под разными углами зрения. **Научно-познавательный (гносеологический) подход** к изучению формы государства позволяет выявить взаимосвязи между формой государства и его содержанием, сущностью. Этим занимается главным образом теория государства и права. **Инструментальный (практическо-политический) подход** предполагает исследование формы государства под углом зрения обеспечения эффективности государственного руководства, действенности управления, стабильности правительства, взаимоотношений правительства с народом и т. п. Этим занимается наука конституционного права.

Формы зарубежных государств отличаются большим разнообразием. Они складываются под влиянием комплекса природно-географических, исторических, политических, социально-экономических и культурно-религиозных факторов.

На форму государства могут оказать влияние условия образования государства (федеральная форма территориально-политического устройства государства в США), исторические традиции (монархия в Великобритании), перипетии внутриполитической борьбы (неоднократные модификации формы ряда государств Африки), господствующая в обществе система нравственно-религиозных ценностей (теократическая республика в Иране). Определенным образом может воздействовать и субъективный фактор. Достаточно вспомнить о том, какое влияние оказал генерал Де Голль на функционирование институтов Пятой республики во Франции.

Форма государства является объектом конституционного регулирования. Отдельные главы под названием "Форма государства" имеются лишь в немногих новейших конституциях (например, Конституция Турции 1982 г., Конституция Эфиопии 1987 г.). Однако в большинстве государств, где такая глава отсутствует, элементы, составляющие понятие "форма государства", закрепляются либо в тексте основного закона (например, во Франции, Испании, ФРГ), либо в отдельных конституционных законах (например, в Швеции).

В странах, где отсутствует писаная конституция, форма государства определяется не столько статутом (законом), сколько конвенционными нормами, которые складываются в процессе многовековой эволюции государственных институтов (например, правовой статус главы государства — монарха в Великобритании и его взаимоотношения с Правительством).

Если в конституции отсутствует специальная глава о форме государства, то соответствующие нормы обычно помещаются в раздел, закрепляющий основы конституционного строя. Как правило, эти нормы обеспечиваются повышенной правовой защитой (например, запрет на пересмотр республиканской формы правления в Италии). Отдельные положения могут быть включены в разделы, устанавливающие территориальную организацию государства и организацию органов государственной власти.

Понятие формы государства, охватывая наиболее существенные стороны организации государственной власти, является достаточно сложным по своему содержанию. Оно указывает, какие органы представляют государственную власть, каков порядок образования (формирования) этих органов, каков срок их полномочий, каковы взаимоотношения между органами государства (в том числе центральных и местных), наконец, каковы методы, способы, приемы осуществления государственной власти.

В зависимости от того, какая сторона организации государственной власти является предметом рассмотрения, различают три элемента формы государства: **форму правления, форму государственного (территориально-политического) устройства** и **политический (государственный) режим.** Совокупность всех трех элементов образует форму государства в широком смысле. Так как третий элемент формы государства — политический (государственный) режим затрагивает взаимоотношения государства с обществом, его политическими институтами, это в определенном смысле выходит за рамки конституционного права. В более узком смысле к форме государства относят только форму правления и форму государственного (территориально-политического) устройства.

§ 1. Форма правления в зарубежных государствах

Форма правления представляет собой тот элемент формы государства, который раскрывает организацию верховной государственной власти, правовой статус высших органов государства (прежде всего его главы), принципы взаимоотношений между ними, участие граждан в избрании этих органов.

Различают *две основные формы правления* зарубежных государств — *монархия* и *республика,* притом каждая из этих форм имеет разновидности.

Монархия — это такая форма правления, где глава государства — монарх (именуемый в каждой стране по-разному — импе-

ратор, король, султан и т. п.) обладает особым юридическим статусом: его полномочия носят первичный, непроизводный от какой-либо другой власти в государстве характер, он приобретает свой пост, как правило, по наследству и занимает его пожизненно.

Республика — это такая форма правления, где высшие органы государства (президент, парламент, правительство) являются выборными и сменяемыми, причем только парламент во всех без исключения республиках избирается непосредственно населением.

Та или иная форма правления складывается исторически под влиянием комплекса факторов экономического, социального, политического, национально-этнического, культурного и религиозного характера. Оказывают свое влияние и природно-географические условия. Следует также иметь в виду, что той или иной эпохе развития общества соответствует та или иная форма правления. Так, в эпоху феодализма преобладающей была монархическая форма правления, новому времени более соответствует республика. Необходимо, однако, учитывать, что если раньше различия между монархией и республикой отражали различия в степени демократизации общества, его политического строя, то сегодня сохранение в ряде стран монархии отнюдь не свидетельствует об их меньшей демократичности по сравнению с республиками. Это всего лишь свидетельство устойчивости политических традиций тех государств, в которых монархия уже давно рассматривается как элемент, объединяющий и консолидирующий нацию.

В молодых государствах Азии и Африки, где общество в социальном отношении еще находится в процессе трансформации и политические институты только складываются, форма правления весьма нестабильна и может изменяться в ту или иную сторону (например, Центральноафриканская Республика превратилась в империю, а затем снова в республику).

Монархия и ее разновидности

Монархия как форма правления сохраняется в значительной части государств либо как дань исторической традиции (что характерно для развитых стран Запада), либо в силу сохранения в обществе значительных пережитков феодализма и архаичных форм общественной организации (что свойственно, например, монархическим государствам Ближнего Востока).

Имеется несколько разновидностей монархических форм правления. Различают *абсолютную* и *конституционную монархию.*

Абсолютная монархия характеризуется всевластием главы государства. В правовом отношении монарх — источник любой власти, и только он определяет ее пределы в нормативных актах, которые дарует своим подданным. В основе закона лежит воля монарха. Как форма правления абсолютная монархия получила

наибольшее распространение в эпоху позднего феодализма. Сегодня она является анахронизмом и сохраняется лишь в некоторых странах Востока, где преобладают традиционно-патриархальные и феодальных формы общественной жизни (например, в Омане, Катаре, Брунее). Есть, однако, страны с довольно высоким уровнем экономического развития и высокоразвитой социальной инфраструктурой, в которых тем не менее абсолютная монархия сохраняется как своеобразная форма консервации традиций родоплеменной патриархальной демократии доиндустриальной эпохи (Саудовская Аравия).

Абсолютная монархия характеризуется обширными полномочиями монарха в законодательной, исполнительной и судебной сферах. Законы издаются от имени монарха, ему подчинен весь административный аппарат государства. Какие-либо выборные органы в абсолютной монархии, как правило, отсутствуют, что не исключает наличия различного рода совещательных учреждений (например, Диван в Саудовской Аравии, где представлены члены многочисленного клана Саудитов — правящей династии этой страны). В виде исключения в некоторых из этих государств могут приниматься акты, именуемые конституциями (например, в Катаре в 1970 г.), однако в действительности они имеют мало общего с общепринятым понятием конституции.

Конституционная монархия — это такая форма правления, при которой власть монарха осуществляется на основе и в рамках конституции. В зависимости от степени ограничения различают *дуалистическую* и *парламентарную монархии*.

Дуалистическая монархия, как это видно из ее наименования, характеризуется *разделением власти монарха с парламентом,* однако разделением еще зачаточным, несовершенным, где *власть монарха* явно *преобладает.* Полномочия монарха ограничены только в законодательной сфере, однако и в этой сфере ни один закон, принятый парламентом, не мог вступить в силу без согласия на то монарха. Эта форма правления была довольно широко распространена в XIX и начале XX в. (такая монархия существовала после объединения Германии по конституции 1871 г. и до крушения второй империи в 1918 г.). Сегодня в развитых государствах Запада эта форма правления не встречается. В то же время она еще сохраняется в ряде стран Ближнего Востока и Магриба (Иордания, Марокко).

При дуалистической монархии существует выборный представительный орган — *парламент* (именуемый в каждой стране по-разному, например, меджлис в Иордании). Ему принадлежит право принятия законов и вотирования (одобрения) бюджета. Монарх является главой государства и обладает основными прерогативами в сфере исполнительной власти. Он назначает главу правительства, который несет ответственность только перед монархом. Института парламентской ответственности правительства в дуалистической монархии нет. Монарх обладает правом роспуска

парламента, издания чрезвычайных декретов и введения в стране чрезвычайного положения. Он является главнокомандующим армией.

В отличие от дуалистической **парламентарная монархия** является довольно распространенной формой правления. Она существует сегодня во многих государствах мира (Великобритании, Испании, Японии и др.) Парламентарная монархия характеризуется тем, что *монарх не обладает реальными полномочиями по управлению государством.* Его полномочия носят в основном представительный характер. Кроме того, он обладает своеобразной функцией государственного нотариуса, скрепляя своей подписью все важнейшие государственные акты.

При этом его полномочия ограничиваются формальной проверкой правильности оформления акта. Влиять на материальное содержание того или иного документа монарх, как правило, не может. В силу этого, а также исходя из принципа "монарх не ответственен" (монарх не может нести политическую и юридическую ответственность за свои действия), подпись монарха обязательно нуждается в контрасигнации (т. е. должна предварительно скрепляться подписью премьер-министра или ответственного министра). На практике все акты монарха готовятся правительством. Монарх скрепляет своей подписью и законодательные акты, однако правом вето в отношении принятых парламентом законов он, как правило, не обладает. Объем полномочий монарха в странах с парламентарной формой правления неодинаков. Он варьируется от практически полного отстранения монарха от участия в государственной деятельности и сведения его полномочий к функциям внешнего представительства (Швеция) до наделения более обширными полномочиями (Испания, где король согласно конституции 1978 г. является главнокомандующим испанской армией). Полномочия монарха могут включать в себя и некоторые "резервные", так называемые *"спящие" прерогативы* на случай возможных политических кризисов (Великобритания, Бельгия, Нидерланды).

Монарх не получает заработную плату. Деньги на содержание монарха и его семьи ежегодно выделяются отдельной строкой в государственном бюджете и эта строка именуется *"цивильным листом"*.

Монарх в Великобритании одновременно является главой государств, входящих в Содружество наций (правда не всех, а в основном тех, которые прежде были так называемыми белыми колониями, а позже доминионами Британской империи). Это — Канада, Австралия, Новая Зеландия. На практике функции монарха осуществляет генерал-губернатор, который назначается британской короной по представлению правительства соответствующей страны.

В странах, где сохраняются структуры феодального и традиционного общества, существует **выборная монархия** (Малай-

зия, Лесото, Объединенные Арабские Эмираты). Так, глава Федерации Малайзии избирается на свой пост Советом правителей, куда входят главы 11 монархических штатов. В состав ОАЭ входят семь княжеств Персидского залива, главы этих княжеств — эмиры избирают Президента ОАЭ. Фактически им может стать лишь глава одного из двух богатейших княжеств Залива — Абу-Даби и Дибаи.

Особо следует выделить **теократическую монархию,** где глава государства — монарх является одновременно главой того или иного религиозного культа, представляющего одну из мировых религий. Так, духовный владыка католиков всего мира Папа является одновременно главой государства Ватикан. Элементы теократической монархии присущи и Саудовской Аравии, где глава государства — король не только выполняет религиозные функции хранителя главных святынь мусульманского мира, но и является главой ваххабитского направления ислама. Процедуре передачи власти королю предшествует согласие узкой группы высших религиозных авторитетов — улемов, а лишь затем согласие членов королевского Совета, куда входят представители многочисленной семьи Саудитов. Формально Великобритания также является теократической монархией, так как со времен Генриха VIII король возглавляет англиканскую церковь. Сегодня это во многом дань традиции, поскольку фактическим главой англиканской церкви уже давно является архиепископ Кентерберийский.

В целом можно сделать вывод о том, что несмотря на известную архаичность институт монархии обладает достаточной гибкостью, чтобы приспособиться к новым историческим условиям постиндустриального общества. Это связано с тем, что монархия в развитых странах Запада давно превратилась в символ преемственности исторических традиций, наглядное воплощение идеи национальной государственности, непрерывности ее существования. Следует также учитывать, что монархия представляется политически и социально нейтральным институтом, выполняющим важную интегративную функцию в обществе. Наконец, именно монархия может сыграть стабилизирующую роль в случае возникновения острого политического кризиса. Таковы некоторые причины, объясняющие сохранение монархической формы правления в современном мире.

Республика и ее разновидности

Республиканская форма правления — самая распространенная в современном мире. Абсолютное большинство государств, представленных сегодня в такой универсальной международной организации, как ООН, являются республиками.

Известны *три основные разновидности республиканской формы правления — президентская республика, парламентская республика, полупрезидентская республика.*

Президентская республика характеризуется следующими признаками:

1. Глава государства — • президент избирается непосредственно населением путем либо прямых (в латиноамериканских странах), либо косвенных выборов (в США, где сначала избираются выборщики от штатов, а затем последние как особая коллегия избирают Президента страны).

2. Президент обладает обширными полномочиями: он одновременно является главой государства, главой исполнительной власти и главнокомандующим вооруженными силами.

3. В президентской республике правительство формируется внепарламентским путем, члены правительства назначаются на должность и освобождаются от должности президентом (в США при назначении необходимо согласие верхней палаты Конгресса — Сената).

Отличительной чертой президентской республики является жесткая система разделения властей. Каждая ветвь власти — законодательная, исполнительная и судебная — обладает значительной самостоятельностью по отношению к двум другим. Вместе с тем существует система "сдержек и противовесов". Парламент осуществляет законодательную функцию, принимает законы, обязательные для исполнительной власти, однако и исполнительная власть в лице президента наделяется правом отлагательного (суспенсивного) вето на законы, принимаемые парламентом, и пользуется эт lM, как показывает практика, довольно часто. Тем самым президент мешает использованию законодательных полномочий парламента для подрыва конституционного механизма управления и стеснения самостоятельности других ветвей власти.

Система "сдержек и противовесов" проявляется в президентской республике также в том, что парламент не может отправить правительство в отставку, но и президент не может распустить парламент.

Президентская республика обеспечивает большую стабильность исполнительной власти, чем парламентарная республика, однако в случае возникновения кризисных ситуаций она оказывается менее гибкой (достаточно вспомнить неспособность администрации президента Г. Гувера адекватно отреагировать на крах финансовой системы и экономический кризис 1929 г.).

Разновидностями президентской республики являются *суперпрезидентская* и *монократическая республика*. Основное их отличие от президентской республики заключается в том, что обе они не являются правовыми государствами, хотя в странах, где такие формы правления существуют, формально действует конституция. Но эти конституции обычно носят столь же неправовой характер, как и конституции коммунистических государств.

Суперпрезидентская республика имеет следующие отличительные черты:

1. Обычно она устанавливается вследствие военного переворота (пронунсиаменто в странах Латинской Америки, где такая форма правления в недалеком прошлом была весьма распространенной).

2. Президент получает свои полномочия нелегитимным путем, либо как предводитель (каудильо) переворота, либо как глава хунты (коллективного органа руководства мятежниками).

3. Президент наделяется обширными полномочиями при весьма слабом контроле со стороны законодательной и судебной властей.

4. Президентские полномочия реализуются в условиях перманентного чрезвычайного положения, при котором отменяются или существенно ограничиваются конституционные гарантии соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина и осуществляются массовые репрессии против оппозиции.

Суперпрезидентские республики в течение длительного времени были неотъемлемым элементом политического ландшафта Латинской Америки. В настоящее время их практически не осталось на карте этого континента. В процессе постепенной демократизации политической жизни, укрепления правовых начал государственности был успешно осуществлен переход к президентской форме правления.

Что касается **монократической республики,** то она характерна для "молодых" государств (в основном в странах тропической Африки), а также для некоторых коммунистических государств. Ее характерными признаками являются:

1. Особый статус главы государства как единоличного носителя исполнительной власти, не связанного никаким контролем со стороны законодательной и судебной властей.

2. Совмещение поста президента с лидерством в правящей партии в условиях однопартийного или квазимногопартийного режима.

3. Выборы президента, если и проводятся, то носят чисто ритуальный характер. Президент занимает свой пост неопределенно длительный срок, а замена президента происходит в результате политического кризиса в руководстве правящей партии или военного переворота. В отдельных странах пост президента в конституционном порядке пожизненно закреплялся за определенным лицом (Заир, Малави и некоторые другие).

4. Конституционно устанавливается право президента на роспуск парламента.

Парламентарная республика характеризуется следующими признаками:

1. Парламент наряду с законодательной деятельностью и вотированием бюджета обладает учредительными функциями и правом контроля за деятельностью правительства. Главным из учредительных функций является формирование правительства на парламентской основе. Формально правительство назначает президент, однако делает это не по своему усмотрению, а на основе

решения парламента о формировании кабинета из числа представителей партии или коалиции партий, располагающих большинством мест в парламенте (чаще — в его нижней палате). Обычно президент предлагает парламенту кандидатуру лидера победившей на выборах партии (или коалиции партий) в качестве будущего главы правительства. Предложенная президентом кандидатура главы правительства (или правительства в целом) должна получить вотум доверия в парламенте, только после этого президент назначает правительство. Вотум недоверия правительству со стороны парламента влечет за собой либо отставку правительства с последующим формированием нового правительства, либо роспуск парламента и проведение досрочных парламентских выборов.

2. Глава государства — президент занимает в системе государственных органов парламентарной республики достаточно скромное место. Хотя формально он может быть наделен обширными полномочиями, фактически повсеместно они ограничиваются в основном представительскими функциями. Президент скрепляет своей подписью все важнейшие государственные акты, включая законы; осуществляет дополнительный контроль за правильностью оформления и соблюдения конституционной процедуры принятия законодательных и иных актов, направляемых ему на подпись. Президент, однако, не вправе отказаться от подписи вследствие несогласия с содержанием поступившего на подпись документа. Все поступающие к президенту акты должны быть контрасигнованы главой правительства или ответственным министром. Легитимность президента в парламентарной республике существенно уже, чем в президентской республике, так как население не участвует в его выборах. Президент избирается парламентом (например, в Италии) или особой избирательной коллегией (как в ФРГ).

3. Вся исполнительная власть в парламентарной республике находится в руках правительства. Поскольку оно опирается на парламентское большинство, то имеет возможность существенно влиять на деятельность парламента, прежде всего на осуществление законодательных полномочий парламента. Показательно, что большинство законопроектов, которые являются предметом парламентского рассмотрения, исходят именно от правительства (например, в ФРГ — свыше 80%).

Парламентарными республиками являются сегодня ФРГ, Италия, Греция, Индия и др. Такая форма правления более присуща развитым странам, так как предполагает довольно высокий уровень развития демократии, наличие развитой партийной системы и высокой политической культуры населения.

Полупрезидентская республика в отечественной и зарубежной науке конституционного права рассматривалась не как самостоятельная форма правления, а как переходная либо к президентской, либо к парламентарной республике. Практика функционирования полупрезидентской республики в ряде стран, прежде

всего во Франции, позволила французскому правоведу, специалисту в области конституционного права М. Дюверже сделать вывод о самостоятельном существовании подобной формы правления. Постепенно этот вывод получил повсеместное признание.

К характерным признакам полупрезидентской республики относятся следующие:

1. Президент избирается непосредственно населением в ходе прямых выборов. Выборы могут проводиться в один (мажоритарная система относительного большинства) и в два тура (мажоритарная система абсолютного большинства).

2. Президент наделяется обширными властными полномочиями: он является главой государства, ему принадлежат основные прерогативы в сфере исполнительной власти, он является верховным главнокомандующим.

3. В полупрезидетской республике существует правительство как самостоятельный орган исполнительной власти, работающий под общим руководством президента. Правительство назначается президентом, но нуждается в доверии парламента. Вынесение вотума недоверия может повлечь либо отставку правительства, либо роспуск парламента президентом.

Полупрезидентской была Веймарская республика в Германии с 1919 по 1933 г. Сегодня таковыми являются Франция, Португалия, большинство государств, возникших после распада Советского Союза, — Украина, Казахстан, Грузия и др.

Особая разновидность республиканской формы правления — **теократическая республика.** Для нее характерно юридическое закрепление участия духовенства не только в политической жизни, но и в непосредственном управлении государством. Так, конституция Исламской Республики Иран 1978 г. предусматривает наряду с постом Президента страны пост Факиха — духовного руководителя иранского народа, который занимает один из высших религиозных иерархов. Его решения обязательны для светской власти и оказывают решающее влияние на ведение государственных дел.

Своеобразная форма правления существует в Швейцарии, где функции главы государства и исполнительная власть осуществляются одним коллегиальным органом — федеральным правительством (оно именуется Федеральным советом). Состав правительства постоянный; оно состоит из семи федеральных советников, которые назначаются федеральным парламентом после очередных парламентских выборов, и отражает партийный состав законодательного органа. Из своего состава Федеральный совет избирает Федерального президента, обладающего чисто представительскими полномочиями и совмещающего пост президента и руководителя того или иного департамента (министерства).

Срок полномочий президента — один год. В Швейцарии также отсутствует принцип парламентской ответственности правительства.

Несмотря на своеобразие тех или иных форм правления в различных государствах, все они тем не менее поддаются классификации и могут быть сведены к нескольким типовым "моделям" организации государственной власти. Не следует только забывать, что эти "модели" на практике, в конкретной исторической ситуации никогда не реализуются в чистом виде. Каждому государству свойственны индивидуальные особенности, объясняемые его историческими традициями, политической культурой, природно-географическими и национальными факторами и т. п., которые придают своеобразные черты той или иной форме правления. Поэтому не существует в мире абсолютно идентичных монархий или республик, каждая отражает в своей организации своеобразие того государства, той страны, в которой она существует.

§ 2. Форма государственного (территориально-политического) устройства

Под **формой государственного (территориально-политического) устройства** понимаются внутренняя организация государственной власти, принцип деления государства на отдельные части, юридический статус этих составных частей, принципы взаимоотношений между собой центральных и региональных (местных) государственных органов.

Различают *две основные формы территориально-политического устройства государства: унитарную и федеративную.*

Унитарное государство — это единое, цельное, слитное государство, составные части которого не обладают какой-либо политической самостоятельностью. Федеративное государство — это союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований, имеющих особый политико-правовой статус.

От федерации как формы территориально-политического устройства государства следует отличать **конфедерацию** как **международно-правовое объединение суверенных государств.** Такое объединение может преследовать различные цели: военные, политические, экономические и т. п. Со временем конфедерация может перерасти в федерацию, как это имело место в прошлом в Швейцарии и в настоящее время в Объединенных Арабских Эмиратах, или распасться, как это произошло с Сенегамбией.

Государства — члены конфедерации сохраняют свой суверенитет и продолжают выступать как самостоятельные субъекты во внутренних и внешних делах. Конфедеративные органы обладают императивной властью в отношении государств-членов лишь в тех пределах, которые определены конфедеративным договором. В настоящее время конфедераций в мире нет, однако конфедеративные элементы имеются у ряда союзов, например Европейского Союза, Британского Содружества, СНГ. В 1997 году образован Союз России и Белоруссии, который предусматривает создание

общих органов, решения которых могут иметь обязательную силу для обоих государств.

На форму территориально-политического устройства оказывают влияние условия образования государства, его исторические традиции и национальный состав, наличие противоречий между центром и регионами и др. В конечном счете форма территориально-политического устройства отражает степень централизации или, напротив, децентрализации государственных функций, распределение компетенции между центром и регионами.

В развитых демократиях Запада выбор формы территориально-политического устройства, как правило, не связан с национальным составом населения, поэтому как унитарные, так и федеративные государства могут быть и однонациональные, и многонациональные. Общей тенденцией, однако, остается растущая децентрализация государственных функций и расширение прав местных территориальных сообществ.

Унитарные государства и принципы их организации

Унитарная государственность — самая распространенная в настоящее время форма государственного устройства. Унитаризм свойствен подавляющему большинству государств, которые образовались после распада колониальной системы. Однако унитарными могут быть и крупные развитые и среднеразвитые государства (Великобритания, Франция, Италия, Япония, Китай, Египет и др.).

Унитарной форме государственного устройства свойственны *две основные черты:* во-первых, *правовой статус административно-территориальных образований,* составляющих унитарное государство, *определяется центральной властью.* Она же определяет, на какие административно-территориальные единицы делится государство, каков круг предметов ведения и компетенция этих единиц, сколько ступеней имеет административно-территориальное устройство государства и др. Во-вторых, *центральная власть осуществляет* прямой или косвенный *контроль за деятельностью органов* государственной *власти на местах.* Сегодня сравнительно редко можно встретить унитарное государство, где отсутствовали бы выборные местные органы государственной власти.

Кроме того, унитаризм вовсе не означает унификацию местного управления. Очень часто в одном унитарном государстве можно встретить достаточно гибкие и разнообразные системы местного управления. К тому же в унитарном государстве, как правило, гарантируются права населения на местное самоуправление. Вместе с тем для унитарной формы государственного устройства характерно закрепленное в законе право на вмешательство центральной власти в дела местного управления.

Все остальные признаки унитарного государства определяются приоритетом общегосударственного начала в построении и деятельности этого государства. Унитарное государство имеет единую конституцию и единую правовую систему; единое гражданство; единую систему высших органов государства (президента или монарха, парламент, правительство); единую судебную систему.

С точки зрения организации публичной власти в центре и на местах, а также характера взаимоотношений центральных и местных органов все унитарные государства можно подразделить на *централизованные, относительно децентрализованные* и *децентрализованные*.

В централизованном унитарном государстве административно-территориальные единицы единолично управляются назначенными из центра чиновниками, а выборные местные органы, как правило, отсутствуют (Судан, Малави). В Индонезии чиновники, управляющие соответствующими административно-территориальными единицами, либо непосредственно назначаются "сверху", либо утверждаются из числа кандидатур, предложенных местными представительными органами. В некоторых европейских государствах (Польша, Болгария) областное звено территориального устройства не имеет выборных представительных органов, а административное управление осуществляют назначенные правительством чиновники (начальники областей — в Болгарии, воеводы — в Польше).

Относительно децентрализованное унитарное государство характеризуется тем, что наряду с назначенными из центра чиновниками (например, префектами во Франции) существуют избранные населением муниципальные органы (в той же Франции — мэры, советы в департаментах). Права выборных органов на местах существенно ограничены, а правительственные агенты обладают не только обширными административными полномочиями, но и правом вмешательства в дела муниципального управления.

В **децентрализованном унитарном государстве** нет назначенных правительством администраторов, а местное управление осуществляют выборные органы местных административных единиц (например, советы графств в Англии). Здесь контроль правительства за деятельностью местных органов носит более опосредованный характер и может проявляться, например, через бюджетное и финансово-кредитное регулирование. Кроме того, в децентрализованном унитарном государстве существует достаточно четкое разграничение полномочий между центральной властью и властью местных территориальных сообществ, что сближает эти государства с федерациями.

Территориальная (областная) автономия. В децентрализованных унитарных государствах может существовать территориальная (областная) автономия, под которой понимается **конституционно закрепленное внутреннее самоуправление части террито-**

рии государства. В зависимости от объема прав, предоставленных местным органам, различают политическую и административную автономию. *Политическая автономия* предполагает наличие особого юридического статуса, закрепленного в специальном законодательном акте, а также право издания законов по вопросам местного значения. Органы *административной автономии* не обладают правом издания местных законов, однако их права в управленческой сфере несколько шире, чем в обычных административных единицах. Кроме того, органы административной автономии могут участвовать в разработке акта, определяющего правовой статус данной формы автономии.

Автономия представляет собой форму децентрализации государственных функций с учетом географических, исторических, а нередко и национальных особенностей той или иной территории.

Политическая автономия довольно широко распространена в унитарных государствах Европы, Азии и Африки. Так, в составе Великобритании политической автономией обладает Северная Ирландия (Ольстер), которая имеет собственный парламент (стормонт) и собственное правительство, которые, однако, длительное время не функционировали в связи с введением в 1972 г. прямого правления Лондона. В ходе проведенного в 1997 г. референдума в Шотландии и Уэльсе население этих частей страны высказалось за введение там ограниченной автономии и воссоздание собственных парламентов. Шотландия к тому же имеет собственную правовую и судебную систему, собственную церковь, за шотландскими представителями зарезервированы места в британском Парламенте.

Областная политическая автономия существует и в Италии, где она отражает, с одной стороны, исторические различия в традиционном укладе жизни отдельных регионов (Сицилия, Сардиния), а с другой — национальный состав территорий (Трентино-Альто-Адидже, Венеция-Фриулия-Джулия).

Конституция Испании 1978 г. провозгласила право на создание автономий по национально-территориальному принципу. В соответствии с этим конституционным положением в стране были созданы четыре "национальные провинции": Страна басков, Каталония, Андалусия и Галисия. Правовой статус этих автономных сообществ определяется органическими законами (отдельно для каждой провинции), которые принимаются центральным парламентом на основе проектов, разработанных провинциальными ассамблеями (парламентами). "Национальные провинции" наделяются большими правами, чем 13 "исторических" территориальных областей этой страны.

Образование автономии может быть обусловлено и географическим положением территории, ее сравнительной удаленностью от основной части страны. Именно эти факторы сыграли немаловажную роль в предоставлении автономии Фарерским островам (автономный статус с 1948 г.) и Гренландии (автономный статус с 1979 г.) в составе Датского королевства и Аландским островам в

составе Финляндии. В предоставлении автономии Гренландии определенную роль сыграл и национальный фактор (большинство населения Гренландии составляют иннуиты-эскимосы).

Ряд автономных образований в виде политической автономии имеют унитарные государства в Азии и Африке. Так, в Мьянме предусмотрена автономия для шанов и каренов и созданы соответствующие автономные образования. В Южно-Африканской Республике существуют автономные образования по национально-территориальному (племенному территориальному) принципу, которые обладают внутренним самоуправлением (например, бантустан Транскей).

В ряде случаев предоставление политической автономии преследует цель —- снять напряженность в межнациональных отношениях. Это, в частности, лежало в основе предоставления политической автономии курдам на севере Ирака, которая, впрочем, неоднократно нарушалась иракскими властями.

Возможность образования политической автономии предусматривается, как правило, в конституции и находит детальное регулирование либо в отдельном общегосударственном законе (Дания, Финляндия), либо в особом статуте (законе), который разрабатывается законодательным органом автономной единицы и принимается парламентом страны (Италия, Испания). В каждом автономном образовании имеется свой законодательный орган (например, лигтинг на Фарерских островах, ландстинг в Гренландии, ассамблея в Каталонии и т. п.) и свой исполнительный орган (например, джунты в автономных областях Италии). Последний имеет двойное подчинение: местному представительному органу и центральному правительству. Иногда центральная власть может иметь в автономном образовании своего представителя (губернатора — в Гренландии и на Аландских островах), однако он обладает в основном контрольными функциями.

Объем компетенции, предоставленной автономным образованиям либо в конституции, либо в отдельном статуте, по некоторым вопросам может быть шире, чем у иных членов федерации (например, у земель в Австрии). Гренландия и Фарерские острова, пользуясь своими автономными правами, провели на своей территории референдум о пребывании в "Общем рынке"' и по его результатам объявили в 1982 г. о выходе из Европейского Сообщества. Однако более типичной является компетенция, охватывающая лишь вопросы местного значения. При этом за центральной властью сохраняется право вмешательства в деятельность органов государственной власти автономных образований. Так, по Конституции Испании Правительство с согласия Сената может принудить автономные сообщества "к исполнению своих обязанностей". В Италии возможен роспуск областного совета в случае нарушения им Конституции и по соображениям национальной безопасности.

В отличие от политической административная автономия распространена не столь широко. Наибольшее число административ-

ных автономных образований (свыше сотни) имеется в Китае. Административная автономия не обладает правом принятия собственных законов, не имеет собственного парламента, хотя ее жители избирают местный представительный орган, обладающий правом принятия нормативных актов по несколько более широкому кругу вопросов, чем обычные административные единицы. Администрация и суды наряду с официальным языком государства могут использовать местный язык, на котором также может осуществляться преподавание в школе и вещание в средствах массовой информации. В Китае, например, автономные образования вправе также самостоятельно вступать во внешнеэкономические отношения в соответствии с законами государства.

Обычно административная автономия отражает специфику национального состава соответствующей административной единицы. В Никарагуа предоставление административной автономии двум округам на Атлантическом побережье страны было связано с тем, что там проживали индейские англоговорящие племена. В Молдове имеются два административных округа, где проживают гагаузы.

Административная автономия может создаваться в субъектах федеративных государств (например, в индийском штате Ассам предоставлена автономия тем районам, где проживают племена нага и мизо. Для этих автономных образований предусматриваются изъятия в пользу местных обычаев из федеральных и штатских законов по вопросам сельского и лесного хозяйства, рыболовства и т. п.).

В настоящее время четко обозначилась тенденция роста числа автономных образований в мире, ширится многообразие форм автономии. Это отражает процесс дальнейшей демократизации власти и ее сближения с населением.

Федеративные государства, их признаки и разновидности

Федеративное государство — более сложное государство, чем унитарное. **Составные части этого государства, именуемые субъектами федерации, обладают известной политической самостоятельностью.** Им присущи определенные признаки государства. Территориальная организация власти в федеративном государстве закрепляет децентрализацию государственных функций. Сложность взаимоотношений федерации со своими субъектами предопределила меньшую по сравнению с унитарной распространенность федеративной формы государственного устройства. Тем не менее в мире существует значительное число федераций, которое не только не уменьшается, но, напротив, постепенно возрастает. Наряду с существующими уже ни одно столетие "классическими" федерациями (как США, Канада, Мексика, Аргентина, Швейцария и другие) появились новые

федерации в странах Европы (Бельгия), Азии (Индия, Пакистан) и Африки (Нигерия).

Часто вместо термина "федеративное государство" употребляется термин "союзное государство". Именно так по официальной терминологии именуется "Союзная Республика Югославии". Федеративная Республика Германии — в буквальном переводе звучит как Союзная Республика Германии, а названия ее федеральных органов также буквально переводятся как президент Союза, союзное собрание, союзный совет.

Федеративное государство по своей природе является более демократичным, чем унитарное, поэтому федерации в основном имеют республиканскую форму правления. Есть, однако, и исключения. К федерациям с монархической формой правления относятся такие страны, как Бельгия, Малайзия, Канада, Австралия (последние две по чисто формальным основаниям). В Бельгии, Канаде и Австралии субъекты федерации организуются по республиканскому типу, а в Малайзии часть субъектов имеет республиканскую форму правления, часть — монархическую.

Федеративное государство образуется: 1) в результате договора между независимыми субъектами о создании нового государственного объединения с превращением участников договора в субъектов федерации (так, тринадцать североамериканских штатов, отстаивающих независимость от британской короны, договорились о создании нового государства — Соединенных Штатов Америки); 2) путем присоединения к государству новых территорий и наделения их правами субъекта федерации (так, к США в результате завоевания был присоединен Техас, путем покупки — Луизиана, в ходе освоения новых территорий — штаты на западе от реки Миссисипи) или образования новых субъектов федерации на части территории прежде существовавшего государства (образование земли Северный Рейн—Вестфалия из части прежних территорий Пруссии, а также пяти новых земель на территории прежней ГДР); 3) в результате повышения статуса прежних региональных образований и превращения их в субъекты федерации (так, согласно поправкам к Конституции Бельгии 1831 г., принятым в 1988 г., Фландрия, Валлония и Брюссель становятся субъектами Бельгийской федерации); 4) путем эволюции конфедерации в федеративное государство с превращением прежде независимых государств в субъектов федерации (Швейцария после гражданской войны 1847—1849 гг., в нашем веке — Объединенные Арабские Эмираты, первоначально представлявшие собой конфедеративную форму объединения семи княжеств Персидского залива).

Федерация как форма государственного устройства обладает рядом специфических признаков:

1. Федерацию составляют государственные образования (штаты в США, Мексике, Индии, Австралии, земли в ФРГ и Австрии, провинции в Канаде, кантоны в Швейцарии), которые имеют ста-

,тус субъектов федерации с собственным административно-территориальным устройством и собственной организацией власти. Эти образования обладают собственной компетенцией. Созданы субъекты федерации, как правило, не по национально-территориальному (хотя таковые также имеются, например, Союзная Республика Югославия), а по естественно-географическому (США, Австралия) или историческому (ФРГ, Австрия, Швейцария) признаку, хотя в случае с ФРГ определенную роль сыграли и политические соображения. Иногда территориальный фактор применяется в сочетании с национально-лингвистическим, как это имело место при формировании штатов в Индии.

2. В отличие от унитарного государства территория федеративного государства не представляет собой единого целого. Она состоит, как правило, из территорий субъектов федерации. Однако в некоторых федерациях в ее состав могут входить территориальные единицы, не являющиеся субъектами федерации (так, например, в США самостоятельными территориальными единицами являются федеральный округ Колумбия, на территории которого размещаются все федеральные учреждения, свободно присоединившееся государство Пуэрто-Рико и некоторые другие территории; территория Бразилии состоит из штатов — субъектов федерации, федерального округа и двух особых территорий; в Индии наряду с 25 штатами — субъектами федерации имеется 7 союзных территорий).

Субъекты федерации не обладают правом сецессии, т. е. правом выхода из союза. Попытки сецессии могут иметь место и обычно ведут к внутреннему конфликту и даже вооруженному противостоянию. Обычно попытки сецессии оканчивались неудачей. Достаточно вспомнить стремление южных штатов к образованию самостоятельного государства, что привело к гражданской войне 1861—1865 гг. в США, или намерение католических кантонов выйти из Швейцарской конфедерации, что вылилось в вооруженное противостояние 1847—1849 гг. В конце 60-х гг. нашего столетия попытка юго-восточных штатов Нигерии, населенных в основном народностью ибо, выйти из состава Нигерии и образовать самостоятельное государство — республику Биафру после ожесточенного почти трехлетнего вооруженного конфликта закончилась неудачей.

Впрочем XX век дал примеры успешного осуществления сецессии как мирным путем (выход Сингапура из федерации Малайзии), так и путем вооруженной борьбы (отделение Бангладеш от Пакистана).

3. Субъекты федерации не являются государствами в собственном смысле слова, они не обладают суверенитетом, хотя он формально провозглашается в некоторых федерациях. Субъекты федерации, как правило, либо полностью лишены права участия в международных отношениях (Австрия), либо их внешнеполитическая компетенция сильно ограничена и осуществляется под кон-

тролем федерации (США, Канада, ФРГ, Швейцария). Как правило, она касается вопросов, отнесенных к компетенции субъектов федерации и не затрагивает сферу политических отношений. Можно привести в качестве примера культурные соглашения между канадской провинцией Квебек и Францией, соглашение между германской землей Нижняя Саксония и Нидерландами о совместных мерах по охране морского побережья, соглашение германской земли Бавария со швейцарскими кантонами об охране природной среды в Альпах и др. Известны отдельные случаи участия членов некоторых федераций в международных конференциях. Так, провинция Квебек участвует в различных конференциях франкоязычных государств. Однако немногочисленные случаи выступления членов тех или иных федераций на международной арене по отдельным второстепенным вопросам не означают, что эти государственные образования являются субъектами международного права.

Федеративный характер государственного устройства нередко используется для отказа от участия в международных соглашениях. Например, США и Канада не ратифицировали международные пакты о правах человека и ряд конвенций МОТ, ссылаясь на особенности законодательства субъектов федерации и нежелание последних приводить его в соответствие с указанными соглашениями.

4. В большинстве зарубежных федераций наряду с общефедеральной конституцией и общефедеральными законами действуют конституции и законы субъектов федерации (США, ФРГ, Канада, Австрия, Швейцария и др.). При этом обеспечивается верховенство федеральной конституции и федеральных законов. В то же время не во всех федеративных государствах субъекты федерации имеют собственные конституции. Отсутствуют конституции у субъектов федерации ряда афро-азиатских стран (Индия, Пакистан, Малайзия, Нигерия). В некоторых федеративных государствах в целях единообразного регулирования однотипных общественных отношений предпринимаются организационно-правовые меры по унификации законодательства субъектов федерации. Так, в США этим занимается созданная еще в 1892 г. Национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов. В ФРГ этими вопросами занимается конференция министров юстиции германских земель, которая работает под руководством федерального министра юстиции. Аналогичные институты созданы и в других зарубежных федерациях.

5. В большинстве зарубежных федераций наряду с федеральным гражданством существует и гражданство субъектов федерации. Следует, однако, иметь в виду, что речь идет не о наличии двойного гражданства, а о двух уровнях гражданства одного государства. Предпосылкой получения гражданства субъекта федерации является наличие общефедерального гражданства. Наличие гражданства субъекта федерации влияет на содержание пра-

вового статуса гражданина внутри страны, но в международно-правовом плане все граждане федеративного государства имеют единый статус. Субъекты ряда зарубежных федераций не имеют собственного гражданства (Индия, Малайзия и др.).

6. Отличительным признаком федеративного государственного устройства является двухпалатная структура парламента. В прошлом имели место однопалатные парламенты при федеративном государственном устройстве (например, в Пакистане по Конституции 1962 г.).

В настоящее время *бикамерализм* (двухпалатная внутренняя структура парламента) принят практически во всех федеративных государствах (исключение — Федеративная Республика Коморские острова, где существует однопалатный парламент). При этом нижняя палата повсеместно — орган общенационального представительства и формируется путем выборов по территориальным избирательным округам. Верхняя палата, напротив, может быть выборной или невыборной, она обеспечивает представительство субъектов федерации. При этом в одних странах (США, Австралии, Бразилии, Мексике, Швейцарии и др.) устанавливается равное представительство субъектов федерации в верхней палате, в других (ФРГ, Канаде, Индии, Австрии) представительство субъектов федерации в верхней палате определяется в зависимости от численности населения в том или ином субъекте союзного государства.

7. В федеративном государстве наряду с федеральной системой законодательной, исполнительной и судебной власти существуют системы законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов федерации. Порядок их организации и компетенцию определяют, как правило, конституции субъектов федерации. Если законодательные органы субъектов федерации действуют строго в рамках компетенции этого субъекта, то исполнительная власть обладает более широкой компетенцией. Она организует исполнение не только местного законодательства, но и федеральных законов на территории соответствующего субъекта. Аналогично решается вопрос и в отношении судебной власти субъектов федерации. Основная масса гражданских и уголовных дел рассматривается судами субъекта федерации, которые применяют не только местное, но и общефедеральное материальное и процессуальное право. Со своей стороны федеральная исполнительная власть в ряде федераций имеет право федеральной интервенции, если субъект федерации неудовлетворительно исполняет свои обязанности в отношении федерации (ФРГ, Индия, Аргентина).

Одним из наиболее сложных вопросов при федеративной форме государственного устройства является разграничение компетенции между союзом и его членами. Компетенция как совокупность законодательно зафиксированных полномочий в отношении определенных предметов ведения в зарубежных федеративных

государствах может подразделяться на четыре основных вида: *1) исключительную компетенцию союза; 2) исключительную компетенцию субъекта федерации; 3) совместную (конкурирующую) компетенцию союза и его членов; 4) остаточную компетенцию.*

Исключительная компетенция федерации означает, что только органы союза обладают властными полномочиями в отношении перечисленных в конституции предметов ведения. К исключительной компетенции федерации обычно относятся важнейшие вопросы государственной жизни, касающиеся всего государства как целого: оборона страны, руководство вооруженными силами, внешние сношения, денежное обращение, сбор важнейших налогов и сборов, организация федеральных государственных органов, регулирование отношений федерации со своими субъектами и др.

Исключительная компетенция субъектов федерации указывает на те вопросы государственного управления, которые органы субъекта федерации вправе решать самостоятельно и под свою ответственность. К их числу относятся, например, формирование и исполнение местного бюджета, охрана общественного порядка, руководство культурой, образованием, организация местного самоуправления и т. п. В рамках своей компетенции представительные органы субъекта федерации могут принимать местные законы. Какие именно законодательные акты вправе принимать легислатуры субъекта федерации, определяет федеральная конституция. Так, например, если в США штаты вправе иметь собственные гражданские и уголовные законы, то в ФРГ, Австрии и Швейцарии действуют единые общефедеральные гражданский и уголовный кодексы. В конечном счете это зависит от распределения компетенции между союзом и его членами.

Совместная (конкурирующая) компетенция федерации и ее субъектов означает, что властные полномочия в отношении отнесенных к этой компетенции предметов ведения принадлежат и федеральным органам, и органам субъектов федерации. При этом совместная компетенция предполагает издание рамочного закона союзом и последующее детальное правовое регулирование со стороны субъекта федерации. Конкурирующая компетенция означает, что свои полномочия в сфере совместной компетенции субъект федерации осуществляет тогда и постольку, когда и поскольку союз не воспользовался своими правами в этой сфере.

Наконец, остаточная компетенция — это компетенция по вопросам, не относящимся к первым трем видам компетенции и не нашедшая отражения в конституции.

В конституционном законодательстве зарубежных федераций вопросы компетенции закрепляются различными способами. Условно *все зарубежные федерации с точки зрения конституционного регулирования вопросов компетенции можно разделить на четыре группы.*

К *первой группе* следует отнести те федерации, конституции которых закрепляют лишь перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации. Все остальные вопросы, не включенные в этот перечень, изначально считались предметом исключительной компетенции субъектов федерации. Подобная система разграничения полномочий существует в США, Мексике, Бразилии, Швейцарии, Австралии и некоторых других странах. Лишь в процессе применения конституции в этих государствах постепенно сложилась сфера совместной компетенции, нашедшая правовое основание в толковании основного закона, даваемом органами, осуществляющими конституционный надзор. В некоторых федерациях (например, в США) эта схема дополняется принципом "подразумеваемых полномочий", суть которых сводится к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции союза. Кроме того, Конституция США содержит предписание, запрещающее союзу и штатам совершение определенных действий совместно, а также по отдельности.

Во *вторую группу* можно объединить те федерации, конституции которых содержат детальную регламентацию вопросов, относящихся к двум сферам компетенции. Первый перечень, примерно одинаковый, — это вопросы, входящие в *исключительную компетенцию федерации*. Второй сферой компетенции, закрепленной в федеральной конституции, может быть либо *исключительная компетенция субъектов федерации* (Канада), либо *конкурирующая компетенция союза и его членов* (ФРГ). Канадская конституция содержит наименования предметов ведения субъектов федерации, причем перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции канадских провинций, считается окончательным, а компетенция союза может дополняться и расширяться за счет включения в соответствующий перечень новых пунктов. В ФРГ не упомянутая в конституции остаточная компетенция в принципе принадлежит субъектам федерации. Однако осуществление полномочий в этой сфере не является исключительным правом земель, так как конституция может установить или допустить иное регулирование. Кроме того, в Основном законе ФРГ сформулирован принцип: федеральное право имеет преимущество перед правом земель. Отсутствие указания на то, что этот принцип действует лишь в сфере конкурирующей компетенции, открывает возможность федерального вторжения в компетенцию земельного законодателя.

К *третьей группе* можно отнести те федерации, конституции которых содержат трехзвенную систему разграничения компетенции между союзом и его членами (Индия, Малайзия). В этих государствах первую группу полномочий составляют вопросы, отнесенные к исключительной компетенции федерации. Во вторую входит перечень предметов ведения членов союза. Однако вопросы, входящие в этот перечень, не составляют исключительной

компетенции субъекта федерации. При определенных обстоятельствах (например, в случае издания президентом Индии прокламации о введении на территории штата чрезвычайного положения) эти полномочия переходят к союзу, парламент которого вправе принимать законы по любому вопросу, отнесенному конституцией к компетенции субъекта федерации. Третью группу полномочий, закрепленных в конституции, составляют вопросы совместной компетенции федерации и ее субъектов. По этим вопросам могут законодательствовать как союзный парламент, так и легислатуры государственных образований, входящих в федерацию, однако союзный закон во всех случаях имеет приоритет.

Вопросы, не нашедшие отражения в конституции и не входящие ни в одну из вышеуказанных сфер компетенции, либо относятся к компетенции союза (Индия), либо остаются за государствами — членами федерации (Малайзия).

Наконец, *четвертый,* наиболее сложный, тип разграничения компетенции наиболее полно закреплен в конституции Австрии, а потому именуется *австрийской моделью.* Австрийский Федеральный конституционный закон устанавливает четыре варианта распределения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами.

Первый перечень содержит предметы ведения, законодательная и исполнительная деятельность по которым является исключительной компетенцией федерации. Это относится, например, к таким предметам ведения, как внешние сношения, юрисдикция по конституционным вопросам, денежное обращение, почта, телеграф и некоторые другие.

Вторая модель распределения компетенции, согласно которой законодательство отнесено к ведению Федерации, а исполнительная деятельность — к ведению земель, применяется к таким предметам ведения, как гражданство и членство в общине, жилищное обеспечение, дорожная полиция и др.

Третий вариант распределения полномочий действует, например, в отношении установления санитарных требований к курортам, земельной реформы, трудового права и др. В этих сферах Федерация устанавливает общие принципы законодательства, а земли издают конкретизирующие законы и осуществляют исполнительную деятельность.

Наконец, четвертый вариант — это установление исключительной компетенции земель в сфере законодательства и исполнения законов. Однако поскольку конституция закрепляет общую презумпцию компетенции земель, специальных норм, определяющих их исключительную компетенцию, в конституции содержится мало. К исключительному ведению земель отнесена, например, организация детских садов и детских домов.

Вышеприведенные модели демонстрируют основные варианты распределения предметов ведения и компетенции между федерацией и ее субъектами в конституциях зарубежных государств,

не исчерпывая, разумеется, всего существующего многообразия. Регулированию этих вопросов в конституционном законодательстве отдельных стран присущи свои детали и особенности.

Субъекты федерации реализуют свою компетенцию через собственные органы власти и управления. Система органов власти и управления субъектов федерации регулируется либо союзными конституциями (Индия, кроме штатов Джамму и Кашмир и Сикким), либо чаще конституциями этих государственных образований (США, Мексика, Аргентина, ФРГ, Швейцария). Австрийская конституция устанавливает основы системы власти и управления в землях, а конституции земель содержат нормы, подробно регулирующие их организацию и деятельность.

Форма правления субъектов федерации, как правило, идентична той, что существует в центре. Например, если США являются президентской республикой, то и штаты, составляющие федерацию, также организованы по модели президентской республики. Другой пример — ФРГ, которая является парламентарной республикой. Соответственно, государственная власть в ее землях организована по тому же принципу. Однако из этого правила есть исключения. Так, в федеративных государствах — монархиях (Канада, Бельгия, Австралия) субъекты федерации имеют республиканскую форму правления, а в странах, где субъекты федерации являются монархиями, организация центральной власти имеет республиканские признаки (Малайзия, ОАЭ).

Все государственные образования (штаты, провинции, земли, кантоны), являющиеся членами союза, как правило, имеют собственные выборные законодательные органы. Эти законодательные органы могут быть как однопалатными, так и двухпалатными. В ряде стран (Мексика, Венесуэла, Австрия, Швейцария) законодательные органы всех субъектов федерации являются однопалатными. В ФРГ все земельные парламенты — ландтаги, кроме Баварии, являются однопалатными.

Аналогичная картина и в Канаде, где двухпалатную структуру имеет парламент франкоязычной провинции Квебек, а парламенты остальных провинций страны являются однопалатными. В США и Австралии, напротив, во всех штатах (кроме Небраски в США и Квинсленда в Австралии) образованы двухпалатные законодательные собрания. В Аргентине двухпалатная структура действует в 10 провинциях из 22, а в Индии — в 5 штатах из 22.

Обычно однопалатные законодательные органы и нижняя палата двухпалатного парламента избираются тем же способом, что и федеральный парламент. Но в некоторых федерациях (например, в США, Канаде, ФРГ) государственные образования — члены федерации сами устанавливают нормы местного избирательного права, которое в одних странах может быть более демократичным (например, с более низким возрастным цензом для пассивного избирательного права), а в других — менее демокра-

тичным (например, благодаря введению ценза оседлости), чем при выборах федеральных органов.

Компетенция, внутренняя организация и процедура деятельности парламентов субъектов федерации в целом аналогична той, что имеет место в федеральных представительных органах. У местных законодательных органов обычно есть собственные наименования, так, например, в США и в Индии они именуются *легислатурами,* в ФРГ и Австрии — *ландтагами,* в Швейцарии — *кантональными собраниями* и т. п. Кроме того, в Швейцарии в небольших кантонах законодательная власть осуществляется собираемыми ежегодно общими собраниями граждан кантона. Они именуются *ландесгемайнде* (нем. — земельная, краевая община). В этом случае выборный представительный орган кантона лишь подготавливает проекты решения для этого собрания.

Органы управления субъектов федерации образуются в соответствии с теми правилами, которые присущи президентским и парламентарным формам правления. В президентских республиках (США, Мексике, Аргентине и др.) исполнительный орган формируется внепарламентским путем и не несет ответственности перед представительным органом субъекта федерации за свою деятельность. Так, в США администрацию штата возглавляет избираемый прямыми выборами губернатор (только в штате Миссисипи он избирается выборщиками), отношения которого с легислатурой штата в принципе такие же, как и отношения Президента с конгрессом США.

В кантонах Швейцарии правительство не несет парламентской ответственности перед кантональным собранием, его правовой статус и взаимоотношения с выборным законодательным органом аналогичны статусу и взаимоотношениям федерального правительства с парламентом страны.

В федерациях с парламентарной формой правления (Канада, ФРГ, Австрия, Индия) исполнительный орган земли, провинции, штата формируется парламентским путем и несет перед законодательным органом ответственность за свою деятельность. Субъекты некоторых таких федераций имеют высшее должностное лицо, выполняющее функции главы этого государственного образования (губернатор — в штатах Индии, за исключением штата Джамму и Кашмир, где он именуется президентом, лейтенант-губернатор в провинциях Канады, губернатор — в Австралии). Там же, где такое должностное лицо не предусмотрено местными конституциями, его функции возложены на главу правительства субъекта федерации (например, на премьер-министра в землях ФРГ).

Конституции некоторых федеративных государств предусматривают возможность заключения соглашений (в Швейцарии они именуются конкордатами) между федерацией и ее субъектами по вопросам, отнесенным к их компетенции. Так, согласно конституции Австрии заключение соглашений между федерацией и землями возложено в зависимости от их предмета на федеральное пра-

вительство или на федеральные министерства. При этом соглашения, обязательные для федеральной законодательной власти, требуют согласия парламента и соблюдения процедуры, установленной для принятия федеральных конституционных законов. Основной закон ФРГ предусматривает договорное сотрудничество федерации и земель лишь в области образования и науки. В Бразилии для установления сотрудничества между союзом и его членами необходимо издание дополнительного закона.

Следует иметь в виду, что путем заключения взаимных договоров и соглашений конституционное распределение компетенции между федерацией и ее субъектами изменяться не может.

§ 3. Государственный режим

Конституционное право зарубежных стран содержит регламентацию третьего элемента формы государства — **государственного режима,** хотя и в меньшем объеме, чем это имеет место в отношении первых двух элементов формы правления и формы территориально-политического устройства. Государственный режим характеризует порядок деятельности государства, который складывается в результате использования различных форм, способов, приемов и методов осуществления государственной власти. Знание этого элемента формы государства позволяет ответить на вопрос об источниках государственной власти, выявить действительное значение тех или иных государственных институтов, определить соотношение организационно-дозволительных и принудительных методов в деятельности государства.

Понятие "государственный режим" появилось в науке конституционного права сравнительно недавно, поэтому оно недостаточно разработано в содержательном плане. В течение длительного времени третьим элементом формы государства признавался *политический режим.* В тоталитарном государстве, где плюрализм политических интересов не признается и гражданское общество по существу отсутствует, различие между государственным и политическим режимом стирается. Однако в демократическом обществе с его развитой политической системой понятие "государственный режим" отличается от понятия "политический режим". Последнее является более емким по содержанию и отражает практику функционирования всех политических институтов, включая наряду с государством также политические партии, массовые общественные организации и движения и др. Изучением политических режимов занимается специальная наука — политология. В этом контексте понятие "государственный режим" приобретает самостоятельное значение. Оно изучается государствоведческими науками и используется для характеристики форм, способов, приемов и методов деятельности самого государства, что позволяет дать функциональную характеристику государства,

рассматривая его в динамике, в процессе осуществления государственной власти.

Понятие государственного режима

Можно дать следующее определение государственного режима как элемента формы государства. **Государственный режим — это определенный, основанный на нормах права порядок деятельности (функционирования) государства, который складывается как результат использования разнообразных приемов, способов, форм и методов осуществления государственной власти.**

Государственный режим — наиболее изменчивый, наиболее подвижный элемент формы государства. Тем не менее выбор тех или иных форм, методов, способов и приемов осуществления государственной власти не является произвольным. Он определяется как совокупностью внешних по отношению к государству факторов (экономических, социальных, идеологических и других), так и внутренних факторов организации самого государства (его формы правления, территориально-политического устройства, особенностей построения государственного механизма и пр.).

Государственный режим отражает практику государственной деятельности, повседневного осуществления государственной власти. Этот элемент формы государства наиболее чутко реагирует на изменения политической обстановки в обществе, чем объясняется его сравнительно слабая правовая регламентация. Тем не менее наиболее важные стороны государственного режима закреплены в конституциях и иных нормативных актах (источники государственной власти, принципы построения и деятельности государственного аппарата, уровень политической свободы в обществе). Если деятельность государства, используемые им формы и методы, избираемые приемы и способы имеют правовое обоснование, такой государственный режим признается легальным; он легитимен, т. е. законен в глазах граждан данного государства. Напротив, нелегитимный государственный режим одновременно является и нелегальным, поскольку он формируется и функционирует вопреки действующим правовым установлениям. **Нелегитимный** государственный режим основывается не на праве, а на силе, опорой его является насилие, обосновываемое не правовыми, а иными доводами (политическими, идеологическими, религиозными и т. п.). Нелегитимным следует признать и такой государственный режим, при котором деятельность государства противоречит или выходит за рамки установленных в конституции или в иных нормативных актах положений. **Легитимный** государственный режим — это всегда правовой режим, поскольку государство при этом режиме может осуществлять свои полномочия в очерченных законом рамках юридической процедуры и избирать дозволенные нормами права формы и методы своей деятельности.

Поэтому легитимный государственный режим предполагает наличие правовой государственности.

Нелегитимный государственный режим — это прежде всего *неправовой* режим. На практике это означает ничем не стесненный произвол государства и его агентов. Нелегитимный государственный режим часто является узурпаторским, что подразумевает как противозаконный захват власти (путем заговора, восстания, мятежа, военного переворота и т. п.), так и противозаконное ее осуществление (диктаторские режимы в любой форме). Легитимный государственный режим может трансформироваться в нелегитимный, если имеет место незаконное присвоение властных полномочий высшими должностными лицами (органами) или превышение этих полномочий. Известны случаи, в том числе и в новейшей политической истории, когда глава государства, будучи легитимно избран на свой пост в ходе всеобщих выборов, в дальнейшем нарушал конституционные установления и превращался в диктатора. Гитлер пришел к власти вполне легальным путем, после чего он ликвидировал демократический режим Веймарской республики.

Уровень легитимности государственного режима определяется степенью народной поддержки. Поэтому решающим для характеристики того или иного государственного режима является определение *источника* (основы) *власти,* принадлежит ли государственная власть народу (юридически и фактически), определенному социальному слою (классу) или одному лицу (монарху, диктатору и т. п.). Современное конституционное право исходит из того, что наибольшей легитимностью обладает тот государственный режим, в котором наиболее полно реализован *принцип народного суверенитета.* В зависимости от того, насколько полно реализован этот принцип, все государственные режимы подразделяются на **демократические** и **авторитарные.** *Первый* характеризуется высоким уровнем политической свободы в обществе, политическим плюрализмом, идеологическим многообразием, уважением основных прав и свобод человека и гражданина, *второй* — ограничением или полной ликвидацией политических (а нередко и всех иных) прав и свобод, утверждением господства одной партии и одной идеологии, широким применением карательных мер против инакомыслящих.

Демократический государственный режим

Главная особенность демократического государственного режима состоит в том, что формирование политической воли, лежащей в основе деятельности государства, идет "снизу вверх", т. е. от индивидов и гражданского общества к государственным институтам, принимающим политические решения. Таким образом, демократический государственный режим предполагает *широкое и непременное участие народа в управлении делами государства.*

Конституции абсолютного большинства зарубежных государств закрепляют *принадлежность государственной власти народу:* только народ признается ее носителем и обладателем. Так, в ст. 3 Конституции Франции 1958 г. говорится о том, что "национальный суверенитет принадлежит народу". Аналогичная формулировка содержится в ст. 1 Конституции Италии. Основной закон ФРГ подчеркивает, что "вся государственная власть исходит от народа" (ч. 2 ст. 20). Это означает, что любая власть должна иметь своим источником волю народа; противозаконным, антиконституционным является любая попытка узурпации власти — независимо от того, исходит ли она от определенного слоя (класса, группы) или от отдельной личности, — равно как и ее незаконное удержание.

Действия любого государственного органа, любого должностного лица должно быть основано на ясно выраженной воле народа. Эта воля может проявляться непосредственно (прямо) на референдуме или через голосование на выборах. Она может проявляться и опосредованно — через контроль исполнительной власти представительными учреждениями. Наличие демократической легитимации — обязательное условие наделения того или иного органа государства или должностного лица властными полномочиями. Этим объясняется, в частности, то, почему такие полномочия отсутствуют или сильно ограничены у глав государств в парламентарных республиках и парламентарных монархиях: причину следует искать в недостаточной демократической легитимации.

Идейным фундаментом демократического государственного режима является *доктрина политической свободы.* Она лежит в основе современной трактовки общественного и государственного договора. Отдельно взятый и суверенный индивид существует первично, независимо от социальных и политических связей, а государство возникает и функционирует в результате волеизъявления этих индивидов, которые вправе самостоятельно распоряжаться своей изначальной свободой и добровольно соглашаться на ее ограничение. Демократический государственный режим устанавливается именно теми, кто ему потом подчиняется. Задача государственной власти при таком режиме состоит в том, чтобы согласовать принцип индивидуальной свободы со свободой всего народа, выступающего в лице государства в качестве единого коллектива.

В правовом плане свобода понимается и реализуется как независимость личности в ее убеждениях и действиях от давления извне. Здесь следует иметь в виду, что в данном случае речь идет о конкретных носителях такого давления (государственных органах, должностных лицах), а не об общих обстоятельствах (тяжелое экономическое положение, отсутствие работы и т. п.). Гражданин в демократическом обществе самостоятельно формулирует мотивы своего поведения, а не получает предписания или указания от внешней власти, будь то власть государства, партии или иной организации.

Принцип индивидуальной свободы материализуется в праве и свободе участия гражданина в определении общественного и государственного строя. Для того чтобы сделать такое участие реальным, государство устанавливает, обеспечивает и гарантирует основные права и свободы граждан, в том числе избирательное право, право доступа к государственным должностям, свободу мнений и убеждений (включая свободу печати и информации), свободу собраний и объединений.

Содержание демократической *общей воли,* которая формируется путем свободного участия граждан, не является постоянным и отражает поиск верных решений на государственном уровне. Нахождение таких решений невозможно без участия политических партий, которые выступают посредниками между властью и народом, способствуя формированию его политической воли. Поэтому важнейшим *признаком демократического государственного режима* является **многопартийность,** наличие партий, придерживающихся различной политической и идеологической ориентации, однако имеющих равные права в борьбе за участие в управлении делами государства.

К числу других признаков демократического государственного режима можно отнести следующие: построение государственного механизма и его функционирование на основе **принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную: существенную роль представительных учреждений, формируемых на основе всеобщих выборов и наделенных реальными полномочиями в осуществлении государственной власти, признание** и последовательное проведение в работе государственного аппарата **принципов конституционности и законности при соблюдении верховенства конституции.**

Демократический государственный режим может сочетаться с различными формами правления: *президентской или парламентарной республикой,* а также с *парламентарной монархией.* Так, несмотря на различие форм правления в ФРГ и в Италии (парламентарные республики), в Мексике и Аргентине (президентские республики), в Испании и Японии (парламентарные монархии), в этих странах существует демократический государственный режим. Вместе с тем такой режим мало совместим с дуалистической монархией, не говоря уже об абсолютной. Следует, правда, иметь в виду, что наличие республиканской формы правления само по себе еще не является гарантией существования демократического государственного режима. Коммунистические государства (КНДР, Куба) являются республиками, однако существующие там режимы никак нельзя назвать демократическими. Отсутствует этот режим и в тех республиках, которые основываются на жестких религиозных принципах (Иран).

Что касается форм государственного устройства, то предпочтительной с точки зрения демократической организации власти является *федеративная форма государственного устройства.*

Она присуща, например, таким демократическим государствам, как США, Швейцария, ФРГ. В то же время демократический режим может существовать и в унитарных государствах (Франция). Но показательно, что процесс демократизации государственного управления ведет одни государства к преобразованию из унитарных в федеративные (Бельгия), а другие — к формированию региональной структуры, основанной на широкой автономии входящих в это государство территориальных образований (Италия, Испания).

Исторически сложились *две разновидности демократического государственного режима: режим либеральной демократии и режим социальной демократии.* Различия между ними кроются в характере взаимоотношений государства с обществом. **Либеральный государственный режим** сформировался в ходе буржуазных революций в ряде стран Западной Европы и Северной Америки. Для него характерно ограничение роли государства административно-полицейскими функциями, невмешательство в экономическую и социальную жизнь общества. Лишенная поддержки со стороны государства, основная масса населения пребывала в состоянии экономической нужды и культурной отсталости, что не позволяло ей реально участвовать в осуществлении государственной власти. Поэтому либеральный государственный режим опирался только на имущие слои населения, составлявшие меньшинство общества. Вследствие этого демократические права и свободы, провозглашенные в конституции, приобретали формальный характер, что вызывало растущее отчуждение между властью и народом. Под влиянием бурных перемен в общественно-политической жизни либеральный государственный режим уступил место режиму социальной демократии, что нашло отражение в конституциях ряда государств, принятых после второй мировой войны (Италия, ФРГ, Португалия и др.). Государственный **режим социальной демократии** означает, что государство в своей деятельности руководствуется интересами всего общества, стремится повлиять на распределение экономических благ в духе принципов справедливости, обеспечив каждому достойное человека существование. Социально ориентированное государство пользуется поддержкой со стороны общества. Растущее благосостояние основной массы населения увеличивает потребность в социальной и политической стабильности, на достижение которой и направлены усилия государства.

Авторитарный государственный режим

Авторитарный государственный режим характеризуется прежде всего ликвидацией или резким ограничением прав и свобод граждан, в том числе связанных с их участием в делах государства, **отказом от демократических принципов и процедур деятельности государства, опорой на силовые методы решения**

задач государственного управления. Формирование политической воли, лежащей в основе государственных решений, идет "сверху вниз", что практически исключает учет мнения народа.

При авторитарном государственном режиме ограничивается либо полностью запрещается всякая оппозиция, что исключает нормальный диалог между властью и народом и превращает провозглашенный принцип "народного суверенитета" в чистую формальность. Нередко законодательно закрепляется монопольное положение одной партии, которая не только является правящей, но и по существу превращается в составную часть механизма государственной власти.

К признакам авторитарного государственного режима можно также отнести следующие: **ликвидацию центральных и местных представительных органов** или превращение их в марионеточные учреждения: **отказ от принципа "разделения властей", резкое усиление роли исполнительной власти, сосредоточение полномочий по управлению государством в руках формально легитимного главы государства или правительства, или нелегитимного органа** (хунты, военного комитета и т. п.) **и его главы, или вовсе не занимающего никаких государственных должностей главы правящей партии; отказ от принципов конституционности и законности** (формально действующая конституция приобретает при этом чисто декоративный характер); **широкое применение карательных мер** (в том числе и вне судебной процедуры) против всякого не совпадающего с официальной точкой зрения инакомыслия, что предполагает **резкое возрастание репрессивного аппарата.**

Авторитарный государственный режим может устанавливаться как при монархической, так и при республиканской форме правления, однако, будучи отрицанием принципов парламентаризма, он не согласуется ни с парламентарной монархией, ни с парламентарной республикой. Вследствие отрицания принципа "разделения властей" этот режим несоединим с классическим вариантом президентской республики. Чаще всего *авторитарные государственные режимы претендуют на конструирование своей самобытной формы правления* (например, Республики Советов в СССР).

Авторитарные государственные режимы не согласуются и с подлинно федеративным территориально-политическим устройством, хотя номинально федерация может сохраняться (СССР, ЧССР, СФРЮ). Ослабление жесткого административно-полицейского контроля обычно приводит подобные псевдофедерации к краху.

Авторитарные режимы характеризуются **милитаризацией государственного аппарата, усилением влияния гипертрофированного военно-промышленного комплекса на формирование и проведение внутренней и внешней политики** государства, что объясняется природой этого режима, условием выживания которого является миф о враждебном внешнем окружении. Крайней

формой авторитарного режима являются тоталитарные режимы фашистского или коммунистического толка. **Тоталитарный государственный режим** означает: полное запрещение любых оппозиционных существующему режиму партий и организаций; превращение правящей партии по существу в составную часть государственного механизма власти, сращивание партийного и государственного аппаратов; общую негарантированность формально провозглашенных прав и свобод; широкое применение политического террора против инакомыслящих; приниженное положение суда в государственном механизме.

Тоталитарный государственный режим ведет к установлению контроля за всеми сторонами общественной жизни и фактической ликвидации гражданского общества. Государство берет на себя руководство экономикой, подвергает жесточайшей регламентации духовно-нравственную жизнь общества, вмешивается в частную жизнь граждан. Ликвидация института частной собственности ставит индивида в полную зависимость от государства, а точнее от политической воли тех, в чьих руках находится государственная власть.

Другой разновидностью авторитарного государственного режима является **военно-диктаторский режим,** который опирается на армию. В прошлом военно-диктаторские режимы были весьма распространенным явлением в странах Латинской Америки. В настоящее время они существуют во многих странах Африканского континента (Нигерия, Мали, Либерия). В Нигерии законно избранный президент страны умер в тюрьме, где он оказался после военного переворота.

Военно-диктаторские режимы характеризуются отменой или приостановлением действия конституции и конституционных гарантий (включая политические права и свободы). Как правило, запрещается деятельность политических партий, вводится жесткая цензура и ограничения на все виды информации. При военно-диктаторских режимах гражданская бюрократия сохраняет свои позиции. Более того, часто она выступает как союзник захвативших власть военных, причем в военно-бюрократической коалиции постепенно усиливаются позиции верхнего эшелона бюрократии, могут создаваться и военно-гражданские правительства, которые являются переходной формой к другим видам авторитарных режимов. Так, с принятием пиночетовской конституции Чили эволюционировала в сторону конституционно-авторитарного режима.

В ряде стран Азии и Африки получил распространение **монократический режим.** Он характеризуется наличием конституции, носящей в основном декоративный характер, формальным провозглашением определенного минимума конституционных прав и свобод при их постоянном и безнаказанном нарушении, явным превалированием исполнительной власти над законодательной, огромной ролью бюрократии, а также неограниченной по существу властью политического лидера, объединяющего функции

партийного и государственного руководителя и главного идеолога режима. Очень часто такой режим отмечен также интеграцией правящей партии в государственный механизм и образованием партийно-государственной структуры (как, например, в Гвинее во времена президента Секу Туре). Такого рода режимы установлены или ранее существовали в ряде африканских стран (Габон, Камерун, Малави).

Конституционно-авторитарный режим может сосуществовать как с однопартийной, так и с квазимногопартийной системой, фактически исключая, однако, легальную возможность для оппозиции подорвать положение правящей верхушки. Здесь весьма показателен пример Индонезии, где перемены в политическом руководстве страны смогли произойти в результате широких массовых народных волнений, а не путем выборов в рамках демократической процедуры.

Разновидностью авторитарного режима является также **клерикальный режим,** обеспечивающий фактическое господство религиозной части населения, ее решающее влияние на политическую жизнь в стране. Весьма отчетливо черты этого режима проявляются в современном Иране, где не президент, а так называемый руководитель нации — *факих* — является первым лицом в государстве, соединяя в своих руках верховную государственную и религиозную власть. Факих избирается пожизненно из числа высших религиозных иерархов. Сложившийся в Иране государственный режим обеспечил сосредоточение реальных рычагов власти в руках шиитского духовенства. Занимая ключевые посты в государственном аппарате, большинство мест в иранском парламенте — меджлисе, его представители оказывают решающее влияние на формирование и проведение внутренней и внешней политики государства. Соблюдение мусульманского кодекса поведения обеспечивают так называемые стражи исламской революции (на практике это представляет собой тотальный контроль за поведением граждан). Естественно, что это ведет к многочисленным нарушениям прав и свобод граждан. Особенно страдают женщины, которые подвергаются политической, экономической и бытовой дискриминации.

Сильным влиянием мусульманского духовенства характеризуются самодержавные режимы в ряде монархических государств Арабского Востока (Саудовская Аравия, Оман, Бахрейн). В то же время в ряде дуалистических монархий (Иордания, Марокко) установился **конституционно-авторитарный** государственный **режим** со сложившейся практикой регулирования парламентской деятельности и ограниченной ролью оппозиции.

Политическое развитие новейшего времени обнаруживает тенденцию постепенной смены авторитарных режимов демократическими. На Европейском континенте, за исключением государств — членов СНГ, практически не осталось государств с авторитарным режимом. Аналогичная тенденция проявляется и в странах Латин-

ской Америки. В ряде стран Азии (Индонезия, Пакистан) существующий конституционно-авторитарный режим сталкивается со все возрастающим давлением со стороны народных масс, требующих перехода к демократическим формам правления. После краха тоталитарного режима в СССР на его территории возникли государства с конституционно-авторитарными государственными режимами (за исключением стран Балтии). Такой этап развития представляется неизбежным, так как объективное состояние общества в этих государствах, уровень политической и духовной культуры не позволял сразу перейти от тоталитаризма к демократическим методам управления.

Пока настоящим "заповедником" авторитарных государственных режимов остается Африканский континент. Демократия с трудом укореняется в государствах этого континента, что объясняется экономической отсталостью, неразвитостью социальной структуры, крайне низким уровнем политического и культурного сознания подавляющего большинства населения. Авторитарные государственные режимы существуют здесь как в монархических, так и в республиканских, как в унитарных, так и в федеративных государствах. Определенной спецификой обладает **авторитарный режим личной власти** (Ливия). Последний утверждается в результате безграничного расширения полномочий главы государства, приобретающих гипертрофированный характер и не знающих никаких ограничений. Однако и на этом континенте происходят позитивные перемены. Прекратил существование расистский режим в ЮАР, при котором в основе организации деятельности государства лежала доктрина *апартеида* (доктрина расового превосходства белого меньшинства над коренным африканским населением). Весь государственный аппарат (прежде всего его карательные органы) был нацелен на реализацию расистского законодательства, устанавливающего дискриминацию черного населения по расовому признаку. Под давлением международной общественности и в результате упорной борьбы африканского народа за свои права режим апартеида рухнул. Сегодня в ЮАР осуществляется постепенный переход к демократическому государственному режиму.

В настоящее время становится очевидной все большая изоляция авторитарных режимов на международной арене. Это вселяет надежду на позитивные перемены в тех странах, где такие режимы еще существуют.

Глава 6. Политические партии и партийные системы

§ 1. Понятие политических партий, их сущность, организация и функции

Понятие и особенности политических партий как конституционно-правового и политического института

Анализ конституционно-правовой структуры власти зарубежных стран невозможен без всестороннего знания роли, места и значения политических партий. Политические партии являются особым институтом. Пронизывая все звенья конституционно-правовой структуры власти, они оказывают решающее воздействие как на их формирование, так и на их функционирование. Более того, в ряде случаев они способны существенно менять официальный характер взаимоотношений между отдельными ветвями власти, переворачивая последние едва ли ни с ног на голову, позволяя формально подконтрольному органу (например, правительству при парламентской форме правления) контролировать и направлять деятельность контролирующего органа (парламента), модифицируя существующую форму правления.

В известной мере политические партии можно сравнить с нервной системой власти, передающей встречные импульсы между отдельными ее компонентами, постоянно корректирующей их взаимосвязи, подчиняющей их действия единой политической воле, удерживающей их в рамках единого политического курса и таким образом обеспечивающей более или менее слаженное, гармоничное функционирование всех структурных звеньев власти в целом.

Без политических партий невозможна ни выработка и формирование национальной политики, ни мобилизация ресурсов на ее осуществление, ни процессы принятия решений по ее реализации, ни обеспечение такой реализации. Более того, без политических партий невозможно обеспечение демократии как таковой, ибо свобода деятельности политических партий — залог демократии. Активная деятельность политических партий, их открытая конкуренция в борьбе за голоса избирателей, за политические и социальные приоритеты, плюрализм представляемых ими политических курсов и программ, их встречная взаимокритика, уважительное отношение к оппозиции и т. д. и есть основа основ того, что принято называть демократией или народовластием.

По самой своей сути политическая партия имеет двойственный характер. С одной стороны, это *общественная организация.* Иначе говоря, членство в партии — дело добровольное. Каждая

конкретная партия отражает лишь часть существующих в обществе интересов, взглядов и настроений (отсюда, собственно, происходит сам термин "партия" — от латинского слова "pars", т. е. "часть"), объединяя на этой основе большие группы людей, отстаивающих данные интересы и настроения в борьбе с другими интересами, представленными другими политическими партиями.

Каждый человек волен самостоятельно решать, к какой партии он хочет присоединиться и как долго в ней оставаться. При этом он добровольно берет на себя обязательства соблюдать нормы и правила внутрипартийной жизни. Нарушение их (в отличие, например, от нарушения законодательной нормы) никаких административно- или уголовно-правовых последствий не имеет. К принудительным мерам воздействия политическая партия, как любая другая общественная организация, прибегать не может. Максимальной санкцией может быть лишь исключение из рядов партии.

С другой стороны, партия — это общественная организация особого рода: она имеет *декларированный политический характер*. **Политические партии создаются и функционируют во имя одной важнейшей цели — завоевания прямого, открытого контроля над рычагами власти с тем, чтобы использовать государственный механизм для реализации своих программных установок.** В этом конституционно-правовая сущность политических партий. Этим они решительно отличаются от всех других общественных организаций, в том числе и тех, которые также участвуют в политическом процессе, как, например, предпринимательские союзы, лоббистские группы, группы давления, в известной мере профсоюзы и т. д. Последние также могут поддерживать отдельных кандидатов в ходе выборов, помогать им рекламой, деньгами, средствами связи и пр., но лишь политические партии — и только они — могут создавать свои фракции в парламенте (создание партийных групп на профессиональной основе в большинстве зарубежных стран юридически запрещено), предопределяя и направляя функционирование представительного органа власти. Лишь политические партии могут формировать правительство, ориентируя его политический курс.

Двойственный характер политических партий имеет самое непосредственное практико-прикладное значение для каждого гражданина. С одной стороны, человек полностью свободен в решении вопроса о том, вступать ему или не вступать в какую-либо политическую партию, брать на себя соответствующие добровольные обязательства или не брать. На его гражданско-правовом статусе это никак не отразится.

Однако, с другой стороны, если гражданин хочет воспользоваться одним из важнейших своих политических прав — принимать участие в государственной жизни, в формировании институтов власти, — он, по сути дела, обязан вступить в партию или стать сторонником одной из политических партий. Более того, если он хочет воспользоваться пассивным избирательным правом и быть

избранным, если он хочет сделать политическую карьеру, ему мало быть просто сторонником партии. Ему обязательно надо стать политическим активистом, пробиваясь в партийные лидеры. Ибо время беспартийных депутатов давно миновало. Сложность и, главное, дороговизна предвыборных кампаний делает сегодня предвыборную борьбу для кандидатов, не использующих мощную поддержку партийного аппарата, бесперспективной.

Таким образом, членство в партии — ключ к полномасштабному использованию еще одного конституционно-правового института — института прав и свобод человека. Более того, учитывая значение политических партий в подготовке и проведении выборов, можно сказать, что деятельность политических партий является одной из важнейших форм реализации таких конституционных принципов, как принцип народного суверенитета и представительного правления. Другими словами, на политических партиях, на их активной жизнедеятельности зиждется основа основ конституционализма современных цивилизованных стран.

Историческое развитие политических партий

Первоначально политические партии в их современном понимании появились в Европе в период буржуазных революций. Потребность в новом политическом институте была обусловлена самим характером политических перемен. На смену королевскому суверенитету пришел суверенитет народа, произвол абсолютистской власти стал заменяться демократическим народным представительством, т. е. системой власти народа, реализуемой через выборных представителей. Вот тут-то и понадобились политические партии. Логика борьбы за представительские мандаты подтолкнула сторонников различных взглядов объединяться в партии. При этом можно говорить о формировании двух лагерей: тех, кто пытался отстаивать прежние порядки, привилегии монарха и феодалов, с одной стороны, и тех, кто выступал за политические свободы, права человека и равноправие — с другой. На данном этапе политические партии, естественно, были еще малочисленными и маловлиятельными. Не имея необходимого опыта, они ограничивались вспомогательной ролью, не претендуя на лидерство в политическом процессе.

Со временем, однако, ситуация начала быстро меняться. *Факторами быстрого развития партий стали: усложнение социальной структуры общества; обострение социальных противоречий и, как следствие, вовлечение в политику все более широких слоев и категорий населения; усложнение самого государственного механизма, общее повышение регулирующей роли государства; бурное экономическое развитие регионов, обусловившее появление специфических региональных интересов, требовавших своей защиты; техническое развитие средств коммуникации, приведшее к информационному взрыву, что вывело возможности партий-*

ной деятельности на принципиально новый уровень. В итоге политические партии изменились и количественно, и качественно. К концу XIX в. значительно расширился спектр представляемых ими политических сил и, главное, формирование ведущих институтов власти на партийной основе фактически стало общепринятой нормой. Политические партии уверенно и твердо заняли свою нишу в политической и государственной жизни, правда, все еще оставаясь при этом с точки зрения закона лишь одной из разновидностей общественных организаций.

Качественно новым этапом в развитии политических партий можно считать середину XX века. *Резко возросшие роль и значение политических партий подтолкнули законодателя к конституционному регулированию их статуса,* свидетельством чего могут служить, в частности, первые послевоенные конституции (Франции, Италии, Японии и др.). Несколько позже — в 60-е годы — в большинстве зарубежных стран стали появляться специальные законы о политических партиях, развивающие и подтверждающие их специфику по отношению к другим общественным организациям, признавая за ними особое место и значение. Другими словами, *политические партии получили признание де-юре, стали конституционно-правовымиинститутом.* Был разработан детальный правовой регламент порядка создания и деятельности политических партий, что, в свою очередь, не могло не содействовать дальнейшему укреплению их позиций. Политические партии стали, по определению многих российских и зарубежных исследователей, **органической,** т. е. неотъемлемой, частью государственного механизма. Последнее означает, что без политических партий функционирование современного государства в зарубежных странах, полное и эффективное осуществление им своих функций, по сути дела, невозможно.

Наконец, укажем на еще один современный этап развития политических партий в зарубежных странах. В 70—80-е годы законодатель ввел институт государственного финансирования политических партий, т. е. выделения им денег из государственного бюджета. Это решение в известной мере логично, если принимать во внимание сказанное выше: раз политические партии имеют столь высокое значение для жизнедеятельности государства, то последнее должно позаботиться об их финансовом обеспечении.

У данной проблемы, правда, есть своя оборотная сторона: при этом неизбежно затрагивается природа политических партий как общественных организаций, начинает прослеживаться тенденция к их известному огосударствлению. А это, в конечном счете, может отразиться на самой способности политических партий успешно выполнять свои основные функции. Подробнее данный вопрос будет рассмотрен ниже. Сейчас же отметим лишь одно: данное решение имеет свои плюсы и минусы. Потому-то государственное финансирование политических партий вводится в политико-правовую практику зарубежных стран осторожно, существует на со-

временном этапе не повсеместно, и, главное, нигде не покрывает всех финансовых потребностей политических партий, оставляя для них возможность и необходимость поиска традиционных для всех политических партий частных источников финансирования.

В работах западных и российских исследователей наряду с изложенной точкой зрения о резком возрастании роли и значения политических партий можно встретить и диаметрально противоположные взгляды — о значительном падении влияния политических партий, об оттеснении их на второстепенные позиции, об их кризисе и чуть ли даже не смерти. Данные оценки, разумеется, нельзя не учитывать. Тем более что они — как это может показаться ни парадоксально на первый взгляд — вполне совместимы с вышеизложенным. Все зависит от того, под каким углом зрения анализировать политическую реальность, каковы приоритеты и исходная специализация исследователя.

Об относительном падении роли политических партий говорят преимущественно социологи и политологи и их точка зрения вполне оправданна. С середины XX века у политических партий появились мощные конкуренты — различные группы давления, лоббисты и пр. Все активнее политикой стали заниматься предпринимательские союзы. Быстро развиваются прямые и обратные, явные и скрытые взаимосвязи между бизнесом и политикой, что привело даже к появлению новых терминов — "политические инвестиции", "политический бизнес" и др. Политические партии потеряли свою былую монополию в политике. Этот факт бесспорен. Однако это никак не отражается и не может отразиться на роли и функциях партий в жизнедеятельности государственных институтов власти (правительства, парламента и др.). Тут у них конкурентов по-прежнему нет. Потому-то исследователи, анализирующие данный срез политико-правовой реальности, — юристы, специалисты в области конституционного права — не могут не делать вывода о возрастании роли политических партий.

Организационное строение политических партий

Отмеченная особенность партий как организаций прежде всего политических, ориентированных на борьбу за власть, очевидно предполагает разработку ими соответствующих программных документов. **Наличие программы, основополагающего партийного документа, предопределяющего все ее действия и инициативы — важнейшая отличительная черта политической партии.**

В программе, как правило, декларируются основные стратегические цели партии и способы их достижения; излагаются вопросы тактики партийной борьбы, отношения с возможными союзниками; указываются важнейшие политические, экономические, социальные, международные ориентиры и приоритеты, а также предполагаемые конкретные шаги в указанных сферах, в случае

если партия придет к власти; намечаются ориентировочные сроки реализации поставленных целей. Иначе говоря, программа — это "лицо" партии.

Программа служит основой для классификации политических партий, определения конкретного места каждой из них в политической палитре. При этом можно различать, в частности, партии демократические и недемократические (а порой и диктаторские); партии правой, левой или центристской ориентации и т. д.

Анализ программы партии требует особого внимания исследователя. Программа выражает **социально-политическую сущность партии,** показывая, чьи интересы она защищает, какие социально-политические силы за ней стоят. На конкретные положения и тем более формулировки программы оказывают воздействие многие факторы. Программа должна быть привлекательной для максимально широкой аудитории — ведь любая партия борется за избирателей. Социально-политическую сущность партии отражают базисные, концептуальные положения партийной программы, ее явные или скрытые принципы, те установки, по которым партия менее всего склонна идти на уступки и компромиссы.

Социальная база партии — понятие более широкое. Это понятие показывает, какие группы и категории населения поддерживают данную партию, основные положения ее программы.

Еще более широким понятием является понятие электората. **Партийный электорат** — это вся совокупность избирателей, отдающих свои голоса за кандидатов данной партии. Наряду с убежденными сторонниками партии, электорат может включать в себя и значительную часть "случайных", "временных" голосов, т. е. голосов тех избирателей, которые в ходе голосования среагировали на конкретный предвыборный рекламный трюк, конкретную личность кандидата, иногда даже просто удачную фразу или шутку или сами пошутили таким образом. Недооценивать данную часть электората нельзя — ведь каждый пятый, а то и четвертый избиратель, как показывают опросы общественного мнения в зарубежных странах, окончательное решение о том, кому отдать свой голос, принимает в последний момент, порой даже на самом избирательном участке. И эти голоса при известном стечении обстоятельств могут оказаться решающими — потому-то за них всегда идет острейшая конкурентная борьба между всеми политическими партиями.

Для реализации программных установок и задач политические партии, естественно, должны располагать соответствующим механизмом. Базисным звеном такого механизма является сама партийная организация. Наличие последней — еще одна из важных отличительных характеристик политической партии как конституционно-правового института. Строятся партийные организации, как правило, на следующей основе.

В каждой политической партии есть рядовые члены и есть руководящие органы, координирующие и направляющие действия

рядовых членов. **Высшим руководящим органом партии является съезд.** Регулярность созыва съездов различна: чаще — раз в два года. Бывают и ежегодные съезды (у левых партий), бывают и другие варианты — Республиканская и Демократическая партии США, например, проводят свои съезды только в год президентских выборов, т. е. каждые четыре года. На съездах решаются принципиальные политические вопросы или, как в США, утверждаются официальные кандидаты в президенты.

Текущая работа партии направляется *центральными руководящими органами* (исполнительными бюро, политическими комитетами и т. д.), избираемыми на съездах, во главе с *лидером* (председателем, генеральным секретарем) партии. Как правило, узкая группа руководящих работников концентрирует в своих руках огромные полномочия, предопределяя как решение всех партийных дел, так и общие программные установки партии. Но что особенно важно, в их руках находится кадровая политика, т. е. подбор кандидатов в состав правительства и на ведущие государственные посты в случае победы данной партии на парламентских выборах. В этом важнейший залог авторитета и огромного влияния членов руководства в партии — они предопределяют перспективу, да и саму возможность политической карьеры для рядовых членов.

Основу партии составляет ее аппарат. Обычно он состоит из высококвалифицированных профессионалов. Крупные общенациональные политические партии, естественно, имеют как центральный аппарат, находящийся в столице, так и периферийные органы, направляющие партийную работу на местах. При этом зачастую весь партийный аппарат строится на централизованной основе, подчиняясь жесткой партийной иерархии, что является немаловажным условием эффективности партийной деятельности.

Местные партийные органы обычно строятся по территориальному принципу, т. е. они как бы "привязаны" к политико-территориальному делению страны. Это существенно облегчает предвыборную рекламно-пропагандистскую работу политических партий, поскольку именно на этой же основе, как известно, создаются и избирательные округа. Значительно реже используется территориально-производственный принцип (создание местных партийных организаций, например, на крупных предприятиях). Данный принцип практикуется иногда коммунистическими партиями, опирающимися в данном отношении на опыт партийного строительства в бывших социалистических странах (где это было нормой). В странах с рыночной экономикой возможности этого ограничены помимо прочего институтом частной собственности.

В большинстве политических партий организационно оформлена взаимосвязь между органами партии и ее членами. Нередко допускается как индивидуальное, так и коллективное членство. В состав Лейбористской партии Великобритании, например, входят профсоюзы — Британские тред-юнионы.

Существует определенная *процедура вступления в партию* (порой даже требуется кандидатский стаж), члены партии имеют *специальный документ* (партийный билет или карточку), уплачивают *партийные взносы* (ежегодно, реже ежемесячно), должны *подчиняться партийной дисциплине*. Последняя, однако, не исключает возможности существования в политических партиях фракций, объединяющих членов партии, чья позиция, находясь в рамках общего политического курса, тем не менее отличается известной спецификой. Более того, во многих случаях за стабильными фракциями фиксируются квоты в руководящих партийных органах.

Все названные вопросы обычно фиксируются в уставе партии — специальном документе, регламентирующем организационную структуру и нормы внутрипартийной жизни. Устав — документ сугубо внутрипартийный. Однако иногда законодатель формулирует развернутые требования к партийному уставу, стремясь тем самым юридически гарантировать демократизм внутрипартийной жизни.

Интересным примером в данном отношении может являться Закон о политических партиях Германии 1967 г., в котором урегулированы многие нормы, обычно затрагиваемые лишь в партийных уставах. Безусловно, тут присутствует воздействие исторического контекста: новая правящая элита Германии стремилась перестраховаться от имевших место ошибок и законодательно в корне пресечь возможность появления вновь на германской земле жестких диктаторских политических партий. В целом же целесообразность столь глубокого и детального регламентирования государством внутрипартийной жизни политических партий едва ли оправдана — ведь это все-таки общественные организации. Но факт остается фактом. Названный закон отражает важные тенденции современного развития политических партий в зарубежных странах.

Перечисленные основы партийного строительства, конечно же, варьируются в каждом конкретном случае. В целом можно выделить два общих направления, два варианта партийных организаций.

С одной стороны, существуют политические партии *организационно сильные* (иногда их называют организационно оформленными). Это партии, располагающие послушным иерархичным разветвленным партийным аппаратом. К таковым чаще всего относятся партии левого толка и особенно радикально настроенные партии (как левые, так и правые). Но не только они. Примером сильной модернистской консервативной правой политической партии может служить голлистская партия Объединение в поддержку республики во Франции, которая изначально создавалась как мощная машина по улавливанию и контролю голосов избирателей, используя в этих целях все современные политические методы и технологии.

С другой стороны, существуют *организационно слабые партии*. Называть их неоформленными едва ли оправданно. Они также оформлены, у них также есть аппарат, способный, как свидетельствует практика, работать весьма эффективно. Но методы его работы иные, специфичные. Акцент делается не на формальном членстве в партии с его традиционными атрибутами (партудостоверения, взносы, дисциплина и пр.), а на реальном политическом поведении сторонников партии, их готовности "работать" на партию, всемерно ее поддерживая (для этого искусно воспитываются ценности семейных политических традиций и ориентиров). Причем поддерживать не только голосами на выборах, но и финансово. Примерами подобных политических партий могут являться Республиканская и Демократическая партии в США. Однако и здесь в последнее время можно наблюдать определенную тенденцию возрастания интереса и внимания к организационной работе.

Вместе с тем все крупные политические партии вне зависимости от типа их организации стремятся максимально использовать любые возможности для активной работы с избирателями в целях расширения своего влияния, что обусловливает непрерывное совершенствование организационных форм работы.

Сегодня стало едва ли не нормой либо создание непосредственно при политических партиях собственных *аналитических и исследовательских центров* (иногда их называют “мозговыми трестами"), либо налаживание тесных контактов с соответствующими формально независимыми организациями. Без подобной научной поддержки уже не обойтись. Примерами здесь могут служить, в частности, Бруклинский институт, ориентированный на Демократическую партию, и Фонд населения или Энтерпрайз, сотрудничающие с Республиканской партией в США. Подобные центры генерируют новые идеи и концепции, способные привлечь к себе массы; здесь разрабатываются вопросы стратегии и тактики политической борьбы; тщательно изучаются все изменения в общественном мнении; готовятся предложения для предвыборных платформ и т. д.

Неотъемлемое право всех политических партий — работа со *средствами массовой информации*. Многие политические партии имеют свои собственные партийные газеты и журналы, причем порой разнообразные, рассчитанные на разные категории населения. Если у партии нет собственных средств массовой информации, ведется активная работа с частными СМИ, либо острая борьба за равный доступ к государственным радио- и телеканалам.

Наконец, все политические партии стремятся наладить близкие, привилегированные отношения с массовыми *общественными организациями* (профсоюзными, молодежными, студенческими, женскими и т. д.), пытаясь распространить на них, а значит, опять же на избирателей, свое влияние. И это дает значительные результаты — достаточно вспомнить о богатом опыте Лейбористской партии в Великобритании, социал-демократических партий в Скандинавских странах, Демократической партии в США и т. д.

Функции политических партий

Наглядное представление об общей роли и значении политических партий в обществе и государстве дает анализ их функций, т. е. основных направлений их деятельности, обусловливаемых решаемыми политическими партиями задачами. При этом следует говорить **о двух основных группах функций,** отражающих две сферы деятельности политических партий: во-первых, **о функциях, связанных с деятельностью политических партий как медиатора, посредника между обществом и государством,** и, во-вторых, **о функциях, обусловленных их важнейшей ролью в жизнедеятельности государственного механизма.** Каждое из двух названных направлений обладает своей спецификой и своеобразием.

Первое направление — деятельность политических партий как посредника между обществом и государством — наиболее рельефно раскрывает их природу именно как общественных организаций. При этом политические партии выполняют следующие функции:

1. Политические партии открывают возможность для *каждого гражданина* политически самоопределиться. Именно на основе общности взглядов й идей, как известно, граждане объединяются в различные политические партии. Тем самым они получают мощный инструмент борьбы за свои идеи. При этом сама борьба теряет межличностный, индивидуальный характер, она как бы социально институциализируется, переходит в другое русло, приобретает общественно значимый характер. Политические партии помогают гражданам осознать возможность совмещения личных запросов с интересами группы, более того, активно к тому подталкивают. В этом их важнейшая роль. И это само по себе резко снижает возможный разрушительный потенциал борьбы идей (соответствующими примерами, к сожалению, богата история человечества). Становится возможной формулировка определенных "правил игры", более того, даже их правовое закрепление. Тем самым создаются известные барьеры на пути к социальным катаклизмам, решаются вопросы безопасности общества, его выживания.

2. Политические партии помогают отдельным *социальным группам* и категориям населения осознать и сформулировать свои интересы. Эта задача чрезвычайно сложна. Объединение не может происходить на основе суммирования массы частных интересов. Агрегация социальной группы происходит на базе общих для данной группы интересов. Только такой фундамент может служить основой для выработки общего политического курса, дающего представление о приоритетах данной социальной группы, о том, как она предполагает решать существующие в обществе проблемы. Все это в связном обобщенном виде излагается в партийных программах. Разработка последних — важнейшая задача политических партий. Таким образом, различные социальные группы и категории населения как бы самоопределяются по отношению друг

к другу, их общие интересы проецируются в плоскость партийных программ, т. е. связных систем идей и концепций. А это в свою очередь создает основу для политического процесса.

3. Политические партии помогают организовать *политический процесс,* выявить в обществе доминирующие взгляды и настроения о путях его дальнейшего развития. Посредством политических партий гражданское общество самовыражается и саморегулируется. Причем, что крайне важно, обеспечивается это демократическим путем. В конкурентной межпартийной борьбе, т. е. в борьбе различных политических идей и концепций, выявляются те, которые пользуются в данный момент наибольшей популярностью. Они-то и берутся за основу в деятельности формируемого победившей партией правительства. Тем самым создаются предпосылки для управления государством в соответствии с волей большинства — основы основ демократии. Более того, одновременно выясняется и воля меньшинства. В зависимости от степени популярности в обществе "проигравших" идей и концепций, от "удельного веса" этого меньшинства, некоторые из его концепций могут также найти свое позитивное применение (например, путем создания коалиционных правительств, прямого учета или заимствования победившей партией идей, достаточно популярных в обществе и не противоречащих ее программным установкам, и т. д.). А это — важный залог стабильности как самой власти, так и общества в целом.

4. После того как правительство сформировано и начало функционировать, политические партии обеспечивают механизм обратной связи между обществом и государством. Последнее крайне важно, так как позволяет правительству как бы "держать руку на пульсе общественных настроений". Получая информацию о том, как в обществе воспринимаются те или иные шаги правительства, что пользуется поддержкой масс, а что нет, какие проблемы теряют актуальность, а какие, напротив, оказываются в центре внимания, правящая элита получает возможность оперативно корректировать проводимую политику, меняя соответствующие приоритеты, а при необходимости и предпринимать активные меры по воздействию на общественное мнение.

Данная функция называется **коммуникативной.** Механизмы ее реализации разнообразны — от активного использования партийных средств массовой информации, проведения массовых партийных мероприятий (митингов, демонстраций, акций протеста, масштабных рекламно-пропагандистских кампаний и т. д.) до регулярных личных контактов партийных активистов, в том числе и лидеров с избирателями, особенно на местах. Подобного рода партийная деятельность является одним из важных компонентов, позволяющих правительству оставаться у власти весь положенный ему срок, а затем и претендовать на повторное назначение.

5. Реально, однако, полной бесконфликтности общественно-политического процесса обеспечить невозможно. Следовательно,

любым странам (особенно с парламентской формой правления) периодически приходится сталкиваться с правительственными и социальными кризисами. И тут снова необходима помощь политических партий, обеспечивающих соответствующие *институционные формы выхода из кризисных ситуаций.* Спасительным фактором становится сама многопартийность, т. е. многовариантность возможных путей развития; существующая между партиями конкуренция; с годами отлаженный (порой даже регулируемый нормативно) механизм взаимоотношений между правящей партией и оппозицией, уважительное отношение к статусу последней. В Великобритании, например, это подчеркивается даже терминологически: наряду с правительством "Ее Величества королевы" здесь существует и оппозиция "Ее Величества", не только де-факто, но и де-юре являющаяся составной частью истэблешмента.

С одной стороны, межпартийная конкуренция не дает ни одному участнику политического процесса расслабиться, даже если он находится у власти, постоянно подталкивая его к совершенствованию и своего курса, и методов его осуществления, подпитывая его новыми идеями, провоцируя его на все новые и новые инициативы.

С другой стороны, если в результате резкого обострения социальных и политических конфликтов правящая партия теряет свое значение, партийная система тут же предлагает альтернативный вариант, выдвигая на первые роли вчерашнюю оппозицию. Последняя порой даже имеет свой так называемый "теневой кабинет", дублирующий действующее правительство и позволяющий оппозиции тут же включиться в работу, не теряя времени на то, чтобы войти в курс дел. При этом осуществляются корректировки правительственного курса, причем если к власти приходит партия с иной политической платформой, то весьма значительные. Смена Республиканской партии Демократической в США, например, всегда связана с увеличением налогообложения.

Конечно, это не импонирует частному бизнесу, но позволяет администрации за счет роста бюджета развивать новые социальные программы, тем самым гася социальную напряженность в стране в целом. При этом рычаги власти при смене партий в правительстве ни на минуту не остаются бесконтрольными. Отлаженная партийная система не допускает вакуума власти — в этом ее важнейшее предназначение. Тем самым, несмотря на периодически возникающие кризисные ситуации, нормальная жизнедеятельность общества никогда не прерывается.

6. Наконец, еще одна важная функция политических партий — *подготовка управленческих кадров,* политической элиты. Политические партии — уникальный институт, пронизывающий по горизонтали все слои общества. Ее предназначение — работать с массами. А это предоставляет прекрасные возможности, с одной стороны, для поиска, отбора, воспитания и продвижения на руко-

водящие должности перспективных лидеров, а с другой — для организаций для них массовой поддержки, без чего успешная политическая карьера невозможна.

При этом речь идет не только о собственно партийных лидерах. Теснейшим образом взаимодействуя и с массовыми общественными организациями, и с государственными структурами, борясь за расширение своего влияния, политические партии продвигают своих людей по всем направлениям, выполняя роль своеобразного отдела кадров и для государственного аппарата, и для общественных организаций. Среди политической элиты практически всех ведущих стран мира сегодня невозможно встретить ни одного политика, не прошедшего школы партийного отбора и воспитания.

Вторая группа функций политических партий связана с их местом и ролью в жизнедеятельности конституционных институтов власти. В данном случае четко прослеживается значение политических партий как органической части государственного механизма. При этом прежде всего необходимо отметить следующие функции политических партий:

1. На деятельности политических партий держится практически весь процесс формирования представительных органов власти, организации и проведения *избирательных кампаний.* Партии занимаются подбором и выдвижением кандидатов в депутаты; они организуют масштабную рекламно-пропагандистскую кампанию, обеспечивая своим кандидатам поддержку избирателей; они финансируют предвыборные расходы, используя для этого как собственные средства, так и частные пожертвования, сбор которых чрезвычайно трудоемок; в ряде стран они участвуют в формировании избирательных комиссий и даже сами печатают избирательные бюллетени; представители партий следят за ходом голосования, всегда присутствуют при выдаче бюллетеней и подсчете голосов.

2. Партии обеспечивают эффективную *работу парламента,* вся внутренняя организация которого структурно "привязана" к деятельности политических партий. При формировании руководящих органов палат и парламентских комиссий, как известно, прежде всего учитывается партийная принадлежность депутатов. Сами комиссии создаются исключительно на партийной основе, причем таким образом, чтобы баланс политических сил в каждой комиссии строго соответствовал балансу сил в палате в целом. Центральная движущая сила законодательного процесса — парламентские группы (партийные фракции). Опираясь на механизм партийной дисциплины в ходе голосования, политические партии де-факто предопределяют социально-политическое содержание законодательства, а в ряде случаев и сам характер взаимоотношений между законодательной и исполнительной властью, заметно корректируя конституционные схемы.

3. Партии формируют и предопределяют общий политический *курс правительства.* В современном мире все правитель-

ства создаются только на партийной основе (при парламентской форме правления соответствие партийной окраски правительства и парламентского большинства — краеугольный камень жизнедеятельности исполнительной власти). Конкретные же направления правительственного курса жестко предопределены предвыборной платформой победившей на выборах партии. Более того, сформированное правительство обычно производит перестановки на ведущих административных постах, так что и сам государственный аппарат также неизбежно приобретает партийную окраску.

4. Политические партии оказывают решающее воздействие на *выборы главы государства*. В президентских республиках имеет место прямая взаимозависимость: президент всегда представляет конкретную партию и именно из ее активистов (как, например, в США) после победы на выборах формирует свою администрацию. При парламентской форме правления к президенту порой предъявляется требование политической нейтральности. В таком случае он после выборов формально приостанавливает свое членство в партии. Но это никак не умаляет значение того факта, что к власти он пришел только благодаря партийной поддержке и вследствие этого неизбежно будет всегда симпатизировать конкретной партии.

5. Не менее важна деятельность политических партий для *функционирования органов местного самоуправления*. Именно партийные группы муниципальных советов фактически предопределяют выборы мэра, председателей комиссий, других должностных лиц муниципалитетов, распределяют места в комиссиях и т. д. Все вопросы, подлежащие рассмотрению муниципальными советами, предварительно обсуждаются в партийных группах, которые и решают судьбу этих вопросов. Наконец, партии предопределяют конкретное содержание и социальную направленность деятельности органов местного самоуправления.

§ 2. Классификация политических партий

Для того чтобы разобраться в логике политической борьбы, прогнозировать развитие политической ситуации, необходима определенная классификация политических партий, распределение их по группам. Существует множество вариантов возможной классификации партий в зависимости от тех критериев, которые берутся за основу классификации. Преобладающим, однако, в зарубежных странах является **распределение политических партий по шкале: правые, центристские и левые партии.** Исторически это связано с заложенной в революционные годы традицией представителей различных политических партий рассаживаться в зале заседаний французского парламента. Кроме того, на флангах можно выделять крайне правые и крайне левые, а в центре — право- и

левоцентристские партии. Конечно, в реальной жизни встречаются случаи, когда трудно определить четкое место конкретной партии в предложенной схеме, однако общее представление о политическом спектре действующих сил она безусловно дает.

Названная классификация отталкивается от программных партийных установок и реальных действий политических партий. Их официальные названия серьезного значения не имеют, более того, порой лишь вводят в заблуждение[1]. Определяющими факторами являются следующие: *каким образом конкретная политическая партия относится к государственной власти, как понимает функции государства; каковы ее концепции экономического развития, в частности, взгляд на институт частной собственности и на налоги; какое внимание она уделяет социальным проблемам и как видит пути и методы их решения.*

На правом фланге находятся консервативные партии. Они делают ставку на частнопредпринимательскую инициативу. Последняя же, как известно, тем выше, чем меньше налоговое бремя. Поэтому консерваторы выступают за снижение налогов как важный фактор оживления экономической конъюнктуры. Вмешательство государства в экономику, с их точки зрения, должно быть ограниченным. Но само государство — и это крайне важно — должно оставаться сильным. Непосредственное участие государства в экономической деятельности неэффективно, государственный сектор в экономике должен быть минимальным. Но государство обязано жестко навязывать свою волю при обеспечении оптимальных условий для частного, прежде всего крупного, предпринимательства, заставляя всех соблюдать сформулированные им правила игры в экономике.

В критических ситуациях государство может и должно предпринимать решительные меры воздействия на рыночные механизмы, порой затрагивая интересы конкретных фирм, но спасая ситуацию для частного бизнеса в целом. Другими словами, действия государства должны быть не экстенсивными, но интенсивными; ограниченными по масштабам, но высоко эффективными, ориентированными по узким направлениям, нацеленными на болевые точки экономики. Наглядной иллюстрацией соответствующих установок может служить политика так называемой "рейганомики" в США или "тэтчеризма" в Великобритании (по имени американского президента и английского премьер-министра) в 80-е годы.

[1] Наглядной иллюстрацией тому может являться, в частности, название Либерально-демократической партии Японии, не имеющей к либерализму ни малейшего отношения. Равным образом, Национал-демократическая партия Германии вовсе не ориентируется на традиционные демократические ценности, а радикалы Франции или Швейцарии, во всяком случае сегодня, уже давно не имеют ничего общего с радикализмом.

Социальные проблемы для консерваторов не являются приоритетными. Однако они не списывают их полностью со счета. Социальные проблемы, по мнению консерваторов, должны решаться самим частным бизнесом за счет дополнительных прибылей, получаемых вследствие снижения налогов. При этом их решение будет даже более эффективным, утверждают консерваторы, ибо ни один предприниматель не заинтересован в социальных конфликтах. Лучшие условия для рабочих в перспективе лишь приносят увеличение прибыли, обеспечивая стабильность кадров.

К числу консервативных партий можно отнести Республиканскую партию США, Консервативную партию Великобритании, Либерально-демократическую партию Японии, голлистское Объединение в поддержку республики Франции и т. д. Данные партии — "свои" во власти, они десятилетиями контролировали правительства соответствующих стран, а если и оказывались в оппозиции (например, английские консерваторы или французские голлисты с 1997 г.), то это всегда было лишь на время и никогда серьезно не отражалось на их популярности и авторитете.

Центр политического спектра традиционно занимают либеральные партии. Суть их позиции — экономика, основанная на рыночных отношениях при минимальном участии государства. Последнее ни при каких обстоятельствах не должно вмешиваться в сферу экономики, а уж тем более — диктовать. Рыночные механизмы, по мнению либералов, достаточно эффективны для того, чтобы обеспечить саморегуляцию. То же самое касается и гражданского общества в целом — либералы и здесь не допускают вмешательства, а уж тем более насилия, со стороны государства, полагаясь на институты самого гражданского общества. За государством признается преимущественно одна главная функция — поддерживать порядок, обеспечивать безопасные условия жизни для граждан, следить за тем, чтобы соблюдался существующий закон.

Подобные взгляды были чрезвычайно популярны в период буржуазных революций. С соответствующими установками новый класс предпринимателей боролся за власть. В XIX веке либеральные партии были массовыми и влиятельными (первоначально именно Либеральная партия, как известно, была партнером консерваторов по двухпартийной системе в Великобритании). Сегодня политическая и экономическая ситуация в зарубежных странах круто изменилась. Изменилось и положение либеральных партий. Ныне это в основном мелкие, маловлиятельные партии, далеко не всегда перешагивающие в ходе выборов пятипроцентный барьер. Ориентируются они преимущественно на интересы средних слоев населения (интеллигенция, мелкие и средние предприниматели, ремесленники и т. д.). Примерами таких партий могут быть Свободная демократическая партия Германии, Либеральная партия Великобритании, Партия центра в Швеции, итальянская Либеральная партия и др.

Левый фланг представлен социал-демократическими партиями[1]. Их позиции диаметрально противоположны позициям консерваторов. Социал-демократы выступают не только за активное вмешательство государства в экономику, но и за его непосредственное участие в экономической деятельности. Исключительно рыночных механизмов для обеспечения сильной и здоровой экономики, по их мнению, недостаточно, не говоря уже о слишком высоких социальных издержках. Экономика должна иметь два взаимодействующих и взаимодополняющих сектора: частный и государственный. Причем национализации, по их мнению, подлежат не только отдельные предприятия, но и целые отрасли промышленности (если они малопривлекательны для частного бизнеса). Именно так, в частности, поступают лейбористы Великобритании, когда оказываются у власти (консерваторы, правда, сменяя их в правительстве, позже все это денационализируют). Благодаря усилиям французских социалистов сегодня до 20% производственных мощностей Франции находится в собственности государства.

Социальные проблемы для социал-демократов являются приоритетными. В данном отношении они также выступают за масштабное участие государства, предлагая финансировать многочисленные социальные программы за счет бюджетных средств. Социальные проблемы при этом безусловно решаются. Сокращается безработица, растет заработная плата, улучшаются условия труда, социальное обеспечение, медицинское обслуживание и т. д. Однако оборотной стороной медали становится неизбежное повышение налогов. Конечно, социал-демократы пытаются и здесь искать более или менее справедливые решения, перенося основную тяжесть налогового бремени на богатых, вводя драконовские поборы на сверхприбыли. Однако предотвратить неизбежные негативные для экономической конъюнктуры последствия высокого налогообложения, в том числе экспорт капиталов из страны, удается далеко не всегда.

Примерами данного типа партий могут являться Лейбористская партия Великобритании, социалистические партии Франции, Италии, Испании, Австрии, социал-демократические партии Германии и скандинавских стран. Это — крупные и влиятельные партии, нередко пользующиеся стабильной поддержкой большинства избирателей своих стран. Последнее позволяет им бессменно,

[1] Необходимо, однако, учитывать то, что сама социал-демократия далеко не однородна. Некоторые социал-демократические партии логичнее относить к центру, порой даже к правому центру. Более того, даже одна и та же партия на различных этапах своего развития может менять свое место в политическом спектре. Так, французские социалисты периода IV Республики всегда блокировались с консерваторами, входя с ними во все коалиционные правительства. В 70-х годах они круто изменили тактику, переместившись на левый фланг, начав сотрудничать с коммунистами вплоть до выделения им (в частности в 1980 и 1997 годах) министерских портфелей.

десятилетиями (в частности в скандинавских странах), формировать правительства.

На левом фланге находятся также коммунистические партии. Отличительная черта последних — принципиально негативное отношение к частной собственности. Это одна из центральных посылок марксистско-ленинской идеологии. Коммунисты выступают за огосударствление экономики, развитие ее на плановых началах. При этом, естественно, решение всех социальных проблем также ложится на плечи государства, т. е. на бюджет. Идеал коммунистов — гармонично развитое общество, в котором полностью обеспечена социальная справедливость, нет бедных и угнетенных. Общество, в котором каждый работает по способностям и получает по потребностям.

Теоретически против подобной постановки вопроса трудно возражать. Проблема, однако, в том, что практически реализовать данный абстрактный идеал невозможно. С одной стороны, огосударствление экономики убивает в ней главное — мотивацию труда. Неизбежным становится прямое или скрытое принуждение. С другой — стремление все планировать и распределять порождает огромный бюрократический аппарат, начинающий довлеть над обществом. В обоих случаях приходится жертвовать правами и свободами человека и, как следствие, общество неотвратимо скатывается к жестким диктаторским, тоталитарным режимам, прямо противоречащим теоретически рисуемому идеалу. Убедительное тому подтверждение — печальный эксперимент в странах Восточной Европы, не говоря уже о более чем 70-летнем опыте бывшего СССР.

В послевоенные годы коммунистические партии активно действовали во многих странах Западной Европы, в ряде случаев занимая сильные позиции (во Франции и Италии их поддерживал чуть ли не каждый пятый, а то и четвертый избиратель). В 90-х годах, после перехода стран Восточной Европы, а особенно России, на рельсы глубоких демократических преобразований, развития рыночной экономики, влияние компартий повсеместно резко упало. Сегодня коммунистическая идеология в мире переживает очевидный кризис.

Изложенная классификация, давая представление о принципиальном балансе сил в конкретных странах, разумеется, не исчерпывает всех красок политической палитры. Углубляя анализ, можно использовать **дополнительные критерии классификации,** в том числе нижеследующие:

- Учет методов действия политических партий. На этой основе различаются партии **демократические,** действующие строго в рамках конституции, соблюдающие "правила игры", с уважением относящиеся к оппозиции (большинство из вышеназванных партий) и партии **радикальные,** готовые во имя собственных интересов жертвовать демократией, склонные к авантюрам (коммунистические партии). Особую группу состав-

ляют **экстремистские** партии, делающие ставку на силу, используя откровенно противозаконные методы борьбы (террор, путчи, саботаж, захват заложников и т. п.). Радикальные партии, как правило, четко организованы, имеют сильную, хорошо отлаженную структуру, отличаются жесткой дисциплиной, строгим отбором членов, высокими партийными взносами, нередко в их составе (особенно у экстремистов) имеются специальные боевые подразделения для организации силовых акций и т. д. Радикалы и экстремисты имеются как на левом, так и на правом флангах. В числе праворадикальных нередко фигурируют партии неофашистского, националистического, расистского характера.

- Отношение политических партий к религии. Те из них, которые стремятся активно использовать в своей идеологии постулаты христианства, совмещая их с традиционными ценностями демократии, объединяя граждан на основе общности веры называются **конфессиональными** (вероисповедными) партиями. Примерами таковых могут быть Христианско-демократический союз Германии, христианско-социальные партии Бельгии и Люксембурга, христианско-демократические партии Италии, ряда латиноамериканских стран и т. д. В Западной Европе бурный рост влияния и авторитета таких партий пришелся на послевоенные годы, когда они выступили инициаторами восстановления ликвидированных фашистами институтов демократии. Сегодня они нередко занимают лидирующие позиции, чему в немалой степени способствует тот факт, что политически они находятся на правом, консервативном, фланге. Правда, среди конфессиональных партий есть и свои "радикалы" — **клерикальные** партии, претендующие на контроль (причем не только идеологически, но и реально) как общества, так и государства, институтов власти. В Европе подобные партии в настоящее время практически уже не встречаются (их время прошло), но вот в ряде исламских стран в виде фундаментализма они действуют весьма активно.
- Отношение партий к национальной принадлежности граждан. Партии, объединяющие националистически настроенных граждан, составляют особую группу. **Националистические** партии создаются там, где исторически сложились конфликтные межнациональные ситуации, остающиеся по сегодняшний день фактором политической борьбы. Обычно при этом речь идет об интересах национального меньшинства, настаивающего на удовлетворении своих определяемых национальной спецификой запросов. Примерами подобных партий могут быть Шведская народная партия в Финляндии, Демократических фронт франкофонов Брюсселя в Бельгии, шотландская и уэльская националистические партии в Великобритании и др. В ряде случаев действия националистических партий

способны дать практические результаты — усилия шотландской националистической партии, в частности, привели к созданию в Шотландии в конце 90-х годов своего собственного парламента.

- Наконец, нельзя не сказать еще об одной сравнительно новой политической силе в зарубежных странах — **партиях "зеленых".** Их специфика — акцент на требованиях защиты окружающей среды в сочетании с превознесением общедемократических и социальных ценностей. Очевидная актуальность этой идеи обеспечила "зеленым" поддержку среди различных социальных и политических сил — порой они выступают даже как "антипартийная партия". Сегодня "зеленые" активно действуют во многих зарубежных странах (Германия, Франция, Испания, Нидерланды, США и др.), имея в ряде случаев собственное представительство в парламенте.

§ 3. Партийные системы

Партийная система — важнейший компонент механизма власти. Однако в отличие от самих политических партий, партийная система в демократических странах, как правило, не является и не может являться предметом конституционно-правового регулирования (исключение составляют диктаторские режимы, юридически фиксирующие однопартийность, либо некоторые развивающиеся страны, где закон определяет конкретное число партий и где данное ограничение носит временный, переходный характер). Партийная система — результат динамики политического процесса. Она создается самой жизнью. Ее специфика складывается под воздействием многих факторов: конкретного соотношения политических сил, исторических традиций и обстоятельств, особенностей национального состава населения, влияния религии и т. д.

Характер партийной системы определяется возможностью и степенью реального участия легально существующих политических партий в формировании государственных органов, прежде всего правительства, а также возможностью воздействия этих партий на выработку и осуществление внутри- и внешнеполитического курса государства. Причем важно не число политических партий вообще, а число и политическая ориентация тех партий, которые реально принимают участие в осуществлении названных функций. С этой точки зрения различают следующие основные разновидности партийных систем: **многопартийные, двухпартийные и однопартийные.**

Многопартийные системы

Следует проводить различие между многопартийной системой и многопартийностью, или множественностью партий. Как

определенное социально-политическое явление, множественность партий, т. е. наличие более или менее значительного числа партий, характерна для любой демократической страны. Это имманентная черта гражданского общества: разнообразие существующих в нем интересов предопределяет многообразие отстаивающих эти интересы общественных организаций, в том числе — политических партий.

Что же касается многопартийной системы как конституционно-правового института, то она раскрывает специфику механизма формирования центральных органов власти. Это означает, в частности, что в образовании правительства могут на равных правах участвовать несколько различных политических партий. Последнее накладывает отпечаток на организацию и проведение избирательных кампаний, процедуру создания правительства (чаще всего в таких случаях оно бывает коалиционным) и его функционирование, на характер взаимоотношений между самими партиями (они, как правило, взаимозависимы, поскольку правительство несет коллективную ответственность) и т. д. Другими словами, отсюда вытекает значительное своеобразие функционирования государственного механизма в целом.

Многопартийная система имеет ряд важных с точки зрения демократии преимуществ:

- она наиболее полно раскрывает потенциал развития и саморегуляции гражданского общества, тем самым обеспечивая последовательный демократизм политического процесса;
- она делает саму политику более открытой, так как включает механизм межпартийной конкуренции и взаимокритики: оппозиция никогда не упустит шанса сделать достоянием гласности то, о чем правящая партия предпочла бы промолчать;
- она повышает эффективность процесса принятия решений, так как всегда предлагает разнообразные, альтернативные идеи и концепции;
- она обеспечивает необходимую гибкость власти в критических ситуациях. Создание новых блоков и коалиций, перераспределение мест в представительных учреждениях, смена лидеров — все это зачастую позволяет смягчить, а то и вовсе на время снять социальные конфликты, позволяя истэблешменту контролировать развитие ситуации в целом.

Не следует однако идеализировать данную систему. Есть у нее и свои серьезные недостатки. Многопартийность обеспечивает возможность легальной деятельности партий, являющихся принципиальными противниками демократии, а это при известном стечении обстоятельств может создать реальную угрозу для самой демократии и многопартийности. Национал-социалистская партия в Германии, как известно, в 30-е годы пришла к власти путем выборов, опираясь именно на принцип многопартийности. Потому-то, когда представляется такая возможность, правящая элита стремится модернизировать многопартийную систему, отдавая

предпочтение более надежному ее варианту. В целом же можно различать следующие разновидности многопартийных систем.

Многопартийные системы без доминирующей партии. Это классический вариант многопартийности, при котором в борьбе за власть участвуют более или менее равные по силам противники. В таком случае результат борьбы всегда труднопредсказуем. Ни одна из партий не имеет шансов добиться большинства в парламенте и, следовательно, при формировании правительства неизбежны союзы и соглашения. Правительство всегда имеет коалиционный характер, формирование его связано со значительными трудностями и может затягиваться на неопределенно долгий срок. Обеспечить стабильность такого правительства крайне сложно. Примеры — партийная система Франции Четвертой республики (за 12 лет сменилось 26 кабинетов); Нидерландов, где торги при формировании правительства могут затягиваться на месяцы; Италии, где практически ни одно правительство в послевоенные годы не сумело продержаться весь отведенный ему законом срок, и т. д.

Многопартийные системы с доминирующей партией. Своеобразие данного варианта в том, что одна из партий имеет явное преимущество перед всеми остальными. Занимая лидирующие позиции, она в состоянии (самостоятельно либо в союзе с младшим послушным партнером) контролировать парламентское большинство и, соответственно, формировать однопартийное правительство. Подобная многопартийная система очевидно предпочтительнее для правящих кругов. Она позволяет компенсировать слабую сторону классической многопартийности — при формальном сохранении конкуренции выборы всегда предсказуемы, нежелательные случайности исключаются, стабильность правительства гарантирована. Потому-то, когда представляется возможность, истэблешмент стремится именно к такому варианту. Такая система, в частности, существовала во Франции с 1958 по 1974 год, когда доминировала голлистская партия Объединение в поддержку республики (ОПР). Еще дольше, до 1993 года (38 лет), в политической жизни Японии господствовала ЛДП. Ни один десяток лет занимает лидирующие позиции Институционно-революционная партия Мексики, Индийский национальный конгресс (И) в Индии и т. д.

"Блоковые" многопартийные системы. Мало чем отличаясь от классических многопартийных систем в обычных условиях, "блоковая" система, сложившаяся в 60—70-е годы, приобретает большое своеобразие в периоды проведения избирательных кампаний. Для нее показательна резкая поляризация политических сил, группирующихся в два противостоящих друг другу блока. При этом партии определяют свою предвыборную стратегию, исходя из принадлежности к одному из блоков. Партии и кандидаты, остающиеся вне рамок блоков, практически не имеют шансов на успех. Функционирование подобной системы в своих основных чертах напоминает функционирование двухпартийной системы. Пример

подобной многопартийной системы — Франция второй половины 70 — начала 80-х годов.

В развивающихся странах многопартийные системы в том традиционном виде, в котором они функционируют в ведущих странах с развитой рыночной экономикой, встречаются сравнительно редко (Индия, Малайзия и др.). Большее распространение здесь имеют ограниченно-многопартийные системы, т. е. такие системы, при которых легализация политических партий осуществляется в строго разрешительном порядке. Порой число их даже законодательно фиксируется (Индонезия, Сенегал до 1990 г.). Иначе говоря, государство весьма жестко регулирует возможность образования новых политических партий, оказывая сильное воздействие и на свободу деятельности легальных партий, и главное, на общее соотношение внутриполитических сил (в частности, в Индонезии).

Двухпартийные системы

Специфика двухпартийной системы заключается в устойчивом преобладании на политической арене двух крупных партий, которые периодически сменяются в правительстве: когда одна партия формирует правительство, другая находится в оппозиции, и, наоборот, когда на очередных выборах побеждает оппозиционная партия, то она формирует правительство, а партия, прежде находившаяся у власти, переходит в оппозицию.

Двухпартийная система вовсе *не предполагает наличия в той или иной стране обязательно только двух партий.* В Великобритании, например, существует несколько партий: Консервативная, Лейбористская, Либеральная, Социал-демократическая, Коммунистическая, а также ряд иных политических организаций (Кооперативная партия, Уэльская националистическая партия, Шотландская националистическая партия, Национальный фронт и др.). Тем не менее это страна с классической двухпартийной системой: только две партии — консерваторы и лейбористы — сменяя друг друга, формируют правительство и определяют основные направления внутри- и внешнеполитического курса страны.

Преимущества двухпартийности очевидны. Она обеспечивает большую стабильность правительства. Однопартийный кабинет свободен от неустойчивости коалиционных соглашений. В сочетании с повсеместно распространенной сегодня партийной дисциплиной, с традицией сохранять пост главы правительства за лидером победившей на выборах партии, который таким образом сосредоточивает в своих руках всю полноту и государственной и партийной власти, данная система гарантирует большую эффективность исполнительной власти.

Создавая трудности для деятельности третьих партий, отсекая их от власти, двухпартийная система ставит надежный барьер на пути радикально настроенных сил как слева, так и справа.

Тем самым одновременно решаются две задачи. С одной стороны, принципиальные противники существующего режима могут действовать свободно (пока работают в рамках закона), могут рекламировать себя, предлагая своих кандидатов избирателю, т. е. обеспечивается полная демократия. С другой же — реальной угрозы для власти радикальные силы не представляют, ибо доступа к ней фактически не имеют. Другими словами, в отличие от многопартийности, двухпартийность безусловно гораздо более надежный и эффективный инструмент защиты демократического режима.

Сказанное, однако, не означает, что двухпартийная система автоматически решает все политические проблемы. Вовсе нет. Переход власти от одной политической партии к другой, особенно когда последняя занимает иные социально-политические позиции — серьезная встряска не только для государственного механизма, но и для всего общества. Приход к власти лейбористов вместо консерваторов, например в Великобритании, всегда приводит к резкой активизации социальной функции государства, очередной волне национализации, перераспределению бюджетных ресурсов, изменению налоговой политики и т. д. А через некоторое время, когда партии вновь поменяются местами, все будет отыгрываться обратно. Аналогичная картина, правда с меньшей амплитудой колебаний глубины реформ, наблюдается также в США при смене у власти республиканцев и демократов (для последних социальные ценности также являются одним из наиважнейших приоритетов).

Двухпартийность не исключает существенных перемен, альтернативных вариантов развития общества и государства. Однако она четко фиксирует допустимые рамки изменений в государственной политике, не позволяя ставить под вопрос основу существующего строя — рыночную экономику и демократию. В этом — важнейшее предназначение двухпартийной системы.

Однопартийные системы

Однопартийность означает, что в данной стране только одна-единственная политическая партия получает статус легальной, а значит, и право формировать правительство при юридическом запрещении (но не обязательно фактическом отсутствии) всех других партий. Само по себе это автоматически приводит к глубинной реорганизации всей политической системы:

- институт выборов полностью выхолащивается (даже если выборы все-таки проводятся), ибо никакой реальной альтернативы избирателю не предлагается;
- происходит сращивание партийного и государственного аппарата. При этом центр принятия политических решений переходит к партийному руководству, рассматривающему государство не более как административный механизм для реализации своих решений;

- де-факто теряется различие между государственным и партийным бюджетами, что многократно усиливает позиции господствующей партии в обществе;
- общественные организации теряют самостоятельность, огосударствляются, превращаясь де-факто в инструмент тотального контроля власти над гражданами. Тем самым гражданское общество практически разрушается;
- выхолащивается понятие законности, ибо при жесткой обязанности рядовых граждан четко исполнять все решения властей сама власть откровенно ставит себя над законом. Политическая воля и декларируемые властью цели становятся очевидно приоритетными;
- вводится официальная идеология, обязательная для всех учебных программ, полностью исключающая свободу мысли;
- фактически разрушается институт прав и свобод человека, ибо безусловным приоритетом объявляется "общественный" (т. е. партийный) интерес. Конкретная личность рассматривается лишь как инструмент, средство в реализации "общественного" интереса.

Иначе говоря, *однопартийность по самой своей сути неизбежно приводит* (даже если теоретически предположить, что таковое изначально не предполагалось) *к установлению жесткого диктаторского режима при тотальном контроле одной партии над государством, обществом и каждой конкретной личностью.* Убедительным тому подтверждением могут служить конкретные исторические примеры. Однопартийные системы существовали в нацистской Германии и фашистской Италии. На однопартийности, при официальном конституционном закреплении "руководящей роли" компартии, держалась власть во многих бывших социалистических странах Восточной Европы и СССР.

Все диктаторские режимы, как правило, обладают немалыми средствами самозащиты. Свергнуть их сложно. Обычно это происходит либо в связи с военным поражением, либо с попытками самореформирования, когда ослабляются навязанные обществу путы и режим взрывается изнутри (что, собственно, и произошло в 80-х годах в Восточной Европе).

Сегодня однопартийные системы в классическом варианте сохраняются в последних бастионах социализма — на Кубе и в КНДР. Незыблемые доминирующие позиции занимает компартия в Китае, хотя по мере углубления демократических преобразований становится несколько заметнее присутствие в политической жизни и других легально разрешенных партий. Однопартийными остаются также некоторые африканские страны, где местной элите удалось сконцентрировать власть и навязать стране жесткий авторитарный режим. Это — Камерун, Габон (в котором правящая партия Габонский демократический блок объединяет в своих рядах поголовно все (!) взрослое население), Заир (где государственные органы официально провозглашены составной частью правящей партии Народное движение революции).

§ 4. Регламентация правового статуса и порядка деятельности партий

Возрастание роли политических партий не могло не вызвать изменения в отношении к ним самого государства. Прежде оно, как правило, не вмешивалось в их деятельность, протекавшую в соответствии с конституционными обычаями, сложившейся практикой и традициями. После второй мировой войны государство начало переходить к непосредственной регламентации деятельности партий как части своего механизма. Во многих зарубежных странах было положено начало процессу правового оформления деятельности политических партий или их институциализации.

Институциализация политических партий

Правовые формы институциализации политических партий разнообразны. Она осуществляется на различных уровнях, взаимодополняющих и развивающих друг друга. Сегодня статус и порядок деятельности политических партий регламентируется: **конституционно; в рамках органических законов; нормами текущего законодательства; в форме судебных решений,** затрагивающих конкретные аспекты деятельности партий, создавая тем самым прецеденты, которые являются немаловажным источником конституционного права.

Текущее законодательство отличается заметным своеобразием. В одних странах вопрос ставится широко, многопланово. Принимаются общие законы о политических партиях, стремящиеся охватить едва ли не все аспекты их жизнедеятельности (законы 1967 г. Германии, 1974 г. Португалии, 1975 г. Австрии, 1978 г. Испании и др.). В других — законодатель выбирает один наиболее сложный и политически важный аспект проблемы — принимаются законы о финансировании политических партий (законы 1965 г. Швеции, 1969 г. Финляндии, 1974 г. Италии, 1988 и 1990 гг. Франции и др.). В целом же повсеместно прослеживается одна тенденция: чем позже по времени разрабатывается и принимается соответствующий правовой акт, тем более он развернут и конкретен, за счет учета зарубежного опыта.

Начало **конституционному законодательству** о политических партиях было положено в первые послевоенные годы. Именно тогда произошло радикальное изменение статуса партий: они стали конституционно-правовым институтом. Сегодня уже ни одна из вновь принимаемых конституций не обходит партии своим вниманием. При этом на уровне конституции, разумеется, фиксируются лишь главные, принципиальные особенности правового статуса политических партий.

Во-первых, *конституция закрепляет место и роль партий в общественно-политической жизни.* Важнейшей их функцией признается участие в подготовке и проведении выборов, содей-

ствие формированию воли избирателей. "Партии содействуют формированию воли народа" — сказано, например, в п. 1 ст. 21 Основного закона Германии. Партии способствуют "формированию народной воли и организации политической власти" — гласит п. 1 ст. 47 португальской Конституции. Впрочем, некоторые конституции ставят вопрос шире, трактуя партии как "основной элемент политической Деятельности" (ст. 6 Конституции Испании), фиксируя, что партии "должны служить свободному функционированию демократического режима" (ст. 29 Конституции Греции). Последнее юридически легализует не только предвыборную активность партий, но и их повседневную работу, в том числе в государственных органах.

Во-вторых, *конституция закрепляет принцип свободного образования и деятельности партий,* как важнейшего критерия демократии (ст. 21 Основного закона Германии, ст. 4 Конституции Франции, ст. 47 Конституции Португалии, ст. 6 Конституции Испании и т. д.). Более того, органы конституционного надзора ряда стран (Верховный суд США в 1968 г., Конституционный совет Франции в 1971 г.) в своих решениях специально подчеркивали, что свобода партийной деятельности является одной из "наиболее ценных свобод" западного общества.

В-третьих, *конституция недвусмысленно формулирует условия, при которых политические партии могут пользоваться правом на свободную деятельность,* т. е. фиксирует пределы пользования свободой. В качестве таковых указывается на необходимость соблюдать закон, "уважать принцип национального суверенитета и демократии" (ст. 4 Конституции Франции) или "основы свободного демократического порядка" (ст. 21 Основного закона Германии), и, конечно же, партии должны быть сами демократично внутренне организованы.

Другими словами, конституционно декларируемая свобода партийной деятельности отнюдь не абсолютна. Правящие круги зарубежных стран сделали необходимые выводы из уроков истории, создав правовые преграды на пути радикальных и экстремистских сил. В большинстве случаев закон прямо запрещает объединения тайного или военного характера, использующие подрывные методы борьбы, а также организации открыто фашистского толка (ст. 18 Конституции Италии, ст. 22 Конституции Испании, ст. 46 Конституции Португалии, § 14 гл. 2 Акта "Форма правления" Швеции).

Причем, что особенно важно, конституция, ставя во главу угла интересы демократии, не допускает произвольные действия властей в отношении ни к одной политической партии. Прекращение или приостановка деятельности какой-либо партии, — как гласит закон, — возможна "только в соответствии с мотивированным судебным решением" (ст. 22 Конституции Испании, ст. 12 Конституции Греции, ст. 46 Конституции Португалии). Конституция Германии еще более конкретна, прямо указывая единственный орган, правомочный принимать соответствующие решения — Фе-

деральный конституционный суд. Мотивируя изложенную позицию законодателя, германский юрист К. Хессе отмечает: "Свободная игра политических сил в условиях демократии должна иметь свои границы, когда противники демократии пытаются средствами демократии ликвидировать саму демократию".

Исходные конституционные нормы, предопределяющие общую направленность институциализации политических партий, развиваются и конкретизируются в рамках органического и текущего законодательства.

Органические законы (законы о выборах, регламенты палат парламента и др.), как правило, касаются лишь одного из аспектов деятельности политических партий, имеющего непосредственное отношение к тому институту, которому посвящен данный правовой акт. В качестве примера можно сослаться на шведский Акт о Риксдаге, детально регулирующий все, что связано, в частности, с работой партий в парламенте. Документ подробно устанавливает порядок распределения депутатских мандатов между партиями; процедуру создания партийных групп, их задачи и компетенцию; роль партийных групп в формировании руководящих органов палаты; порядок и формы участия партийных групп в законодательном процессе; обязанность председателя палаты консультироваться с партийными группами по вопросам парламентской процедуры; формы участия партий в выборах различных создаваемых парламентом органов (шведских делегаций Северного Совета, Совета Европы и др.).

Специальные законы (текущее законодательство), напротив, подходят к вопросу широко, стремясь охватить все аспекты жизнедеятельности политических партий. При этом регулируются следующие элементы их правового статуса:

- *дается трактовка политической партии, определяются ее функции, задачи и общая роль в политической и государственной жизни.* Партии есть "объединения граждан, — записано, в частности, в п. 12 Закона о партиях Германии, — которые постоянно или в течение длительного времени оказывают влияние на формирование политической воли народа в масштабе Федерации или отдельных земель и имеют намерение содействовать представительству народа в немецком Бундестаге или Ландтаге", благодаря "размеру и прочности их организации, количеству членов и их деятельности на внутриполитической арене". Организации, претендующие на статус политической партии, таким образом, должны помимо прочего обладать известным политическим весом и авторитетом. При этом в задачи политических партий входит: "воспитание граждан, способных взять на себя ответственность перед обществом", содействие их "светскому и политическому образованию"; изучение вопросов национальной и международной политики; критическая оценка действий правительства; участие в работе органов власти, забота о "постоянной

живой связи между народом и органами государства"; содействие "осуществлению гражданами политических прав" и развитию политических институтов. Подобная постановка вопроса очевидно ломает традиционный для многих зарубежных специалистов взгляд на политическую партию как на "избирательную машину", делая ее центральным звеном политической и государственной жизни;

- *закон регулирует условия и порядок регистрации политических партий,* причем регистрация является обязательным условием деятельности партии. Для регистрации требуется: определенный минимум членов партии (5 тыс. человек в Португалии, 1,5 тыс. человек в Швеции и т.д.), большинство из которых должно быть гражданами данной страны; организационная оформленность партии; регулярная отчетность об источниках финансирования (субсидии из-за границы запрещаются); четкость самого названия партии (оно не должно быть похоже на уже имеющиеся, недопустимо использование национальной или религиозной символики) и т. д. Регистрация осуществляется министерством внутренних дел (Испания, Италия, Франция и др.), реже — министерством юстиции (Бельгия, Нидерланды), иногда Верховным судом (Португалия) или даже налоговым управлением (Швеция);
- *развернутые требования предъявляются к организационному строению и порядку деятельности партий.* Законодатель, в частности, требует, чтобы партийный устав фиксировал: порядок вступления и выхода из партии, запрещая дискриминацию по национальному или половому признакам; права и обязанности членов; возможные дисциплинарные меры к членам партии; общую структуру партийного аппарата; состав и полномочия руководящих органов; принцип гласности в работе партии; порядок принятия решений на партийных собраниях; сроки их созыва и т. д. Иначе говоря, закон жестко определяет не только общую схему, но и само содержание важнейших партийных документов;
- с *особой тщательностью регулируются все вопросы, касающиеся предвыборной деятельности партий.* Зачастую фиксируется важнейшая норма — выдвигать кандидатов на выборах могут только политические партии. Излагается процедура регистрации кандидатов. Регламентируется порядок ведения предвыборной борьбы, в частности, перечисляются допустимые формы рекламно-пропагандистской работы; порядок использования средств массовой-информации, опросов общественного мнения; формулируются "правила игры" (требование лояльного отношения к оппонентам, недопустимость оскорблений, махинаций, грязных трюков и др.). Аналогичным образом, т. е. развернуто и совершенно конкретно, регламентируется участие политических партий в функционировании представительных органов власти и в органах местного самоуправления.

Финансирование политических партий

Один из важнейших элементов институциализации политических партий — правовое регулирование финансовых аспектов их деятельности.

Большое значение данной проблемы обусловлено **тремя обстоятельствами.** Во-первых, **значительным усложнением избирательных технологий,** вызвавшим резкое удорожание предвыборных кампаний и, следовательно, столь же резкое повышение потребностей политических партий в дополнительном финансировании. Во-вторых, **ростом политической активности бизнеса,** породившим мощную волну "политических инвестиций". А это привело едва ли ни к откровенной покупке депутатских мандатов, прямому нарушению демократического принципа "равенства шансов" для партий. В-третьих, прямо вытекающей из вышесказанного **масштабной коррупцией политической элиты,** подрывающей авторитет институтов власти, доверие к ним со стороны избирателя.

Вмешательство законодателя, таким образом, преследует цель навести в рассматриваемой области определенный порядок, минимизировать издержки, связанные с неизбежным участием денег в политике, защитить традиционные институты демократии, а значит, и саму возможность эффективного взаимодействия между гражданским обществом и государством. Решается поставленная задача по **трем основным направлениям.** Закон:

- регулирует размеры и порядок предоставления частных пожертвований и взносов в партийные кассы;
- лимитирует предвыборные расходы, т. е. учреждает контроль за тем, как партии расходуют финансовые ресурсы;
- вводит институт государственного финансирования политических партий или оказания им прямой помощи за счет бюджета.

Работа по **первому направлению** не вызывает значительных затруднений. Закон четко фиксирует размеры частных пожертвований в партийные кассы. В США, например, прямой взнос одного частного лица для поддержки партии, согласно закону 1974 г., не должен превышать в рамках одного года 25 тыс. долларов. Еще 25 тыс. долларов частное лицо может истратить на своего кандидата по своему усмотрению, но не вступая с ним в непосредственный контакт. Взносы юридических лиц ограничиваются 5 тыс. долларов на каждого кандидата при каждом голосовании — т. е. раздельно при праймериз (предварительное голосование) и собственно выборах.

Во Франции предел пожертвований для частных лиц — 50 тыс. франков, для юридических — 500 тыс. франков. В Германии и Австрии предел не фиксируется, но закон указывает, что все взносы, превышающие соответственно 20 тыс. и 30 тыс. марок, должны быть гласными. (Все суммы здесь и ниже указаны так,

как записано в законах, реально они гораздо выше, ибо каждый раз индексируются в соответствии с инфляцией.) При этом везде запрещаются пожертвования со стороны юридических лиц публичного права и со стороны иностранцев. Кроме того, запрещаются взносы наличными, кроме минимальных (до 100 долларов в США, 1 тыс. франков во Франции и т.д.), что призвано облегчить соответствующий контроль.

Работа **по второму направлению** — ограничению предвыборных расходов — ведется законодателем двояко. С одной стороны, он стремится определить круг непосредственных целей, на которые можно или, напротив, нельзя тратить деньги. Соответствующие перечни, в частности, содержатся в законодательстве около двух десятков американских штатов, в английском Законе об изменении акта о парламенте 1949 г., в австрийском Законе о партиях 1975 г., французских законах 1988 и 1990 гг. и т.д. Большого эффекта подобная мера, правда, как свидетельствует практика, не дает.

С другой стороны, вводятся прямые лимиты легально разрешенных предвыборных затрат. Наиболее конкретно в данном отношении американское законодательство. Здесь при президентских выборах каждый кандидат не может израсходовать более 10 млн. долларов в ходе праймериз и 20 млн. долларов — в ходе основных выборов, т. е. общий предел расходов — 30 млн. долларов. Для кандидатов в сенаторы "потолок" расходов составляет — 250 тыс. долларов (100 тыс. долларов — на праймериз, 150 тыс. долларов — на основные выборы); для кандидатов в палату представителей — 140 тыс. долларов (по 70 тыс. долларов для каждого этапа). Кроме того, каждый кандидат имеет право на дополнительные затраты (до 20% от указанного лимита) для покрытия расходов по сбору финансовых средств. Одновременно ограничения накладываются также на параллельные расходы национальных партийных комитетов для поддержки своих кандидатов: в президенты — из расчета 2 цента на избирателя, в сенат — до 20 тыс. долларов, в палату представителей — до 10 тыс. долларов. Прямые предвыборные расходы частных лиц в поддержку конкретных кандидатов лимитируются 1 тыс. долларов. Первоначально закон лимитировал также расходование личных средств кандидатов в предвыборных целях, однако позже, в январе 1976 г., Верховный суд признал данную норму противоречащей Конституции и отменил ограничения.

Канадское законодательство менее категорично, вводя лишь один вид ограничения: предвыборные расходы не могут превышать сумму из расчета 30 центов на каждого гражданина избирательного возраста. Во Франции закон четко фиксирует "потолок" предвыборных расходов для кандидатов в президенты — 120 млн. франков за шесть месяцев до 1-го тура и 40 млн. франков во 2-м туре голосования; для кандидатов в ходе парламентских выборов — 500 тыс. франков. В Великобритании лимитируются только

расходы самих кандидатов — 750 фунтов стерлингов плюс дополнительные средства в объеме, пропорциональном числу зарегистрированных избирателей (в среднем это может составлять до 1—1,5 тыс. фунтов стерлингов); расходы же партийных организаций по поддержке своих кандидатов никак не ограничены. Весьма оригинален подход к данной проблеме в Австрии: здесь политические партии обязаны за восемь недель до голосования сообщить специальной комиссии объем выделенных на предвыборную работу сумм, а спустя три недели после голосования отчитаться о реальных расходах. Если фактические расходы превышают ранее заявленные, следуют санкции в виде сокращения последующих государственных дотаций.

Наибольшие трудности вызвало **третье направление:** переход к прямому государственному финансированию политических партий неизбежно затрагивает их природу как общественных организаций. Сам факт того, что партии соглашаются брать деньги у государства, попадая в финансовую зависимость от него, явно ставит под вопрос возможность выполнения ими своей первейшей функции — представлять и отражать интересы общества, быть медиатором между обществом и государством. Принципиальная важность данного вопроса долго тормозила введение прямых дотаций. В конечном счете правовое решение все же было найдено: "Поскольку проведение выборов является политической задачей и поскольку конституция отводит решающую роль в ее осуществлении партиям, — отмечается, в частности, в специальном Заключении Федерального конституционного суда Германии, — необходимо, чтобы государственные финансовые средства не только использовались для подготовки непосредственно самих выборов, но и были доступны для партий, участвующих в их организации и проведении".

Однако учитывая деликатность проблемы, решать ее нужно чрезвычайно осторожно. Конкретный механизм помощи должен быть таким, подчеркивается в Решении Конституционного совета Франции, чтобы он ни в коем случае "не приводил ни к установлению зависимости политических партий от государства, ни к компрометации демократических форм выражения различных взглядов и идей".

Отмеченные установки легли в основу соответствующего законодательства. Оказывая помощь политическим партиям, способствуя известному "выравниванию шансов", государственные дотации вместе с тем ни в одной из зарубежных стран не покрывают всех потребностей партий и, значит, не освобождают их от необходимости самой активной работы с традиционными частными источниками финансирования.

Конкретный порядок и условия предоставления государственной поддержки политическим партиям разнообразны. Прежде всего различна ее *целевая направленность:* в одних странах финансируются только предвыборные расходы партий (США, Германия),

в других — и их текущие расходы (Швеция, Финляндия, Дания). Различен **механизм распределения субсидий.** В ряде случаев партии их получают пропорционально числу собранных на выборах голосов (например, 5 марок за каждый голос в Германии; аналогичная система действует в Норвегии), в других — в соответствии с числом парламентских мандатов (Швеция, Дания, Финляндия). Существуют и более сложные механизмы. Так, в Италии на финансирование предвыборных партийных расходов выделяется 15 млрд. лир, из которых 85% распределяется пропорционально числу собранных на выборах голосов, а 15% — равными долями только между крупными партиями (выставлявшими партийные списки в двух третях округов и получившими по стране не менее 2% голосов). Для покрытия текущих расходов итальянские партии получают из бюджета еще 45 млрд. лир, распределяемых в соответствии с числом депутатских мандатов.

В США государство финансирует только президентские выборы. Каждый партийный кандидат может получить от государства в ходе праймериз до 7,35 млн. долларов (при условии, что он сумеет собрать аналогичную сумму в виде частных пожертвований и что его общие расходы на данном этапе не превысят 14,7 млн. долларов) плюс в ходе основных выборов еще 29,5 млн. долларов (одновременно это предел допустимых расходов). Во Франции каждый кандидат в президенты после официальной регистрации получает из казны 3 млн. франков, преодолевшие в 1-м туре 5-процентный барьер — по 27 млн. франков, а два кандидата, вышедшие во 2-й тур — еще по 37 млн. франков.

Различны *условия предоставления* государственной помощи. Обычно для этого от партий требуется либо выставление своих кандидатов в определенном количестве избирательных округов (Италия, Франция, Норвегия), либо они должны собрать известный минимум голосов (Швеция). В Германии субсидии предоставляются лишь тем партиям, которые собрали не менее 10% голосов при голосовании по персональным кандидатурам (так называемые "первые голоса") или не менее 0,5% при голосовании по партийным спискам ("вторые голоса"). При этом, что крайне важно, партии, представленные в парламенте, могут получать до 60% причитающихся им средств авансом, остальные же — только в виде компенсации понесенных предвыборных расходов по итогам голосования.

Во многом аналогично вышерассмотренному американское законодательство. Здесь на государственные субсидии при президентских выборах могут претендовать любые партии и даже независимые кандидаты. Однако есть серьезные оговорки. Две основные партии — республиканцы и демократы — всегда получают бюджетные средства автоматически, авансом и поровну. Любая же "третья" партия может их получить только при том условии, что уже участвовала в предыдущих президентских выборах, собрав при этом не менее 5% голосов; только пропорционально числу

собранных голосов (т. е. значительно меньше, чем основные партии), и только после выборов в виде компенсации понесенных издержек.

Предоставление государственной помощи обязывает партии отчитываться перед государством, причем не только за полученные средства, но о своей финансовой деятельности в целом. Требования по финансовой отчетности жестки. Закон детально регламентирует сроки отчетности, порядок ее предоставления и проверки, ее схему, перечисляя конкретные пункты, по которым она должна составляться. Более того, порой указывается даже, что следует понимать под поступлением в партийную кассу, когда необходимо раскрывать источники поступлений, сколько нужно хранить бухгалтерские документы и т. д. Возможными санкциями за финансовые нарушения являются: для политических партий — штрафы, изъятие неправомерно полученных сумм и имущества, сокращение, а порой и полное лишение государственных дотаций; для конкретных кандидатов на выборах — лишение права претендовать на избрание и даже (правда, редко) лишение свободы.

Общий характер законодательства о финансировании политических партий, фиксируемые условия и порядок распределения средств, свидетельствуют, что при его разработке, по сути дела, преследуются две задачи. Во-первых, законодатель, безусловно, стремится ограничить очевидные злоупотребления, ищет пути оздоровления политического процесса, формулируя новые "правила игры", т. е. заботится о сохранении и развитии институтов демократии. Во-вторых, что не менее очевидно, он далеко не беспристрастен. Его основная цель — сохранить сложившийся баланс сил, существующую, выгодную для политической элиты, систему власти, отлаженные, доказавшие свою эффективность механизмы и инструменты ее реализации.

§ 5. Партии и внешнеполитический механизм

Партии играют важную роль в разработке и осуществлении внешнеполитического курса. При этом партии как непосредственно участвуют в выработке основных внешнеполитических установок, так и воздействуют на функционирование, а соответственно и на содержание деятельности ведущих звеньев внешнеполитического механизма.

Основная форма непосредственного воздействия партий на внешнюю политику — разработка программных документов и предвыборных платформ, обычно утверждаемых партийными съездами. Такие документы всегда содержат развернутые внешнеполитические разделы, определяющие общее направление внешнеполитического курса, а нередко и важнейшие внешнеполитические акции и мероприятия, связанные с его реализацией. Данные документы, собственно, и служат исходной базой для де-

ятельности правительства, когда партия побеждает на выборах и приходит к власти. В значительной мере на их основе впоследствии формулируются ведущие внешнеполитические установки правительства, принимаются конкретные внешнеполитические решения. Разумеется, изменения во внешнеполитической ситуации могут диктовать необходимость изменений и корректировки тех или иных внешнеполитических установок (подобные изменения обычно согласуются с партийным руководством), однако общее направление внешнеполитического курса, как правило, всегда остается неизменным.

Так, в свое время руководство испанской Социалистической рабочей партии и Социал-демократической партии Португалии взяло курс на вступление своих стран в Общий рынок. Это нашло четкое отражение в их предвыборных программах. После победы данных партий на очередных парламентских выборах Испания и Португалия стали (в 1986 г.) членами Европейского Сообщества. Аналогичным образом решение правящих партий Польши, Чехии и Венгрии о радикальной переориентации своего военного строительства и присоединении к НАТО (разумеется, при встречной готовности правящих партий ведущих стран североатлантического блока к подобному шагу) обусловило в 1997 г. принятие принципиального политического решения о расширении НАТО на Восток.

Огромное значение имела позиция правящих партий ведущих стран мира, и прежде всего христианских демократов Германии, неоголлистов Франции, консерваторов Великобритании и, конечно же, обеих американских партий, в отношении глубоких демократических преобразований в России. Принципиальная поддержка данных преобразований, отразившаяся в официальном курсе соответствующих правительств, позволила России достаточно быстро наладить эффективное взаимодействие с международными финансовыми и экономическими институтами, т. е. получить доступ к практической помощи. Россия перестала восприниматься Западом как идеологический враг и это положило начало радикальным изменениям системы международных отношений в целом.

Партии оказывают активное и разноплановое воздействие на основные звенья внешнеполитического механизма. Важнейшее из этих звеньев — правительство — *формируется, как уже отмечалось, на партийной основе,* причем в состав его при парламентской форме правления, как правило, входят члены партийного руководства партии, победившей на парламентских выборах.

Воздействие партий на внешнеполитический механизм не ограничивается, однако, институтами общеполитического руководства. Практика замещения наиболее ответственных и престижных постов в государственном аппарате сторонниками победившей на выборах партии, получившая сегодня распространение во многих зарубежных странах, приводит к тому, что и специализирован-

ные органы внешнеполитического механизма также нередко приобретают партийную окраску. Показательна в данном отношении перестановка лиц в Государственном департаменте США, осуществленная, например, после прихода к власти Республиканской партии в 1980 г. или демократов в 1992 г.: первоначально Р. Рейган, а позже Б. Клинтон поменяли подавляющую часть глав дипломатических представительств США за рубежом, при этом многие из вновь назначенных послов были не кадровые дипломаты, а лица, добившиеся права на соответствующее назначение прежде всего благодаря активной поддержке, в том числе финансовой, в ходе выборов соответствующей партии. В той или иной мере подобная практика перестановки ответственных должностных лиц характерна для большинства зарубежных стран, особенно в тех случаях, когда правительственная власть переходит к партии иной политической ориентации.

Наглядно прослеживается воздействие партий и на функционирование парламента при осуществлении им внешнеполитических полномочий. Особое значение при этом имеет деятельность парламентских комиссий по иностранным делам, которые рассматривают все вносимые в парламент законопроекты, так или иначе связанные с осуществлением внешнеполитического курса (одобрение наиболее важных международных договоров и соглашений, утверждение бюджета специализированных внешнеполитических органов и учреждений и т. д.). Эти комиссии, как и все парламентские комиссии, формируются на партийной основе (пропорциолально представительству партийных групп в парламенте). С учетом партийной принадлежности избираются руководящие органы комиссий по иностранным делам, а также их председатели. Обычно эти посты контролирует партия, формирующая правительство — ведь председатели комиссий фактически руководят ходом обсуждения рассматриваемых в комиссиях вопросов, не говоря уже о том, что они участвуют в определении повестки дня соответствующей палаты, могут вносить в повестку дня свои вопросы, в любое время принять участие в парламентской дискуссии и т. д. Кроме того, председатели комиссий по иностранным делам, как правило, включаются в состав официальных делегаций на сессии ООН, Североатлантической ассамблеи, Совета Европы и др., принимают активное участие в зарубежных связях, межпарламентских контактах. Контроль над соответствующими постами, таким образом, существенно облегчает правящим партиям проведение разработанного ими внешнеполитического курса.

Специального упоминания заслуживает также деятельность парламентских партийных групп (фракций), руководство которых предопределяет, по сути дела, все основные аспекты функционирования парламента, в том числе и в сфере внешней политики.

Реальное значение партийных групп, однако, еще шире. Оно выходит за рамки функционирования собственно парламента. Парламентские партийные группы правящих партий теснейшим об-

разом взаимодействуют, с одной стороны, с партийным руководством, а с другой — с правительством, контролируемым соответствующей партией. Иначе говоря, партии, как конституционно-правовой институт, практически координируют деятельность важнейших звеньев внешнеполитического механизма, согласуют их действия в проведении диктуемого интересами правящей элиты внешнеполитического курса.

Одной из важнейших форм воздействия политических партий на внешнюю политику является также организация массовых кампаний, мобилизация общественного мнения в поддержку (если речь идет о правящих партиях) либо, напротив, на борьбу (когда дело касается активности оппозиционных партий) с проводимым правительством внешнеполитическим курсом. Поскольку воздействие общественного мнения на процесс подготовки политических решений в настоящее время явно усилилось, роль массовых общественных движений в политической жизни существенно выросла, постольку это направление деятельности партий приобретает все более важное значение, привлекая к себе повышенное внимание руководства всех политических партий, как правящих, так и оппозиционных.

Глава 7. Избирательное право и избирательные системы

§ 1. Понятие и сущность избирательного права

Одним из самых древних институтов человеческого общества является институт выборов. Определенная форма выборности существовала уже в родовом обществе, в рабовладельческих обществах Греции и Рима выборы также представляли собой важнейший принцип государственности. В феодальном обществе определенные элементы выборности имели существенное значение, особенно сословные выборы в городах. Но особенно большое значение выборы приобрели с развитием капиталистических общественных отношений и появлением республиканской формы правления. Образованный на основе всеобщего избирательного права высший представительный орган — парламент — наиболее адекватно отвечал общественным отношениям нового капиталистического строя. Уже в этот период избирательная кампания активно использовалась как эффективный инструмент политической борьбы, как показатель популярности тех или иных политических групп и их представителей.

В большинстве современных государств выборы являются неотъемлемым элементом общественно-политической жизни. От их характера во многом зависит степень демократизма политического режима. Ограничение принципа выборности представительных органов, введение необоснованных избирательных цензов, фальсификация результатов голосования, как правило, означают переход к авторитарным методам осуществления власти.

В современных демократических государствах выборы представляют собой основную форму волеизъявления населения, форму реализации народного суверенитета как одного из основных конституционных принципов. Участие в выборах представляет собой важнейшее средство, с помощью которого избиратели имеют право и возможность осуществлять контроль (прямо или косвенно) за формированием и деятельностью как законодательных, так и исполнительных органов власти (президента, парламента, правительства), органов местного самоуправления, определенной категории должностных лиц, получающих свой пост в результате выборов.

Избирательное право зарубежных стран — это важнейшее конституционное право, относящееся к политическим правам граждан. На практике проведение выборов является главным средством обеспечения состязательности и реальности политического процесса, дозволенной и узаконенной формой политической борьбы,

которая в процессе ее реализации не должна выходить за рамки конституционных установлений. В демократических государствах проведение выборов является основной формой и способом мирной борьбы за обладание государственной властью или формой участия в контроле за ее осуществлением.

Избирательное право — один из важнейших институтов конституционного права, а сами выборы в большинстве развитых демократических стран представляют собой арену острой политической борьбы, хотя и ограниченной рамками действующего законодательства и сложившейся политической практикой. Поэтому под избирательным правом следует понимать один из основных институтов конституционного права, состоящий из правовых норм, санкционированных законом правил и сложившихся на практике обычаев, регулирующих порядок предоставления гражданам права участия в выборах и способ формирования представительных органов власти. В понятие **избирательной системы входят методы установления результатов голосования, подсчет поданных и признанных действительными, а также недействительными, голосов избирателей и выявление победителей на выборах.**

Основным и главным источником избирательного права, закрепляющим его основные принципы, является конституция государства. Она определяет круг субъектов избирательного права, основные начала, на которых оно должно строиться, условия предоставления и лишения граждан этого права. Например, статья 4 Конституции Италии 1947 года декларирует, что избирательным правом пользуются все достигшие совершеннолетия граждане: мужчины и женщины, а голосование характеризуется как личное, равное, свободное и тайное. Конституция декларирует то, что голосование в Италии является общественным долгом.

Объем регулируемых конституциями вопросов избирательного права довольно существенно различается. Одни конституции ограничиваются отдельными, формальными статьями декларативного характера, другие включают специальные главы или целые разделы о выборах. Как правило, более детальное регулирование норм избирательного права осуществляется специальными правовыми актами. К числу последних можно отнести специальные **законы о выборах и порядке голосования,** а также **избирательные кодексы.** К числу источников избирательного права можно отнести *регламенты палат законодательного органа власти, акты главы государства по этим вопросам, постановления исполнительных органов и решения судебных органов, акты органов местного самоуправления.* Все эти документы в той или иной степени конкретизируют и дополняют конституционные положения о выборах, условия предоставления гражданам избирательных прав, порядок проведения выборов и т. д. Законодательство о выборах в зарубежных странах в последнее время стало более обширным и детализированным. Предметом его регулирования является не только сам порядок голосования, но и связанные с избирательной

кампанией деятельность политических партий, финансирование расходов кандидатов, способы борьбы с коррупцией на выборах, деятельность специальных органов и должностных лиц, ведающих проведением выборов, порядок и пределы рекламно-агитационной деятельности, роль средств массовой информации и т. д. В отдельных странах, особенно англосаксонского права и в некоторых развивающихся странах, ряд вопросов избирательного права продолжает регулироваться обычаями.

Избирательное право ряда стран включает в себя **категории активного и пассивного права.** Активное избирательное право представляет собой установленное законом право гражданина лично участвовать в выборах представительных органов или должностных лиц в качестве избирателя, быть полноправным участником референдума. Пассивное избирательное право — это установленное законом субъективное право гражданина выступать на выборах в качестве кандидата в представительные органы или на выборную должность, а в случае получения необходимого количества голосов избирателей быть избранным на соответствующий пост.

Предоставление активного и пассивного избирательного права обычно обусловлено рядом требований, установленных конституцией и специальным законодательством, в частности, это принадлежность к гражданству данной страны (некоторые страны предоставляют право голоса иностранцам при выборах органов местного самоуправления), определенный возрастной ценз (в пассивном избирательном праве он значительно выше, нежели в активном) и другие условия. Ряд демократических конституций, а также избирательное законодательство многих стран вводят дополнительные требования пассивного избирательного права о несовместимости постов, согласно которым гражданин, избранный в представительный орган или на определенную должность, не может по закону занимать никакую другую должность в государственном аппарате, административных органах и т. д. При назначении на такую должность мандат депутата должен быть прекращен. Если же гражданин занимает какой-либо административный пост на государственной службе и намеревается выставить свою кандидатуру на выборах, он обязан в установленный законом срок до дня голосования подать в отставку.

§ 2. Основные принципы

Важнейшими принципами избирательного права зарубежных стран являются принципы **всеобщности, равенства, прямого и тайного голосования,** декларируемые обычно конституциями и другими нормативными актами (законами, кодексами и т. д.).

Избирательное право формально провозглашается всеобщим, но фактически оно ограничено участием в выборах только так называемого *"избирательного корпуса",* т. е. совокупностью граж-

дан, обладающих по закону правом голоса. "Избирательный корпус" и общее число граждан, достигших избирательного возраста, но в силу тех или иных причин лишенных права участия в голосовании, в различных странах значительно отличается. Иными словами, гражданская правоспособность автоматически не влечет за собой право на участие в голосовании, поскольку потенциальный избиратель должен отвечать еще целому ряду условий или цензов.

В течение длительного периода времени во всех странах в той или иной степени велась политическая борьба за предоставление всем гражданам права голоса на выборах. В крупнейших европейских странах введение всеобщего избирательного права надолго затянулось. Так, во Франции все конституции вплоть до 1848 года лишали абсолютное число граждан избирательных прав. Например, в 1846 году из 35-миллионного населения Франции избирательным правом пользовались лишь 241 тысяча человек. Аналогичная картина наблюдалась и в Англии, где до 1823 года избирательное право включало в себя такие многочисленные ограничения, что им могло пользоваться не более 3% населения страны. В 1832 году под давлением партии чартистов была проведена первая в истории реформа избирательного права, которая увеличила число избирателей с 400 тысяч до 900 тысяч, что составляло, однако, не более 1/24 населения. Новый избирательный закон абсолютно не учитывал значительно выросшего к тому времени числа работников наемного труда. В дальнейшем и в Англии и в других европейских странах постепенно проводилась демократизация избирательного права. Во Франции впервые в истории революция 1848 года ввела всеобщее избирательное право, увеличив сразу число избирателей с 241 тысячи до 8,2 миллиона человек. Такого огромного количества избирателей не было в то время ни в одной стране мира. Но после подавления восстания рабочих в июне 1848 года всеобщее избирательное право было отменено. В настоящее время всеобщность избирательного права, провозглашенная во многих зарубежных странах и завоеванная массовой политической борьбой, является важнейшим показателем степени демократизма избирательного права.

Одним из важнейших принципов избирательного права является принцип равенства, закрепляемый текстами конституций. Это означает, что все граждане, удовлетворяющие требованиям избирательных законов и не отстраненные от участия в голосовании по формальным основаниям, имеют равные права и несут равные обязанности как избиратели. Принцип равного избирательного права предусматривает возможность избирателя иметь только один голос, и, соответственно, голос одного избирателя формально равен голосу любого другого избирателя. При этом считается, что ни социально-экономические, ни политические факторы, ни личные качества избирателя, ни другие условия не должны влиять на общее положение гражданина как избирателя. Равное избиратель-

ное право включает в себя и требование равенства избирательных округов, в которых проводятся выборы, с тем чтобы каждый депутат избирался примерно равным числом избирателей.

Существовавший когда-то в зарубежных странах так называемый *плюральный вотум,* т. е. предоставление одному избирателю сразу нескольких голосов в зависимости от его имущественного состояния, в настоящее время является анахронизмом и практически не применяется, поскольку такое голосование имело откровенно имущественный характер и прямо подчеркивало неравный статус избирателей.

Вместе с тем формально декларируемое равенство избирательного права в политических целях часто нарушается. Делается это обычно при разбивке страны на **избирательные округа.** В ряде стран на практике обычно используется два вида избирательных округов: *одномандатные,* когда от округа избирается один депутат, и *многомандатные,* когда от округа избирается сразу несколько депутатов. Нарушение равенства избирательных округов имеет цель искусственно изменить соотношение политических сил в этих округах. При этом они могут организовываться таким образом, что их число больше в районах, где проживают противники правящей партии, и наоборот, они малы в регионах с преобладанием электората правящей партии. Иногда, чтобы обеспечить искусственное преобладание своих сторонников в определенных округах, правящая партия так нарезает избирательные округа, что они могут принимать самые причудливые формы, часто противореча элементарной логике. На практике сторонники правящей политической партии оказываются искусственно сконцентрированными в одном или немногих избирательных округах, где и получают все мандаты, но зато в большинстве других избирательных округов они оказываются в меньшинстве и вынуждены отдать мандаты своим противникам. Эта система откровенного нарушения равного избирательного права получила название **избирательной геометрии, избирательной географии** или **системы джеррименденинг,** по имени ее изобретателя губернатора американского штата Массачусетс Джерри, впервые успешно ее применившего еще в XIX веке.

В настоящее время законодательство о выборах прямо закрепляет возможность отклонения от принципа избирательных округов. Например, Избирательным законом ФРГ официально допускается отклонение от принципа до 25%.

В большинстве зарубежных стран выборы подразделяются на **прямые** и **косвенные** (многостепенные). Прямое голосование за кандидатов на самые различные выборные должности является наиболее распространенным и наиболее демократичным. Оно означает, что между избирателем и кандидатом на выборную должность нет никаких промежуточных инстанций, опосредствующих волеизъявление избирателя. В данном случае он голосует непосредственно за кандидата на выборную должность. Косвенные вы-

боры, чаще всего двухстепенные, означают, что воля избирателя опосредуется специальными лицами — выборщиками или специальными органами. В данном случае граждане избирают выборщиков или специальный орган, которые, в свою очередь, и избирают кандидата на данную выборную должность. Косвенные выборы применяются при избрании верхних палат (сената) в ряде зарубежных стран (Франции, Индии, Малайзии и т. д.). Система выборщиков применяется на президентских выборах в США. Прямым голосованием избираются нижние палаты большинства зарубежных парламентов, президенты почти во всех странах Латинской Америки.

Система выборщиков при избрании президента в настоящее время безусловно является архаичной. Рассмотрим эту систему на примере выборов Президента США. В соответствии с американской Конституцией выборщики избираются прямым голосованием в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года, а в первый понедельник после второй среды в декабре того же года они собираются в столицах своих штатов или в иных местах, установленных законодательными собраниями этих штатов, и подают голоса за кандидатов в президенты и вице-президенты. Коллегия выборщиков никогда не собирается вместе в полном составе, а голосование происходит фактически в 51 коллегии (50 штатов и федеральный округ). Для избрания президента и вице-президента необходимо абсолютное большинство (больше половины) голосов всех выборщиков. Архаизм действующей системы президентских выборов в США стал особенно очевидным в эпоху научно-технической революции. Кандидаты на должность главы исполнительной власти вынуждены вести не одну общенациональную избирательную кампанию, как в других странах, а пятьдесят одну — по отдельности в каждом штате и в федеральном округе Колумбия. И хотя тотальное использование средств массовой информации и создает одну общенациональную политическую аудиторию, выборы проводятся по той же устарелой системе, что и полтора столетия назад.

Развитие избирательного права шло через преодоление **цензовых ограничений** избирателей путем либерализации цензового барьера и прямой отмены целого ряда цензов в качестве вынужденной уступки в результате политической борьбы и дальнейшей демократизации избирательного права. Цензы, т. е. установленные законом обязательные условия, которым должен отвечать гражданин, претендующий на получение права голоса, вводятся с целью легального лишения определенной части населения избирательных прав. Цензы в той или иной степени искажают основные принципы избирательного права, поскольку ставят потенциальных избирателей в неравные положения и тем самым легально сужают избирательный корпус.

В современный период большинство цензов избирательного права не действует или значительно сокращено. Отмена суще-

ствовавших в течение длительного исторического периода цензовых барьеров для избирателей была вызвана еще и тем обстоятельством, что цензы в своей основе носят откровенно недемократический имущественный характер.

Одним из старейших и распространенным длительное время цензом был *прямой имущественный ценз,* который отстранял от участия в голосовании лиц, не обладавших определенным имуществом в форме недвижимости, денежном выражении, в форме уплаты определенной суммы налога и т. д. В ряде штатов США, например, до 1964 г. действовало требование об уплате избирательного налога с голосующих. Прямой имущественный ценз носил совершенно недемократический характер, поэтому его существование стало противоречить основам всеобщего избирательного права. В настоящее время прямой имущественный ценз в развитых странах практически не встречается.

В течение длительного времени *избирательное право являлось привилегией только мужского населения.* Достаточно сказать, что до 1917 г. женщины имели активное избирательное право лишь в нескольких странах — Австралии, Дании, Исландии, Новой Зеландии, Норвегии. Официальная трактовка этого ценза объяснялась широко распространенным мнением, что уделом женщины всегда должна быть рутина домашнего хозяйства (известное сочетание трех "К" — Kirche, Küche, Kinder.) Такое устоявшееся в общественном сознании мнение о роли женщины в обществе долго препятствовало вовлечению женщин в политический процесс. Однако по мере развития политических изменений в мире, роста политического самосознания женского населения, его втягивания в общественно-экономическую жизнь и активизации борьбы прогрессивных сил женщинам предоставлялось право голоса (Великобритания — 1918 г., США — 1920 г., Франция — 1944 г., Италия и Япония — 1945 г. и т. д.). Женское население Швейцарии получило право голоса только в 1971 году. До сих пор лишены права голоса женщины в некоторых мусульманских странах. В отдельных странах для женщин на выборах были установлены особые ограничения, не существовавшие для мужчин. По мере предоставления женщинам избирательных прав их роль в общественно-политической жизни возрастает. Однако в ряде стран с сильным влиянием религии женское население отдает на выборах свои голоса религиозно-консервативным, а иногда даже откровенно антидемократическим партиям.

В течение длительного периода времени действовал высокий *возрастной ценз,* как правило, 21—23 года. Этот ценз отстранял от участия в образовании представительных органов миллионы граждан обоего пола. Официальная трактовка существования этого ценза сводилась к тому, что якобы только по достижении указанного возраста гражданин в состоянии правильно понять и достойно оценить всю значимость его действия (т. е. голосования) не только для него самого, но также и для общества. В действитель-

ности, путем введения высокого возрастного ценза исключались из политической жизни миллионы юношей и девушек, т. е. наиболее активная, целеустремленная, а в связи с массовой безработицей среди молодежи наиболее критически настроенная часть общества. По мере роста массового молодежного и студенческого движения, подкрепленного требованиями демократической общественности, в 70-е годы многие страны вынуждены были пойти на снижение возрастного ценза до 18 лет: Великобритания и ФРГ — в 1970 г., США — в 1971 г., Франция — в 1974 г., Италия — в 1975 г. и т. д. В настоящее время практически абсолютное большинство развитых стран предоставляют гражданам право голоса с 18 лет. В Бразилии, Никарагуа, на Кубе и в Иране право голоса предоставлено гражданам с 16 лет.

Прямым продолжением имущественного ценза является действующий по настоящее время в ряде стран *ценз грамотности,* который особенно ощутимо сказывается на интересах избирателей в развивающихся странах, где процент неграмотного населения еще очень велик. В соответствии с данным цензом от избирателя требуется уметь читать и писать на государственном языке. Официальным предлогом для лишения неграмотных права голоса является утверждение о том, что голос грамотного человека абсолютно независим, а неграмотный человек вынужден был бы обращаться к посторонним лицам при оформлении избирательного бюллетеня и, таким образом, поневоле испытывал бы на себе чьето политическое влияние. Такая аргументация представляется по меньшей мере несерьезной, особенно принимая во внимание практику проведения выборов в ряде стран, когда даже на грамотного избирателя оказывают прямое или замаскированное давление с целью заставить его голосовать за ту или иную политическую партию. Кроме того, избирательные законы не дают расшифровки того, что следует понимать под "умением читать и писать", и это, как правило, передается на усмотрение чиновников, ведающих проведением выборов. В последнее время в некоторых конституциях этот ценз получает определенные модификации. Например, Конституция Эквадора 1977 г. называет голосование обязательным для умеющих читать и писать и факультативным для неграмотных (ст. 33). Ряд стран в соответствии с принятыми в последнее время конституциями предоставляют неграмотным право голоса. Например, в Перу на первых после принятия новой конституции всеобщих выборах в 1980 году, впервые в истории страны к избирательным урнам были допущены неграмотные — их оказалось 857 тыс. человек.

Одним из распространенных правовых средств, исключающих из политической жизни потенциальных избирателей, является *ценз оседлости.* Он включает в себя требование для избирателей непрерывного проживания в одной местности в течение установленного законом срока (от 1 месяца до 2 лет). Действием этого ценза лишаются права голоса сезонные рабочие, которые вынуж-

дены менять место жительства в поисках временной работы. В эту категорию автоматически попадают лица, вынужденные по тем или иным причинам отсутствовать во время выборов в своем муниципалитете. Часто заинтересованные в их голосах кандидаты или политические партии по собственной инициативе и за свой счет "отлавливают" таких избирателей и доставляют их из различных районов страны в тот избирательный округ, где они имеют право проголосовать. Это одна из форм открытого подкупа избирателей. Подобная категория избирателей получила в некоторых странах наименование "летающих избирателей".

Традиционно во многих странах (Голландии, Турции, большинстве латиноамериканских государств) *отстраняются от участия в голосовании военнослужащие.* Конституция Эквадора 1977 г., например, прямо закрепляет положение, согласно которому лица, находящиеся на действительной военной службе, не могут пользоваться правом голоса. В других латиноамериканских странах (Перу, Панаме, Аргентине, Бразилии, Мексике и др.) лишены права участия в голосовании унтер-офицеры и рядовой состав армии, флота, полиции, служители тюрем, военнообязанные, не прошедшие обязательной военной подготовки, и т. д. Отстранение военнослужащих (в основном рядового состава) от участия в голосовании формально объясняется концепцией: "армия — вне политики". Эта концепция расходится с реальной действительностью, особенно в развивающихся странах, где вооруженные силы очень часто оказывают решающее воздействие на общественно-политическую жизнь, и поэтому юридическое отстранение армии от участия в избирательной кампании является скорее парадоксальной особенностью многих политических режимов, нежели действенным механизмом.

В целом ряде стран в избирательной кампании *не принимают участия служители церкви,* поскольку официально провозглашается, что служение Богу не может быть совместимо с активным вмешательством в светскую политическую жизнь. Это не означает, что церковь абсолютно не участвует в избирательной кампании. Своим идеологическим воздействием на избирателей, особенно женщин, церковь иногда может изменить соотношение голосов избирателей в пользу определенных партий, особенно христианско-демократических. Кроме того, церковь обладает мощными финансовыми возможностями, которые она использует для оказания денежной помощи некоторым кандидатам.

Законодательство ряда стран предусматривает легальные основания для лишения избирательных прав *определенных категорий граждан:* в частности, *по решению суда* (Бразилия, Аргентина, Уругвай и др.), *лиц, отбывавших наказание в виде тюремного заключения, постоянно или временно лишенных политических прав, банкротов, должников государственной казны* и т. д. Законодательством также может быть предусмотрено существование так называемых *"моральных" цензов,* детальная классифи-

кация которых, как правило, отсутствует, что дает возможность для злоупотреблений и произвольного отстранения от избирательных урн целых групп избирателей. К этой категории могут относиться лица, чьи действия являются общепризнанно дурными. В трактовке чиновников, ведающих проведением выборов, это могут быть лица, занимающиеся бродяжничеством, пьянством, проявляющие неблагодарность к родителям и т. п.

Легальное лишение большой категории граждан права голоса в результате действия многочисленных цензов искусственно сокращает избирательный корпус, в котором после этого остаются, как предполагается, самые достойные граждане.

Но даже из этой категории граждан не все участвуют в голосовании. Значительная часть избирателей, удовлетворяющая всем установленным цензам и официально допущенная к участию в голосовании, тем не менее не является на избирательные участки в день выборов. Неявка избирателей на выборы получила название **абсентеизма.** Основная причина неявки избирателей на выборы — их безразличие и отсутствие веры в возможные результаты выборов. Часть избирателей, особенно в сельской местности, предпочитает в день выборов продолжать заниматься полевыми работами, рыболовством и т. д. Кроме того, в отдаленных районах обычно существует проблема транспорта, тем более если пункт для голосования расположен в неудобном для избирателей месте, голосование проводится в неудобные часы и т. д. Некоторые не участвуют в голосовании, опасаясь политических инцидентов и столкновений, другие — из-за шантажа и нажима со стороны политических противников. Избирательные кампании многих стран полны примеров, когда "нежелательных" избирателей путем письменных или устных угроз заставляли оставаться дома в день голосования, если не было уверенности в желательном результате его голосования. Официальная доктрина обвиняет абсентеистов в непонимании "ценности демократических выборов". Многие из них действительно не понимают вопросы предвыборной борьбы, конкретные программы и обещания кандидатов, свои собственные права и обязанности на выборах и т. д. Таким образом, явление абсентеизма может являться показателем непопулярности самой избирательной кампании и ее участников, а также хорошей погоды в дачный сезон.

С другой стороны, чтобы искусственно поднять активность избирателей на выборах, некоторые страны (Австралия, Австрия, Бельгия, Нидерланды, Италия, латиноамериканские страны) в законодательном порядке вводят **обязательное голосование.** В данном случае выборы квалифицируются в качестве "общественной функции", которая включает в себя не только право, но и обязанность граждан голосовать. Политический смысл введения обязательного вотума заключается в искусственном увеличении числа голосующих и ликвидации явления абсентеизма. Политическая практика наглядно показывает, что обязательный вотум по-

могает политическим партиям получить голоса тех избирателей, которые не принимают активного участия в политической жизни страны. Рассматривая систему обязательного голосования, австралийский государствовед Э. Браун отмечал, что система обязательного голосования там, где она существует, "грубо фальсифицирует народное представительство, что обязательное голосование маскирует, но не устраняет пассивность голосующего избирателя, и эти пассивные избиратели, когда их юридически принуждают голосовать, становятся легкой добычей демагогии". В условиях действия этого принципа законом предусматриваются определенные санкции против граждан, уклоняющихся от участия в голосовании под тем или иным предлогом. Такими санкциями могут быть препятствия в течение определенного времени заключать деловые контракты, другие ограничения в предпринимательской деятельности, при приеме на службу в государственный аппарат, а также денежный штраф. Действующий избирательный закон Италии ввел даже общественное порицание лица, уклоняющегося от участия в голосовании. Это порицание выносится мэром.

Однако практика абсентеизма может принимать вполне организованный и продуманный характер, а иногда даже подогревается различными политическими партиями, которые, будучи сами неуверенными в победе на выборах, призывают к бойкоту и своих сторонников, публично выражая тем самым политический протест.

Обязательное голосование предполагает и обязательную регистрацию в качестве избирателя, причем в ряде случаев на обязательную регистрацию обращается большее внимание, чем на обязательное голосование. Объясняется это просто: администрация таким способом определяет количество лиц, достигших минимального избирательного возраста, а следовательно — пригодных для военной службы.

§ 3. Организация и порядок проведения выборов

Конечные результаты выборов во многом определяются той подготовительной работой по их организации и проведению, которую осуществляют специальные избирательные органы, представители государственного аппарата, судебной системы, политические партии, кандидаты на выборные должности и т. д. Организация выборов в определенной степени зависит от того, какой вид выборов проводится в стране. Наиболее распространенный **вид выборов** — **очередные** выборы, проводящиеся в специально установленные сроки или по истечении полномочий выборного органа или должностного лица.

Если законодательством страны установлена твердая дата проведения очередных выборов (например, по Конституции США президентские выборы проводятся "в первый вторник после первого понедельника ноября високосного года"), специальной декларации правительства или акта главы государства о назначении

выборов обычно не требуется. Если же законодательство предусматривает только дату вступления в должность выборного должностного лица или дату начала первой сессии выборного органа, то требуется официальное назначение даты выборов. В обязательном порядке требуется назначение главой государства или актом правительства даты выборов при проведении **внеочередных** (досрочных) или **частичных** (дополнительных) выборов. Внеочередные или досрочные выборы проводятся в парламентарных монархиях и республиках в случае досрочного роспуска парламента (или его нижней палаты) по требованию правительства, оформленному актом главы государства. Как правило, досрочные выборы в парламент следуют за правительственным кризисом, вызванным разногласиями в коалиционном правительстве или получением правительством вотума недоверия в результате голосования в парламенте. Внеочередные выборы могут проводиться в законодательные органы субъектов федерации или в органы местного самоуправления в случае их досрочного роспуска.

Дополнительные (частичные) выборы могут проводиться при появлении депутатских вакансий (в случае смерти, отставки депутата, физической неспособности его занимать данный пост) или в случае обновления выборного органа по частям (частичные выборы).

Проведению любой формы выборов предшествует **избирательная кампания,** т. е. специальный комплекс мероприятий, осуществляемых государственными органами и политическими партиями. Избирательная кампания регулируется *специальным законодательством,* и ее правовое оформление включает в себя акты *различных государственных органов* (главы государства, парламента, правительства и т. д.). Официально избирательная кампания начинается со дня установления или объявления даты голосования и продолжается в течение установленного законом срока. Значительная роль в избирательной кампании принадлежит **предвыборной агитации** за выдвинутых кандидатов или в целом за политические партии. Такая агитация очень разнообразна и включает в себя обязательное проведение многочисленных *предвыборных митингов и собраний, встреч кандидатов с избирателями, расклейку лозунгов, афиш, объявлений, издание статей, буклетов, портретов, изготовление и раздачу символов и значков, выступления по радио и телевидению.* Возможность использования политическими партиями и отдельными кандидатами средств массовой информации в предвыборной агитации часто имеет решающее значение. В условиях сильной политической обработки населения победа кандидата даже на самый высокий государственный пост зависит не только от факторов объективного (политико-экономического), но и субъективного характера. Значительное влияние на распределение голосов избирателей могут иметь чисто личные качества кандидата, его удачные предвыборные речи и обещания, хорошо организованные турне по избирательному округу или стране в целом. Очень часто согласно традициям поли-

тической культуры кандидат, особенно на высший государственный пост, должен иметь соответствующий имидж. Традиционно считается, что кандидат должен пользоваться популярностью, иметь "демократическое происхождение", слыть патриотом. В его политической биографии желательны эффектные выступления в защиту одновременно и профсоюзов и бизнеса. Он должен выглядеть энергичным борцом с бюрократией, коррупцией и преступностью. Впрочем, возможны и другие, детерминированные конкретной ситуацией, варианты.

Во многих странах сама обстановка проведения избирательной кампании ограничивает ее справедливый, демократический характер. В ходе ее часто процветает политическая коррупция, неприкрытый подкуп избирателей и различных должностных лиц, чиновников, ведающих проведением выборов, нарушение избирательного законодательства, акты насилия на выборах, многочисленные злоупотребления.

Избирательная кампания невозможна без значительных **финансовых расходов** политических партий и кандидатов на выборные должности. В большинстве стран законодательством устанавливается *верхний предел финансовых расходов* политических партий на избирательную кампанию в пользу своих кандидатов, превышение которых влечет за собой определенные санкции. На деле очень часто кандидаты от политических партий нарушают эти положения.

Для проведения избирательной кампании территория страны обычно делится на **избирательные округа,** а те, в свою очередь, на **избирательные участки.** Такое деление устанавливается специальными законами, актами правительства или органов местного самоуправления. Такими актами обычно устанавливается и число **мандатов,** подлежащих замещению в каждом избирательном округе. Традиционно применяется деление на многомандатные (полиноминальные) избирательные округа, от которых избирается сразу по несколько депутатов, и одномандатные (униноминальные) округа, от которых избирается по одному депутату. Редко встречающейся разновидностью избирательных округов является *единый избирательный округ,* охватывающий сразу всю страну, от которого избираются сразу все депутаты парламента.

Для контроля за ходом проведения избирательной кампании организуются **специальные органы,** состоящие из *центральных избирательных органов,* функции которых в ряде государств (Италия, Великобритания и др.) возложены на министерство внутренних дел или *центральные избирательные комиссии,* включающие представителей политических партий и действующие под руководством представителя государственного аппарата, или же в составе только фактически несменяемых государственных служащих. В США, например, руководство подготовкой выборов находится в компетенции органов отдельных штатов. Помимо центральных избирательных органов существуют окружные избира-

тельные органы, их функции могут выполнять специальные чиновники государственного аппарата, именуемые "уполномоченными по выборам". В ряде стран (Италия, ряд штатов США) в эти комиссии могут входить чиновники, судьи или депутаты местных выборных органов. Участковые избирательные органы назначаются либо вышестоящими избирательными органами, либо органами местного самоуправления и могут включать в свой состав чиновников государственного аппарата или представителей крупнейших политических партий. Таким образом, в общей схеме контроля за организацией и проведением выборов решающая роль принадлежит чиновникам государственного аппарата, в частности министерства внутренних дел, или специально назначенным уполномоченным или инспекторам по выборам. В функции этих уполномоченных входит проведение в жизнь избирательных законов на территории своего избирательного округа, общий контроль за регистрацией избирателей, процессом голосования и т. д.

Регистрация или составление списков избирателей осуществляются **местными избирательными комиссиями.** Законодатель ряда стран предусматривает, что избиратели сами должны заботиться о включении их в списки для голосования (США, Великобритания, страны Латинской Америки). Во многих европейских странах включение избирателей в списки является обязанностью органов местного самоуправления. И в том и другом случае избирательный список может носить временный характер (составляемый перед каждыми выборами заново) или постоянный (перед очередными выборами лишь частично обновляемый).

Регистрация избирателей и составление списков, как правило, заканчиваются в соответствии с определенным сроком до даты выборов (в некоторых странах — за несколько месяцев). Это означает, что лица, официально не зарегистрированные в избирательных списках, не могут участвовать в голосовании, поскольку положения избирательных законов запрещают вносить новых избирателей в списки после окончания официальной регистрации. На практике это означает еще одно ограничение принципа всеобщности избирательного права граждан.

Законодательству некоторых стран известен институт так называемых **"официальных наблюдателей",** представителей кандидата на выборную должность, назначенных на избирательный участок, по которому он баллотируется. В функции официальных наблюдателей входит наблюдение за ходом голосования и подсчет бюллетеней. Официальные наблюдатели имеют право выражать протест по поводу замеченных ими нарушений избирательных законов или порядка голосования. Внешне институт официальных наблюдателей выглядит как демократическое учреждение, призванное осуществлять своеобразный контроль за работой правительственных чиновников и других лиц, ведающих проведением выборов, и гарантировать беспристрастные результаты голосования. Фактически же официальные наблюдатели —

это дополнительное звено в цепи официальных и неофициальных агентов баллотирующихся в данном округе кандидатов, которое может привести к увеличению количества правонарушений.

Особой и довольно своеобразной формой государственного контроля за ходом избирательной кампании и проведением голосования является существование в некоторых странах специальных судебных органов — судов по избирательным делам, создание и функционирование которых предусмотрено текстами конституций или специальным законодательством. В состав этих судов, как правило, входят назначаемые правительством профессиональные судьи. Представительство избирательного корпуса или политических партий в них не предусмотрено. Функции судов по избирательным делам (Мексика, Аргентина и др.) состоят в установлении общего порядка деления страны на избирательные округа, контроле за правильностью составления списков избирателей, установлением даты выборов, официальной регистрации кандидатов; утверждении результатов голосования или их аннулировании; выдаче избранным депутатам мандатов и т. д. В компетенцию этих судов входит также проведение специального судебного разбирательства действий лиц, совершивших различные правонарушения, связанные с избирательной кампанией. В отдельных случаях судам по избирательным делам предоставлены полномочия по толкованию действующих избирательных законов, разработке и подготовке новых законопроектов. Важнейшая формально судебная, а практически чисто политическая функция этих судов — регистрация политических партий для участия в избирательной кампании или отказ в такой регистрации, что равносильно наложению судебного запрета на деятельность политической партии.

Важнейшим этапом избирательной кампании является **выдвижение кандидатов на выборные должности.** Порядок их выдвижения регулируется специальным *избирательным законом.* На практике применяется несколько способов выдвижения кандидатов на выборные должности. Один из самых распространенных — подача *специального заявления,* подписанного самим кандидатом в соответствующий, установленный законодательством орган. Иногда такое заявление необходимо скрепить подписями нескольких избирателей. Другой способ предполагает подачу *официальной петиции* от имени партии или от группы избирателей. Система петиций применяется в Швейцарии, ряде штатов США и т. д. В Италии, например, кандидаты на замещение выборных должностей выдвигаются исключительно политическими партиями и организованными политическими группами, которые должны согласно избирательному закону направить в Министерство внутренних дел за 62 дня до выборов избирательные эмблемы с точным названием своей партии или группы. Заявка рассматривается в течение трех дней. В период с 55-го по 45-й день до выборов происходит выставление в избирательных округах списков кандидатов. По закону

число кандидатов каждого списка в избирательном округе должно составлять не менее трех и не более общего числа депутатов, избираемых по округу. Один и тот же кандидат может быть выставлен не более чем в трех избирательных округах по спискам одной и той же партии или группы. Список кандидатов, выдвинутых в избирательном округе, должен быть скреплен подписями от 50 до 1 тысячи избирателей данного избирательного округа и содержать эмблему соответствующей партии или группы. В период с 45-го по 40-й день до выборов центральное бюро избирательных округов рассматривает и утверждает представленные списки кандидатов. Решение этого бюро об отклонении избирательных списков может быть обжаловано в общенациональное центральное избирательное бюро, которое в трехдневный срок принимает решение по жалобе. После утверждения всех избирательных списков составляются избирательные бюллетени. Особым способом выдвижения кандидатов можно рассматривать процедуры первичных выборов — праймериз, — осуществляемую в США. Это своего рода первичная проба политических сил, предварительная оценка популярности того или иного кандидата.

В ряде стран при регистрации кандидата на выборные должности он должен заполнить так называемые "кандидатские сертификаты". Ни один голос, поданный за лицо, не заполнившее "кандидатский сертификат", не учитывается при подсчете голосов, так как он является официальным свидетельством того, что данное лицо выдвинуто кандидатом на ту или иную выборную должность. Обычно заполняющий сертификат обязан заявить в нем, что настоящим он выдвигает свою кандидатуру на ту или иную должность, что он не лишен по закону права избрания на эту должность. Здесь же он обязан назвать политическую партию, к которой официально принадлежит, и свой почтовый адрес для различных избирательных целей. Но на практике при любой форме выдвижения кандидатов фактическое признание лица кандидатом на выборную должность осуществляется руководством тех или иных политических партий. Кандидат, выдвинутый группой "независимых" избирателей, может, как правило, рассчитывать на успех только в случае поддержки политической партии и ее избирательного аппарата, а сами "независимые" кандидаты, официально не связанные с политическими партиями, могут рассчитывать на победу только в результате резкого размежевания сил внутри политических партий или собственной личной популярности и громадных финансовых возможностей. Избирательная кампания завершается **голосованием.** Конституции закрепляют процедуру **тайного голосования** как более демократическую. В большинстве стран избиратели голосуют с помощью *избирательных бюллетеней.* Избиратель сам лично заполняет бюллетень или делает на нем соответствующие пометки, а затем опускает его в *урну.* В некоторых странах (например, ряд штатов США) для голосования избирателей используются специально сконструированные из-

бирательные машины, которые практически исключают манипуляции голосами избирателей. Избиратель, таким образом, голосует в изолированной кабине путем нажатия специальных рычажков.

В подавляющем большинстве стран применяется так называемая **система официальных бюллетеней,** при которой бюллетени изготавливаются уполномоченными государственными органами по установленному образцу. В некоторых государствах действует **система неофициальных бюллетеней,** отпечатанных самими партиями. Политические партии могут использовать определенную символику или цвет, что позволяет избирателям, особенно неграмотным, легче ориентироваться среди партийных группировок или отдельных кандидатов. Законодательство отдельных стран допускает *возможность голосования избирателей по почте и голосование представителей за неграмотных и больных.* Например, Законом о выборах Швеции разрешается голосование не на избирательном участке, а дома или на почте. В этом случае надлежащим образом оформленные избирательные бюллетени, которые можно получить у почтальона, запечатываются в специальный конверт. На нем оформляется доверенность на передачу избирательных бюллетеней через близкого родственника или почтальона. Доверенность должна быть скреплена подписью свидетелей, подтверждающих, что проголосовал сам избиратель.

§ 4. Определение результатов голосования и избирательные системы

Важнейшим этапом выборов является **определение результатов голосования,** которое включает *подсчет поданных и признанных действительными бюллетеней и определение победителей выборов.* Эта процедура производится в масштабах избирательного округа специальными органами, осуществляющими общий надзор за проведением выборов: избирательными бюро, избирательными комиссиями и т. д., включающими, как правило, определенное количество специальных **счетчиков.** Если необходимо получить результаты голосования в масштабах всей страны, подсчитанные бюллетени в избирательных округах направляются в центральные органы по проведению выборов, где и подсчитывается общее число голосов, поданных за того или иного кандидата. Закон, как правило, запрещает задерживать или откладывать подсчет голосов. Последний начинается сразу же после официального окончания голосования.

Сама система подсчета голосов регулируется в ряде случаев специальными **правилами оценки избирательных бюллетеней,** которые содержат основные направления, по которым должно производиться определение действительности избирательного бюллетеня, условия признания его испорченным и т. д. При подсчете голосов широко используется электронно-вычислительная

техника, но даже она не в состоянии ликвидировать систему злоупотреблений при подсчете голосов. Как правило, в практике проведения выборов самое большое количество протестов по нарушению избирательных законов предъявляется именно в отношении процедуры подсчета голосов и определения победителей.

Наиболее частые нарушения правил подсчета голосов могут сводиться к следующему:

- искусственное увеличение числа поданных в избирательном округе бюллетеней, когда при подсчете бюллетеней оказывается больше, чем зарегистрированных избирателей. Выход из такого положения, в котором выборы следовало бы признать недействительными, избирательные комиссии находят в следующем: наугад уничтожается столько бюллетеней, насколько их количество превышает количество зарегистрированных избирателей, а затем начинается официальный подсчет оставшихся бюллетеней;
- искусственное увеличение числа поданных голосов за какого-либо одного кандидата, т. е. прямая фальсификация результатов голосования;
- прямая приписка голосов, поданных за одного кандидата, другому кандидату. Разумеется, такие приемы подсчета голосов являются прямым искажением волеизъявления избирателей и представляют собой грубое нарушение избирательных законов, за что может последовать уголовная ответственность.

Для определения результатов голосования используются специальные **избирательные системы,** т. е. установленный законом или другим нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями. Традиционными и наиболее распространенными избирательными системами являются две: **система пропорционального представительства** (пропорциональная) и **система большинства** (мажоритарная). Они в свою очередь имеют несколько разновидностей. В отдельных странах встречается смешанная система. Большинство стран используют и ту и другую системы в зависимости от вида выборов.

Мажоритарная система предполагает, что для избрания кандидат должен получить большинство голосов избирателей данного округа или страны в целом (если речь идет о выборах президента). Она может применяться в одномандатных округах, тогда каждая партия выставляет только одного кандидата, и избиратель голосует за кандидата той или иной партии. Если система большинства применяется в многомандатных округах, партия выставляет сразу целый список своих кандидатов, и избиратель голосует не за отдельных кандидатов, а за партийный список в целом. Партийный список, собравший большинство голосов, забирает все мандаты по данному округу.

Мажоритарная система предусматривает распределение мандатов таким образом, что кандидат или политическая партия,

получившая в данном избирательном округе большинство голосов, получает мандат или все мандаты от данного округа. Мажоритарная избирательная система не в состоянии адекватно отразить действительную расстановку политических сил на выборах, поскольку ее основное назначение состоит в обеспечении стабильности существующей системы. Обычно мажоритарная система имеет две разновидности: **абсолютного** или **относительного** большинства. Мажоритарная система абсолютного большинства предусматривает, что победитель на выборах должен получить больше половины (50% плюс один голос) всех признанных действительными голосов в данном округе. Такая система применяется на выборах президентов в ряде латиноамериканских стран. На практике она малоэффективна и часто нерезультативна, поскольку для того чтобы собрать больше половины голосов избирателей, отдельному кандидату или политической партии необходимо обладать очень большим влиянием в избирательном округе или в целом по стране. Если никто из баллотирующихся кандидатов не соберет требуемого большинства голосов, возможно проведение *второго тура голосования,* к участию в котором допускаются два кандидата, собравшие наибольшее количество голосов в *первом туре голосования.* Из двух кандидатов победителем становится тот, который получил больше голосов, чем его соперник. Поскольку в данном случае другие кандидаты к баллотировке вторично не допускаются, победитель собирает абсолютное большинство голосов. В некоторых случаях законом может быть предусмотрено проведение второго тура в виде *повторных выборов.* Такая процедура может иметь несколько разновидностей, в частности в перебаллотировке могут участвовать все кандидаты из первого тура, или же лица, собравшие в первом туре менее установленного минимума голосов, могут быть исключены из бюллетеней. Избранным в данном случае считается тот, кто соберет больше голосов, чем любой другой, но не обязательно больше половины. Наконец, особым способом перебаллотировки считается такой, когда вместо проведения второго тура голосования проводится голосование в высшем законодательном органе власти. В данном случае для участия в выборах допускаются два кандидата, собравшие наибольшее число голосов в первом туре голосования избирателей. Избирательные законы некоторых стран предусматривают гипотетический случай, когда голоса во втором туре разделились бы абсолютно поровну: тогда или старший по возрасту становится победителем, или кандидатам предлагают бросить жребий.

Более результативной с точки зрения определения победителей на выборах является **мажоритарная система относительного большинства** (США, Великобритания, Канада, Индия и др.). По этой системе победителю достаточно собрать больше голосов, чем любому другому претенденту, но не обязательно больше половины. Эта система работает в том случае, когда на выборах в данном избирательном округе баллотируются только два кандидата. Если

же выдвинут всего один кандидат, голосование не проводится, и данный кандидат провозглашается победителем без проведения выборов. Насколько эта разновидность мажоритарной системы искажает истинные настроения избирателей, можно проиллюстрировать следующим примером. Предположим, в избирательном округе проводятся выборы по системе одноименного голосования, за одно депутатское место борются 4 политические партии (в округе — 200 тысяч избирателей). Кандидат партии А получил 70 тысяч голосов, партии Б — 60 тысяч голосов, партии В — 50 тысяч, партии Г — 20 тысяч. Побеждает кандидат партии А, он получил голосов больше, чем любой другой кандидат в отдельности, хотя абсолютное большинство избирателей (130 тысяч) проголосовало за других кандидатов, т. е. против него. Совершенно очевидно, что в условиях действия этой системы победитель выражает волю меньшинства избирателей данного округа. Голоса, отданные кандидатам других политических партий, фактически пропадают. Если избирательное законодательство разрешает блокирование партий и выставление единого кандидата, то в данном списке партия Б (60 тысяч) может сблокироваться с партией Г (20 тысяч) и, выставив единого кандидата, завоевать депутатский мандат относительным большинством в 80 тысяч голосов избирателей, и тогда кандидат партии А (70 тысяч), набравший голосов больше, чем три другие политические партии в отдельности, депутатского мандата не получит. При мажоритарной системе относительного большинства выборы могут проводиться и списком, когда от округа избирается несколько депутатов (плюрономинальная система). При такой системе политические партии нацелены на то, чтобы победить в большинстве избирательных округов, хотя бы даже с минимальным преимуществом, получив все мандаты по данному избирательному округу.

Имеются и некоторые другие разновидности мажоритарной системы, в частности, **мажоритарная система квалифицированного большинства.** Избирательский закон при этом предусматривает, что для избрания кандидат должен собрать значительно больше половины голосов избирателей. Но избирательная практика ряда стран показывает, что при действии любых разновидностей мажоритарной системы число депутатских мест не соответствует количеству голосующих избирателей, а сама мажоритарная система не всегда является результативной и адекватно отражающей волеизъявление избирательного корпуса.

Более точно соотношение политических сил во время выборов отражает **пропорциональная система.** Она предусматривает распределение мест в парламенте или органах местного самоуправления между партиями в пропорциональной зависимости от числа поданных за нее голосов избирателей. Эта система позволяет партиям быть представленными в выборных органах в соответствии со своим влиянием в политической жизни страны и популярностью среди избирателей.

Распределение депутатских мест по пропорциональной системе осуществляется в соответствии с устанавливаемой сразу после выборов **избирательной квотой** (избирательным метром). Избирательная квота определяется после подсчета общего количества поданных и признанных действительными голосов путем деления количества голосов на число выборных мест, приходящихся на данный избирательный округ. Например, если в округе подано 100 тысяч голосов (для простоты вычисления цифры округлены) и подлежит замещению 4 депутатских места, то избирательная квота (метр) будет равна 25 тысячам (100 : 4). При способе единого числа законом заранее устанавливается единое для всех округов число голосов, необходимое для избрания одного депутата вне зависимости от количества голосов, поданных в избирательных округах. После определения избирательной квоты каждый партийный список получает столько мандатов, сколько таких квот укладывается в собранном им количестве голосов. Например, в избирательном округе (со 100 тысячами избирателей) за 4 депутатских места боролись 3 политические партии (А, Б, В). После подсчета голосов результаты оказались следующие: за список партии А проголосовало 55 тысяч человек, Б — 30 тысяч, В — 15 тысяч. Избирательная квота — 25 тысяч. Следовательно, мандаты распределяются следующим образом: партия А получает 2 мандата (55 : 25 = 2. 5 тысяч голосов остаток), партия Б получает 1 мандат (30 : 25 = 1. Остаток 5 тысяч голосов), партия В не получает пока ни одного мандата, так как ее список не получил избирательной квоты, за нее проголосовало всего 15 тысяч избирателей. Но в соответствии с избирательной квотой распределено 3 места из 4, одно место не укладывается в квоту. В данном случае вступает в действие система наибольшего остатка, т. е. одно место должна получить партия, имеющая наибольшее количество "неиспользованных" голосов избирателей. В нашем примере это партия В (15 тысяч), которая и получает четвертый мандат. Но это уже серьезное искажение пропорциональной системы, так как вес мандатов неодинаков (25 тысяч и 15 тысяч). В некоторых странах применяются определенные разновидности распределения оставшихся в избирательном округе мандатов на основании установленной квоты. Такие мандаты могут распределяться в соответствии с установленными правилами в масштабе объединения округов (например, в Австрии), а в Италии на выборах в палату депутатов эти места распределяются в общегосударственном масштабе. В целом ряде стран (Исландия, Дания, Швеция и т. д.) помимо мест, распределяемых по округам, также распределяется определенное число мест в общегосударственном масштабе. С целью более точного определения избирательной квоты применяют *систему наибольшего среднего* или систему Д'Ондта (по имени бельгийского математика — изобретателя этой системы). В соответствии с этой системой число голосов, полученных каждым списком, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т.д. до цифры, соответствующей числу списков (в нашем примере до 3).

Пример:

Партия А — 55 тысяч	Партия Б — 30 тысяч	Партия В — 15 тысяч
55 | 1 = 55	30 | 1 = 30	15 1 = 15
55 | 2 = 27,5	30 | 2=15	15 2 = 7,5
55 | 3 = 18	30 | 3 = 10	15 3 = 5

Затем полученные частные распределяют в порядке убывания: 55; 30; 27,5; 18; 15; 10; 7,5; 5. Частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов (в нашем случае 18 тысяч), является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько раз общий делитель укладывается в полученном этим списком числе голосов. В нашем случае партия А получит 3 мандата, партия Б — 1 мандат, партия В не получит ни одного. Помимо системы Д'Ондта применяются различные ее разновидности, дающие более или менее приближенный к пропорциональному соотношению голосов и замещаемых мест результат. Эти системы применяются в ФРГ, Италии, Португалии, Финляндии и т. д.

Особая разновидность пропорциональной системы, применяемая в практике многих стран, — **система голосования по преференциям.** Это означает, что внутри списка избиратель против фамилии кандидатов проставляет цифрами свои преференции (1, 2, 3, 4 и т.д.), т.е. кого бы он хотел видеть избранным следующим, если его кандидат не получит достаточного для избрания количества голосов. Редко встречающейся разновидностью пропорциональной системы является панаширование, т. е. одновременное голосование за кандидатов из различных списков (Швейцария). Панаширование значительно искажает пропорциональную систему, поскольку главным в данном случае является не выбор между партиями и их платформами, а выбор между личными качествами кандидатов, вне зависимости от их партийной принадлежности. Как правило, панаширование используют избиратели, безразличные к характеру борьбы политических партий.

Также редко встречающейся разновидностью пропорциональной системы является система "единого передаваемого голоса" (Ирландия, Австралия, ряд индийских штатов). В данном случае голосование осуществляется по преференциям, и кандидат, набравший достаточное количество голосов по первым преференциям, объявляется избранным. Все остальные собранные им, но оказавшиеся излишними голоса передаются кандидату, который получил наибольшее после него количество отметок о преференции. Затем процедура может быть продолжена в отношении третьего кандидата и т. д. При этой математически довольно сложной системе голоса избирателей не пропадают, а передаются как бы "по цепочке" от одного кандидата к другому. В данном случае такая система создает условия для искусственного образования необходимой избирательной квоты.

Пропорциональная система и ее разновидности применяются в Скандинавских странах, в Бельгии, Греции, Италии, Австрии, Швейцарии, Израиле и т. д.

В некоторых странах наряду с применением пропорциональной системы действует законодательно установленный *"заградительный пункт"* или *оговорка,* в соответствии с которой обязательным условием участия партии в распределении мандатов является получение ею не менее определенного процента голосов избирателей. Если партия не смогла обеспечить себе на выборах определенный процент голосов, она не допускается к участию в распределении мандатов. Такая система действует в Италии, Дании, ФРГ, Израиле, Швеции и других странах. В ФРГ, чтобы партия получила право принять участие в распределении мандатов, она должна собрать в масштабе всей страны не менее 5% признанных действительными голосов (пятипроцентная "заградительная" оговорка) или победить не менее чем в трех одномандатных округах. Подобного рода оговорки являются искусственными и довольно сильно искажают пропорциональную избирательную систему.

Важное значение при пропорциональной избирательной системе придается распределению мандатов внутри списка между кандидатами одной партии. Часть стран придерживается правил жестких списков, когда предложенные избирателям кандидаты получают мандаты в той последовательности, в какой они перечислены в списке. В других странах (Дания, Бельгия, Австрия, Нидерланды) применяют систему полужестких списков, когда первое место предназначено кандидату, стоящему первым в списке, но зато кандидаты, получившие большее число преференций, даже если их фамилии расположены в конце списка, могут быть передвинуты выше и получить мандат. И, наконец, в ряде стран (Швейцария, Италия) действует правило свободных списков, при котором решающее значение придается преференциям, проставляемым избирателями, в соответствии с которыми и осуществляется распределение депутатских мандатов.

Пропорциональная система более предпочтительна для тех партий, которые имеют значительную поддержку избирателей, хотя распределение оставшихся мандатов по методу наибольших остатков не только искажает пропорциональную систему, но может и способствовать получению мест мелкими партиями.

Некоторые страны применяют **смешанные избирательные системы,** сочетающие в себе элементы мажоритарной и пропорциональной. На такой основе происходят выборы в Бундестаг ФРГ, когда половина его депутатов избирается по мажоритарной системе относительного большинства в половине избирательных округов, на которые делится территория, а другая половина — по пропорциональной системе по спискам, выдвигаемым партиями в каждой земле. Победителем в округе объявляется кандидат, получивший относительное большинство голосов. При такой системе большинство мандатов получают крупные партии, даже при незначительном перевесе сил.

Глава 8. Глава государства в зарубежных странах

§ 1. Место и роль главы государства в государственном механизме зарубежных стран

Общая характеристика института главы государства

Институт главы государства является неотъемлемой составной частью механизма осуществления власти во всех современных государствах. Главой государства принято называть официальное лицо (орган), занимающее, как правило, формально высшее место в иерархии государственных институтов и осуществляющее верховное представительство страны во внутриполитической жизни и в отношениях с другими государствами. Юридически санкционированные исключения из этого правила встречаются крайне редко (например, в законодательстве Ирана).

Во всех развитых демократических государствах осуществление государственной власти основано на **принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.** Каждая ветвь власти отличается определенной самостоятельностью, и в то же время все они взаимодействуют между собой в процессе осуществления власти. Место, занимаемое главой государства в этой триаде, не всегда прослеживается достаточно ясно и отчетливо. В некоторых странах, например в США, на главу государства возложено осуществление функции исполнительной власти. Однако в большинстве развитых государств глава государства этих функций не выполняет. Так, среди 15 государств — членов Европейского Союза только в одной стране (Франция) глава государства участвует в осуществлении исполнительной власти и в этом своем качестве входит в состав высшего руководящего органа ЕС — Европейский Совет. В этом случае вряд ли оправдано рассматривать главу государства как составную часть исполнительной ветви власти. Вопрос о правовом статусе главы государства должен решаться каждый раз конкретно в зависимости от особенностей конституционного строя, урегулированности положения главы государства действующей Конституцией, национальным законодательством и практикой функционирования государственных институтов. Априорная оценка места и роли главы государства, его отнесение к той или иной ветви власти неоправданны. Здесь необходим конкретный анализ.

Конституционно-правовая доктрина многих стран рассматривает институт главы государства в качестве *гаранта национального единства, обеспечивающего одновременно преемственность*

и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей. В этих условиях ассоциирование главы государства с какой-либо одной ветвью власти может нарушить баланс государственных властей, а следовательно исказить применение самого принципа разделения властей.

Правовой статус главы государства и его реальная роль в процессе осуществления власти зависят от формы правления и характера политического режима. В странах, где глава государства наделен одновременно широкой правительственной властью, он осуществляет реальное руководство государственными делами, формулирует политический курс и обеспечивает его воплощение в жизнь. При парламентарных формах правления глава государства непосредственного участия в управлении государственными делами не принимает. Однако и в этих странах он оказывает зачастую существенное влияния на политический процесс, а в случае возникновения кризисных или чрезвычайных ситуаций его активность и степень воздействия на другие государственные органы могут заметно возрастать.

В современных зарубежных странах главой государства по общему правилу выступает либо **выборный президент,** либо **наследственный монарх.** Весьма редко встречаются **монархи, замещающие свой пост на основе выборов** (например, в Малайзии и Объединенных Арабских Эмиратах). **Коллегиальный глава государства** почти исчез из конституционной практики (в какой-то мере таковым выступает Федеральный совет Швейцарии). В некоторых странах Латинской Америки, Азии и Африки лица, занимающие пост главы государства и именуемые президентами, не избирались, а были назначены военными кругами или иными политическими группировками в результате государственных переговоров (пронунциаменто).

В значительной части развитых государств единоличным главой государства остается монарх. Почти половина всех западноевропейских стран сохраняет монархическую форму правления (Великобритания, Бельгия, Нидерланды, Дания, Швеция, Норвегия и др., в 1947 г. реставрирована монархия в Испании). Своеобразен институт монархического главы государства в бывших доминионах (Канада, Австралия, Новая Зеландия и др.). Главой государства здесь формально является британский монарх, представленный генерал-губернатором, хотя условия назначения (избрания) и объем полномочий последнего определяются национальным законодательством и зависят от расстановки политических сил в стране.

Преобладающая тенденция в освободившихся странах — отказ от монархической формы правления и замена наследственного главы государства выборным президентом. По этому пути пошло подавляющее большинство бывших британских доминионов в Азии и Африке (Индия, Пакистан, Шри Ланка, Кения, Ниге-

рия и др.). Ликвидированы монархии в Ливии, Южном Йемене, Эфиопии, Афганистане и других странах.

Вместе с тем институт монархического главы государства продолжает играть значительную роль во многих странах Востока. Для этих стран характерна активная роль монарха в руководстве и управлении делами государства. В его руках сосредоточена исполнительная власть. Он обладает большими полномочиями в законодательной и судебной областях. Таково, в частности, положение главы государства в дуалистических монархиях (например, в Марокко, Иордании, Кувейте). Неограниченной властью располагает глава государства в абсолютной монархии. Иногда монарх является не только светским, но и религиозным главой подданных (теократическая монархия в Саудовской Аравии).

Сохранение монарха в качестве единоличного главы государства в ряде зарубежных стран отражает заинтересованность их правящих кругов в использовании института, который в наименьшей степени подвержен влиянию конъюнктурных изменений в расстановке сил и формирование которого не связано с риском проведения выборов.

Несмотря на высокую степень приспособляемости, монархия в современном мире все больше утрачивает свои позиции. В странах, в которых антифеодальные революции прошлого приобретали наиболее радикальный характер, а также в странах, в которых последующее общедемократическое или национально-освободительное движение достигало большого подъема, институт наследственного монарха обычно уступал свое место институту выборного президента. В настоящее время выборный президент является главой государства в подавляющем большинстве зарубежных стран (США, Франция, ФРГ, Италия, Португалия, Бразилия, Мексика, Венесуэла, Индия, Шри Ланка и др. Институт единоличного главы государства получил распространение в странах Восточной Европы и в странах СНГ).

Сохранение монарха в качестве единоличного главы государства в значительной части стран мира обусловлено конкретно историческими причинами. Очень важную роль в сохранении этого института единоличного и наследственного правления играют *исторические традиции, особенности национальной культуры и национального правосознания.* Речь в данном случае идет о приверженности не столько определенной личности, нередко сама особа монарха может и не пользоваться большой популярностью, а о приверженности институту, который рассматривается как один из атрибутов национальной государственности. Немаловажную роль играет и то обстоятельство, что монарх нередко рассматривается общественным мнением как политически нейтральная фигура, стоящая выше столкновений различных политических сил или даже как своего рода арбитр при конфликтах между законодательной и исполнительной властями. Определенную заинтересованность в сохранении института монарха проявляет и политическая элита,

особенно в тех случаях, когда это позволяет исключить риск политической борьбы и политических неожиданностей при замещении института главы государства.

Вместе с тем преобладающей тенденцией в развитии института главы государства остается сокращение числа монархий и увеличение числа стран с республиканской формой правления. Причины тому могут быть самые разные. В ходе освободительных антифеодальных революций одной из главных целей являлась ликвидация абсолютистской власти и порождаемого ею произвола. В тех случаях, когда революционные выступления носили особенно радикальный характер, они завершались, как правило, ликвидацией монархии и появлением выборного коллегиального или единоличного главы государства, который избирался на определенный срок. В существовании подобного института усматривали одну из важных гарантий от реставрации абсолютизма и произвола. В тех случаях, когда антифеодальные освободительные выступления носили менее радикальный характер, они нередко завершались сохранением монархии при одновременном резком ограничении власти и полномочий монарха.

Тем не менее в общественном мнении многих стран, а в определенной мере и в конституционно-правовой теории сохраняется точка зрения, в силу которой наиболее последовательным и демократическим решением вопроса об организации государственных властей является не сохранение единоличного монарха, а создание института выборного главы государства. Вместе с тем опасения, порождаемые существованием единоличного главы государства, привели к тому, что во многих странах, где этот институт был учрежден, на уровне конституционно-правовом были установлены весьма значительные ограничения, цель которых предотвратить и исключить возможность концентрации, а тем более узурпации власти единоличным главой государства. Результатом подобного подхода стали особенности института выборного главы государства в парламентских республиках, положение которого во многом напоминает положение главы государства в парламентарных монархиях. Это положение обычно описывается формулой: "царствует, но не управляет". Гарантии такого рода оказались, однако, достаточно действенными лишь в условиях развитых демократических государств. Но они оказались явно недостаточными в развивающихся странах, во многих из которых институт выборного единоличного главы государства был использован для утверждения авторитарных режимов и монократического правления. В этих условиях институт республиканского главы государства нередко приобретает антидемократический характер, а утверждение единоличной диктатуры сопровождается репрессиями и эксцессами, которые влекут за собой многочисленные жертвы, а порой и крушение самой национальной государственности. Примерами такого рода могут служить кровопролитные события в Сомали или Либерии, сопровождающиеся массо-

выми жертвами, полной деградацией государственных структур и воцарением анархии, в условиях которой ни нормальная государственная власть, ни законность функционировать не могут. Об уровне такого рода правителей, именующих себя президентами или императорами, можно судить хотя бы по тому факту, что бывшим главам государств (в Уганде — Амину, в Центрально-африканском государстве — Бакассе) было официально предъявлено после их свержения обвинение в канибализме. Причем виновность Бакассы была признана в судебном порядке.

Конституционно-правовой статус главы государства может отличаться значительными особенностями даже в рамках стран с одной и той же формой правления. Это можно отчетливо проследить и на характере самих конституционных постановлений, регулирующих статус главы государства. Сравним, например, конституционные постановления, относящиеся к короне в конституциях Испании и Швеции. "Король, согласно ст. 56 Конституции Испании, — глава государства, символ единства и постоянства, арбитр и примиритель в постоянной деятельности учреждений — осуществляет высшее представительство Испанского государства в международных отношениях и особенно в отношениях с теми народами, с которыми его связывает историческая общность, а также осуществляет функции, которые ему предоставлены Конституцией и законами". Гораздо более лапидарны постановления, относящиеся к главе государства в Конституции Швеции, состоящей из трех законодательных актов. § 5 главы I Закона о форме правления Швеции ограничивается одной строчкой: "Главой государства является Король или Королева..." Мало что добавляют к этой формуле и глава V названного акта, посвященная главе государства, и специальный законодательный акт, представляющий собой составную часть Конституции и посвященный вопросам престолонаследия.

Нередко конституционно-правовая регламентация института главы государства построена таким образом, что позволяет весьма значительно менять объем властных полномочий главы государства при изменении соотношения политических сил в стране и особенно их расстановки в парламенте или даже нижней палате парламента. Один из наиболее известных примеров такого рода дает Конституция Французской Республики, позволяющая существенно изменять возможность участия главы государства в отправлении исполнительной власти в зависимости от того, совпадают или не совпадают парламентское и президентское большинство, формирующееся в ходе выборов депутатов и Президента Республики. Помимо таких факторов, как соотношение политических сил, на место и роль главы государства в системе государственных органов могут также влиять и господствующие в обществе ценности, идеалы и представления о должной организации публичной власти, а равно уровень и степень самостоятельности различных ветвей власти и их носителей в государстве. Так, в

рамках президентской республики США и президентской республики в ряде стран Латинской Америки роль и значение института президента оказывается зачастую неодинаковой. В США в условиях весьма сильной и самостоятельной судебной власти, в условиях сильного конгресса возможность выхода президента за пределы, очерченные конституцией, почти исключена. В то же время во многих странах Латинской Америки наблюдаются случаи, когда президентская власть используется для попыток умаления прерогатив других государственных институтов и, в частности, для утверждения превосходства исполнительной власти, носителем которой выступает президент по отношению к законодательной. Нередки, однако, случаи, когда в условиях острого соперничества между президентом и парламентом перевес оказывается на стороне представительного учреждения, что может повлечь за собой привлечение президента к ответственности в порядке и в соответствии с процедурой, определяемой национальным законодательством.

По фактическому положению в системе высших государственных органов и реальной роли в руководстве страной глава государства в парламентарной республике и глава государства в парламентарной монархии имеют весьма много общего и образуют единую группу. В то же время в странах, где президент одновременно выступает носителем (нередко единоличным) правительственной власти, объем его полномочий, во всяком случае внешне, весьма схож с объемом полномочий монарха в дуалистической монархии. Однако в правовом положении наследственного монарха и выборного президента имеются и существенные различия, влияющие на характер их взаимоотношений с иными органами власти и управления. Это предопределяет необходимость раздельной характеристики правового положения монарха и президента.

Глава государства — монарх

Монарх рассматривается правовой доктриной и нередко законодательством как *суверен, верховный представитель,* а в ряде стран и как *верховный носитель государственной власти.* По его уполномочию формально действует правительство, состоящее из министров короны; от его имени издаются законы; его именем выносятся судебные постановления. Важнейшие сферы государственной деятельности формально резервируются за монархом, образуя королевскую прерогативу.

Действительное положение монарха в подавляющем большинстве государств значительно отличается от формально прокламируемого в законе. Реальное сосредоточение всей полноты государственной власти в его руках имеет место лишь в тех странах, в которых приверженность демократическим традициям и ценностям отсутствует, а власть сосредоточена в руках феодальной или трибальной верхушки.

Монарх в дуалистической и тем более в абсолютной монархии занимает центральное положение во всей системе государственных органов. По своему усмотрению монарх назначает и смещает правительство, даже если предусмотрена формальная ответственность последнего перед парламентом (в некоторых дуалистических монархиях).

Глава государства в значительной мере контролирует формирование и деятельность парламента. Нередко члены парламента или часть парламентариев назначаются монархом. Он пользуется правом досрочного роспуска парламента или одной из его палат и правом вето на принимаемые последним законопроекты.

Монарх является верховным руководителем вооруженных сил. Он назначает на все высшие военные и гражданские должности, включая судей. В ряде стран его власть практически не знает правовых ограничений.

В *дуалистической,* так же как в *абсолютной,* монархии глава государства реально осуществляет полномочия по руководству и управлению страной и играет решающую роль в определении внутренней и внешней политики государства. Однако формально его полномочия могут быть ограничены конституцией, а законодательная власть поделена с парламентом (дуализм).

Заметно отличается от описанного выше фактическое положение монарха в *парламентарных монархиях.* В некоторых из них, например в Японии (по Конституции 1947 г.) или Швеции (по Конституции 1974 г.), полномочия монарха подверглись существенному ограничению даже в формально-юридическом плане. Император Японии Хирохито, хотя и сохранил свой престол после окончания второй мировой войны, вынужден был публично отвергнуть миф о своем божественном происхождении. Японская конституция характеризует императора как символ единства нации, но не содержит прямых указаний на признание за ним качества главы государства. Заметный шаг в сторону ограничения королевской власти делает и последняя Конституция Швеции. Важнейшие полномочия, касающиеся взаимоотношений короля с Риксдагом и правительством, переданы либо самому парламенту, либо правительству и премьер-министру. В подавляющем большинстве других парламентарных монархий глава государства номинально, по закону наделен исключительно важными прерогативами, однако на практике они осуществляются иными государственными органами, прежде всего руководителем правительства. Монарх, таким образом, должен действовать по совету своих министров, которые и несут политическую ответственность за эти действия.

Было бы, однако, неверным недооценивать возможности воздействия монарха, царствующей семьи и двора на решение государственных дел. Не имея власти, монарх, бесспорно, обладает влиянием, которое позволяет ему участвовать в процессе выработки и принятия решений.

Влиянию монарха в немалой мере способствует его информированность об общем состоянии страны. Например, королева Великобритании регулярно заслушивает отчет премьер-министра о заседаниях кабинета и получает непосредственно все депеши дипломатических представителей этой страны за рубежом и информационных агентств. По степени осведомленности о внутри- и внешнеполитическом положении Великобритании монарх значительно превосходит обычного члена правительства. Аналогично положение и в некоторых других странах. Информационный характер носят заседания государственного совета, то есть правительства под председательством монарха, в Скандинавских странах.

Практика политической жизни ряда парламентарных монархий знает отдельные случаи прямого вмешательства монарха в процесс формирования правительства и определения целей правительственной политики. Об этом, в частности, свидетельствует опыт Бельгии, Голландии, Дании, возрожденной монархии в Испании.

Формальный нейтрализм монарха в политической области нередко маскирует его активное сотрудничество с консервативными, а то и реакционными кругами. Это подтверждают и практика функционирования монархии в период существования фашистского режима в Италии, и тесное сотрудничество бельгийского короля с нацистскими оккупантами в годы второй мировой войны, и содействие, оказанное греческим королем перевороту "черных полковников" в 1967 году.

Монарх не несет парламентской ответственности за свою деятельность (одно из редких исключений составляет монарх в Бутане). Это объясняется действием презумпции, согласно которой монарх поступает в соответствии с советами своих министров, которые и несут за них ответственность.

Монарх обладает особыми льготами, правами и привилегиями. К их числу, в частности, относятся право на титул, особые регалии и знаки царской власти, особо почетную встречу, неподсудность по уголовным и гражданским делам, освобождение от налогообложения. Содержание монарха, царствующего дома и двора оплачивается за счет средств государственного бюджета (так называемый цивильный лист, принимаемый в форме закона парламентом). Конституции ряда государств провозглашают особу монарха "священной и неприкосновенной" (Марокко).

Нередко монарх и королевская семья владеют огромным личным состоянием, размеры которого обычно не сообщаются и составляют государственную тайну.

Глава государства — президент

Главой государства в республиканских странах является, как правило, *выборный президент.* Его реальный статус и действительная политическая роль в решающей степени зависят от раз-

новидности республиканской формы правления и особенностей политического режима. Так, в президентской республике глава государства играет гораздо большую роль, нежели в парламентарной, а во многих освободившихся странах с однопартийной системой президент, будучи лидером правящей партии, обладает полномочиями, которые на практике далеко выходят за рамки, очерченные конституцией.

Президент *парламентарной республики* не располагает правительственной властью и активного участия в управлении государственными делами не принимает. Он выполняет функции преимущественно представительского характера, хотя, в зависимости от конкретной политической обстановки, и особенно если он принадлежит к руководству правящей партии, может оказывать весьма значительное влияние на ход государственных дел. Иногда президент принадлежит к оппозиционной партии. Такое положение имело место в отдельные периоды в Италии, ФРГ, Австрии. Сравнительно редко подобный "ослабленный" институт главы государства встречается в освободившихся странах. Он существует, например, в Индии, хотя конституция страны формально предоставляет президенту республики большие полномочия.

Во всех случаях, когда глава государства в парламентарной республике наделен по закону более или менее значительными полномочиями, их осуществление на практике находится в ведении правительства. Акты президента в действительности исходят от правительства. Они нуждаются в скреплении подписью премьер-министра или заинтересованного министра (институт контрасигнации), что служит обязательным условием их действительности.

Исключительно важную роль в руководстве и управлении государственными делами играет президент в странах, где он наделен правительственной властью и формально является единоличным носителем исполнительной власти. Он как бы совмещает в одном лице полномочия главы государства и главы правительства. Подобное положение типично прежде всего для президентских республик (США, ряд стран Латинской Америки и др.). Очень большой властью обладает президент во многих освободившихся странах.

Глава государства в *президентских республиках* наделяется широкими полномочиями в области политического руководства. Он располагает определенными средствами воздействия на законодательный процесс, обладает распорядительной (регламентарной) властью, важными прерогативами в области руководства вооруженными силами и гражданской администрацией.

Стремление к расширению президентской власти нередко приводит к острым столкновениям между главой государства и представительным учреждением, в ходе которых победа не всегда оказывается на стороне президента. Нередки случаи, когда парламент под давлением общественности вынужден заниматься расследованием противоправных злоупотреблений администрации.

Типичный тому пример — "уотергейтское дело" в США, повлекшее за собой отставку Президента Р. Никсона в 1974 году.

Весьма значительными собственными полномочиями обладает глава государства в *республиках со смешанными формами правления*. Так, президент Французской Республики при назначении премьер-министра, досрочном роспуске Национального собрания, использовании чрезвычайных полномочий и осуществлении некоторых других мер формально принимает решение самостоятельно, и издаваемый им акт не нуждается в контрасигнации. На практике, однако, полнота власти президента зависит от расстановки политических сил, поскольку правительство должно пользоваться поддержкой парламентского большинства. За годы Пятой республики во Франции трижды победу на парламентских выборах (в 1957, 1986, 1993 годах) одержали оппозиционные по отношению к президенту партии, что приводило к заметному сужению фактического объема полномочий главы государства.

Многие государствоведы, стремясь теоретически обосновать новые явления и тенденции в развитии современного государства, указывают обычно на усложнение и рост динамичности общественной жизни. Необходимость сильной исполнительной власти, способной оперативно решать проблемы, связанные с развитием НТР, с усложнением экономических и социальных проблем служит обоснованием расширения полномочий, осуществляемых главой государства или правительства, выступающего в роли "национального лидера". В развивающихся странах в таком лидере нередко видят панацею от всех бед, переживаемых обществами, выходящими из колониального состояния.

В основание требования "сильной власти" в этих странах зачастую ссылаются на характер традиционного общества, которому соответствует персонифицированная единоличная власть, способствующая преодолению отсталости и борьбе против трайбализма (племенной разобщенности), местничества, сепаратизма. На деле подобная авторитарная власть главы государства оказалась не в состоянии обеспечить общественный прогресс, устойчивое и стабильное политическое развитие.

Порядок замещения поста главы государства

В зарубежных странах применяются два основных способа формирования института главы государства, соответствующие монархической либо республиканской форме правления.

Глава государства — монарх — занимает свой пост **автоматически на основе действующего в стране порядка престолонаследия.** Как правило, наследник престола становится главой государства сразу же при открытии вакансии в связи со смертью или отречением царствовавшего монарха, в соответствии с формулой "король умер, да здравствует король".

Законодательство о престолонаследии отличается значительным разнообразием. В известной мере это объясняется историческими особенностями развития тех или иных стран. Соответствующие постановления образуют обычно составную часть конституции либо рассматриваются как акты конституционного значения (в странах, где отсутствует единая писаная конституция). Таковы, например, Закон о престолонаследии 1953 года в Дании или аналогичный Закон 1810 года с поправками 1974 года в Швеции.

Наследование престола осуществляется на основе **принципа первородства,** в силу которого наследником престола признается старший прямой нисходящий потомок царствующего монарха, чаще всего мужского пола, или его прямые потомки, если прямого наследника уже нет в живых к моменту открытия вакансии. В странах, в которых наследование допускается не только по мужской, но и по женской линии (Великобритания, Нидерланды, Испания, Дания, Люксембург и др.), женщина может унаследовать престол только при отсутствии прямых потомков мужского пола (кастильская система). Лишь в Швеции принцип первородства распространен и на нисходящих потомков женского пола. В ряде стран женщины до сих пор исключены из круга наследников престола (салическая система). Царствующая королева в отличие от королевы-матери или супруги монарха является полноправным и единоличным главой государства. Супруг царствующей королевы титул короля не получает.

В монархических странах Востока женщины исключены из круга наследников престола (Марокко, Иордания, Саудовская Аравия, Катар, Кувейт и др.).

При наследовании престола несовершеннолетним монархом или при временной недееспособности последнего прерогативы главы государства осуществляет специальный **опекун-регент** или **регентский совет.**

Действующее законодательство о престолонаследии, как правило, детально регламентирует вопросы старшинства, совершеннолетия, назначения регентства, порядок и процедуру вступления на престол (провозглашение, коронация и т. п.).

Во многих странах обязательным условием вступления на престол является *принадлежность к господствующей религии.* Так, в Великобритании предусмотрена обязательная принадлежность монарха к англиканской церкви. Из круга наследников исключаются римские католики и те, кто вступает в брак с римскими католиками. (Этим было продиктовано, в частности, отречение в 1936 г. от британского престола короля Эдуарда VIII, изъявившего намерение жениться на разведенной американке-католичке.) В Норвегии и Дании монарх должен исповедовать евангелическо-лютеранскую, а в Швеции — истинно евангелическую религию. В мусульманских странах обязательное условие занятия престола — принадлежность к исламу.

В парламентарных монархиях смена главы государства не влияет непосредственно на деятельность других высших государственных органов и не влечет за собой ни досрочного роспуска парламента (возможно лишь продление сессии), ни отставки правительства.

Значительным своеобразием отличается порядок замещения поста главы государства в **выборных монархиях.** К числу последних относят страны, в которых глава государства избирается на определенный срок монархическими правителями областей (княжеств) из своей среды. Одними из немногих примеров такой монархии являются Малайзия и Объединенные Арабские Эмираты. Причем в ОАЭ глава государства, избираемый на пять лет абсолютистскими правителями эмиратов, именуется президентом.

В странах с республиканской формой правления глава государства — президент — является **выборным должностным лицом** (первым чиновником государства), избранным на определенный срок в соответствии с требованиями и в порядке, установленными конституцией и специальными законами.

Глава государства в парламентарных республиках *избирается* чаще всего *высгаим представительным учреждением* либо *коллегией выборщиков* с участием парламентариев, а в президентских республиках — *путем прямых выборов.* Однако подобный порядок в настоящее время не является общепринятым, и строгое единообразие в способах избрания главы государства в зависимости от формы правления отсутствует. Таким образом, глава государства избирается путем либо прямых, либо косвенных выборов.

Прямые выборы президента всеобщим голосованием имеют место, например, во Франции, Исландии, Ирландии, Австрии, в странах СНГ, в большинстве стран Латинской Америки, во многих развивающихся странах. Голосование проводится в один или два тура в зависимости от того, требуется ли для избрания абсолютное или относительное большинство голосов. Так, во Франции в соответствии с конституционной реформой 1962 года в том случае, если ни один из кандидатов не соберет в первом туре абсолютное большинство голосов, проводится второй тур голосования, в ходе которого могут баллотироваться только два кандидата, собравшие наибольшее число голосов в первом туре.

При избрании главы государства путем косвенных выборов образуется коллегия выборщиков. Способы ее формирования могут быть различны. В ряде европейских стран (ФРГ, Италия), в некоторых освободившихся странах (Индия) коллегия выборщиков образуется из парламентариев и представителей местных выборных собраний (земель, областей, штатов). Но и в этих странах порядок формирования коллегий и способы определения результатов значительно различаются.

В ФРГ федеральный президент избирается коллегией выборщиков, именуемой "Федеральное собрание", в которую входят депутаты Бундестага и равное им число представителей от ланд-

тагов земель. Избранным считается кандидат, собравший абсолютное большинство голосов.

В Италии коллегия по выборам президента республики состоит из депутатов, сенаторов и представителей советов областей (создание последних было завершено в 70-х годах). Для избрания в первых трех турах необходимо квалифицированное большинство в 2/3 голосов, в последующих турах — абсолютное большинство. Нередко проведение президентских выборов в Италии сопровождается многочисленными турами голосования.

Избирательная коллегия в Индии включает всех выборных членов федерального парламента и законодательных собраний штатов. Однако каждый член коллегии располагает числом голосов, пропорциональным числу представляемого им населения.

В президентских республиках коллегия по выборам президента формируется на иных началах. Так, в США ее члены избираются населением страны, причем каждый штат выбирает число выборщиков, равное числу его представителей в конгрессе. Кроме того, трех выборщиков посылает федеральный округ Колумбия. Всего коллегия включает 538 выборщиков. Применяемая при голосовании мажоритарная система позволяет партии, одержавшей победу на выборах, получить все мандаты выборщиков от данного штата. В результате возможны случаи, когда партия, не собравшая большинства голосов в целом по стране, получает большинство мест в коллегии выборщиков.

Члены коллегии выборщиков голосуют обычно за кандидата той партии, по списку которой они избраны. Итоги всеобщего голосования предопределяют, таким образом, кто из выдвинутых кандидатов обоснуется на очередной четырехлетний срок в резиденции американских президентов — в Белом доме. Если ни один из кандидатов не соберет абсолютного большинства голосов выборщиков, вопрос об избрании президента решается Палатой представителей. Она должна путем голосования сделать выбор между тремя кандидатами, получившими наибольшее число голосов выборщиков. В условиях господства в США двухпартийной системы передача решения в нижнюю палату Конгресса — крайне редкое явление. Единственный случай избрания президента Палатой представителей имел место в 1825 году. Особенностью США является наличие вице-президента, избираемого в том же порядке и на тот же срок, что и глава государства.

По-разному, в зависимости преимущественно от формы правления и способа избрания, решается вопрос о замещении поста президента в случае досрочного открытия вакансии (смерти, отставки). В некоторых странах, например в США, президента заменяет вице-президент. Он отправляет соответствующие полномочия вплоть до проведения очередных выборов в течение всего оставшегося срока полномочий. Досрочные выборы главы государства не проводятся.

Вопрос о замещении поста президента в случае его временной неспособности осуществлять свои функции был урегулирован

в США принятой в 1967 году XXV поправкой к конституции. Президент, будучи временно не в состоянии исполнять свои обязанности (болезнь или иная причина), может направить соответствующее послание спикеру Палаты представителей и председателю pro tempore (временный председатель, постоянным является вице-президент США) сената. Временное исполнение обязанностей главы государства возлагается на вице-президента. Если президент сам не возбуждает вопроса о временной замене, этот вопрос может быть поставлен вице-президентом и большинством членов кабинета или большинством конгрессменов. Они направляют председателям палат конгресса послания, констатирующие временную неспособность президента осуществлять функции главы государства и необходимость принятия соответствующих мер. Если президент оспаривает свое временное отстранение, то окончательное решение выносится палатами конгресса большинством в 2/3 голосов.

XXV поправкой предусмотрен также случай досрочной вакансии поста вице-президента (в истории США их было восемь). Он назначается президентом с согласия каждой из палат конгресса, которое дается абсолютным большинством голосов.

В парламентарных республиках вакансия поста главы государства влечет за собой, как правило, проведение *досрочных выборов.* Обязанности главы государства в период вакансии поста президента исполняет или вице-президент (Индия), или председатель верхней палаты парламента (Франция, Италия, ФРГ), или глава правительства (Финляндия, Австрия).

Порядок выдвижения и условия регистрации кандидатов на пост главы государства также по-разному устанавливаются национальным законодательством. В большинстве демократических стран кандидат в президенты выдвигается политическими партиями. Контроль за правильностью выборов и провозглашение их результатов входят в компетенцию либо высших судебных органов, либо специальных органов конституционного надзора.

К *формальным цензам,* которым должен удовлетворять кандидат, относятся требование пользования в полном объеме гражданскими правами, высокий возрастной ценз и некоторые другие. Так, в США кандидат в президенты должен быть гражданином страны по рождению, проживать не менее 14 лет на территории США в период, предшествующий выборам, и быть не моложе 35 лет. Такой же возрастной ценз действует в Индии. В ряде стран установлен значительно более высокий возрастной ценз. В ФРГ, например, кандидат в президенты должен быть не моложе 40 лет, в Италии — не моложе 50 лет.

В освободившихся странах встречаются и некоторые другие условия выдвижения и занятия поста президента. Так, в странах с однопартийной системой принадлежность к правящей партии является обычно обязательным условием, которому должно удовлетворять лицо, претендующее на занятие поста главы государства. В тех развивающихся странах, где сильно влияние церкви,

условием вступления на пост президента служит принадлежность к господствующей религии. Особенно часто это условие встречается в законодательстве мусульманских стран (Пакистан, Иран, Йеменская Арабская Республика и др.).

Большое политическое значение имеют срок *полномочий* главы государства, *порядок его переизбрания* и *прекращения полномочий.* Все эти вопросы, как правило, регулируются в законодательном порядке. Сравнительно редко встречается одногодичный мандат — на такой срок избирается президент Швейцарской Конфедерации, без права немедленного переизбрания. Наиболее распространен четырех-семилетний срок. Так, в США президент избирается на четыре года, причем одно и то же лицо не может избираться более чем на два срока подряд (XXII поправка к Конституции). В **ФРГ** президент избирается на пять лет и может переизбираться еще на один срок. Во Франции и в Италии срок президентского мандата установлен в семь лет, а возможность переизбрания не ограничена.

Во многих освободившихся странах ограничения переизбрания на пост главы государства отсутствуют. На практике это приводит к тому, что лица, однажды избранные на пост президента, продолжают его занимать в течение десятилетий. Конституционному праву некоторых стран известен также институт пожизненного президентства.

Прекращение президентского мандата наступает по истечении срока полномочий, в результате досрочной отставки, осуждения в порядке импичмента, отрешения от должности или смерти. Как правило, выборы нового главы государства происходят в заранее определенный срок, предшествующий истечению срока мандата, и сама процедура смены главы государства никаких особых юридических проблем не порождает. Досрочная отставка президента может быть результатом различных причин: плохое состояние здоровья, протест против тех или иных событий или действий, причастность к скандальным злоупотреблениям. Примером такого рода может служить досрочная отставка Президента Италии Дж. Леоне в 1978 году, обвиненного в уклонении от уплаты налогов и причастности к получению взяток от американской компании “Локхид”. Уход в отставку возможен также по требованию определенных политических сил или военных кругов. Последнее встречается довольно часто в политической жизни латиноамериканских стран.

Особый интерес представляет вопрос об **ответственности президента республики.** Согласно "классическим" государственно-правовым доктринам, глава государства не несет политической (парламентской) ответственности. В парламентарной республике ответственность за действия главы государства возлагается на правительство, а в президентской республике глава государства — носитель правительственной власти — не ответствен за свои действия перед парламентом. Президент республики несет, однако, судебную ответственность, основания и пределы которой устанавли-

ваются конституцией или специальным законом. В странах англосаксонской правовой системы особая процедура привлечения к судебной ответственности главы государства (или иных высших должностных лиц) получила наименование "импичмент", и по аналогии этот термин применяется к практике других стран.

Наиболее распространенными основаниями для привлечения к ответственности являются нарушение конституции, совершение тяжких государственных преступлений. Конституция США (ст. И, раздел 4) определяет в качестве оснований для привлечения к ответственности президента и вице-президента измену, взяточничество или совершение других тяжких преступлений. В Италии президент отвечает за государственную измену и посягательство на конституцию; в ФРГ — за умышленное нарушение закона; во Франции — за государственную измену. В одних странах (например, в США) дело возбуждается и решается парламентом, в других (например, во Франции) — парламент решает только вопрос о привлечении к ответственности, а дело по существу рассматривается специальным судебным учреждением. Признание виновным влечет за собой отстранение от должности. Случаи привлечения главы государства к судебной ответственности в порядке импичмента встречаются сравнительно редко. В США единственный случай разбирательства дела президента имел место в 1825 году, причем для вынесения обвинительного приговора в сенате не хватило одного голоса. В 1974 году угроза применения импичмента заставила уйти в отставку президента Р. Никсона. В 1998 г. процедура импичмента была начата против президента Б. Клинтона. Палата представителей признала его виновным в лжесвидетельстве под присягой и препятствовании правосудию. Дело было передано в Сенат, который обладает исключительным правом вынесения окончательного решения по существу дела.

Институт импичмента предусмотрен также законодательством многих развивающихся стран. Сравнительно часто он используется в странах Латинской Америки. Однако в целом в большинстве развивающихся стран более частыми являются судебные процессы, организуемые после свержения главы государства, что скорее похоже на судебную расправу, нежели на использование легитимной процедуры.

§ 2. Полномочия главы государства

В подавляющем большинстве стран национальное законодательство наделяет главу государства обширными правами и полномочиями в различных областях государственной деятельности. Практика функционирования конституционного механизма, реально существующая политическая ситуация вносят значительные коррективы в осуществление этих полномочий. Сравнительно отчетливо прослеживаются две основные тенденции. В одних странах наблюдается фактическое, а иногда и формальное ограниче-

ние полномочий главы государства, которые осуществляются за него правительством или главой правительства. В других — происходит расширение компетенции главы государства, зачастую выходящее за пределы, очерченные конституцией и другими действующими законодательными актами. Соответственно в первом случае имеет место фактическое ограничение полномочий, которыми наделен глава государства, а во втором — их существенное расширение. Обе тенденции связаны с процессом усиления правительственной власти в современном мире.

Представительские функции

Олицетворение (персонификация) государства монархом в период феодализма породило доктрину, согласно которой в суверене воплощаются основные права и обязанности государства. Становление либерального государства внесло существенные изменения в правовое положение его главы, однако именно за ним сохранены функции верховного представительства государства. Он осуществляет эти функции в соответствии с правилами и традициями, многие из которых восходят к средним векам. Однако даже в этой области самостоятельность главы государства в парламентарных монархиях и республиках в значительной степени ограничена. В принципе он не может позволить себе выступление, противоречащее политике правительства или ее осуждающее.

Глава государства председательствует на торжественных церемониях, выступает с официальными обращениями к парламенту и посланиями к нации. Такие послания зачастую содержат анализ внутренней и внешней политики государства, формулируют основные цели правительственной деятельности и намечают пути их достижения. Подобная практика широко распространена в большинстве президентских республик. В США ежегодные президентские послания по вопросам положения в стране рассматриваются как основной программный документ правительственной деятельности на предстоящий период. По важнейшим вопросам обращаются с посланиями к парламенту и нации главы государств во Франции и ряде других стран.

Исключительно большое значение имеют представительские функции главы государства в сфере внешних сношений. Он считается всегда выступающим от имени своего государства в силу своего положения и не нуждается в специальном на то уполномочии.

Полномочия главы государства в области государственного управления

Глава государства играет важную роль в формировании правительства. Однако степень его воздействия на правительственную политику и круг реально осуществляемых в области государственного управления полномочий значительно различаются.

В парламентарных республиках и монархиях глава государства не может назначить правительство, которое не располагает поддержкой парламентского большинства. Соответственно замещение поста премьер-министра руководителем политической партии, победившей на парламентских выборах, происходит почти автоматически. Так, в Великобритании на пост премьер-министра монарх может назначить только лидера партии, одержавшей победу на выборах в Палату общин. Монарх связан результатами выборов. Однако если ни одна из партий не получила большинства мест в парламенте или если внутри партии нет общепризнанного лидера, то роль главы государства в формировании правительства заметно возрастает. Он получает возможность маневрирования и может отдать предпочтение одному из кандидатов. Значительна роль главы государства в формировании правительства в странах, где обычно ни одна из партий не располагает большинством в парламенте.

В странах, в которых глава государства наделен правительственной (исполнительной) властью, его полномочия в области государственного управления значительно более широки.

В президентских и монократических республиках (США, многие страны Латинской Америки, значительная часть развивающихся стран) президент является единоличным носителем правительственной власти. Члены правительства рассматриваются обычно как помощники и советники президента, им назначаются и увольняются. В США подобные назначения производятся "по совету и с согласия сената", причем необходимо большинство в 2/3 голосов. Однако случаи отказа в утверждении кандидатур, предложенных президентом, сравнительно редки. Правило парламентского большинства в этих государствах не действует. Более того, президент может принадлежать к партии, которая не располагает большинством в парламенте или одной из палат.

В странах, в которых глава правительства выступает как единоличный носитель исполнительной власти, он играет решающую роль в определении программы правительственной деятельности; ему принадлежит право принятия окончательных решений. От имени главы государства и за его подписью издаются важнейшие акты исполнительной власти.

Полномочия главы государства в области правительственной деятельности включают в себя руководство административным аппаратом и вооруженными силами. Он производит назначения на высшие военные и гражданские должности. В США, например, смена президента приводит, как правило, к замене или перестановке от 2,5 до 3 тысяч руководящих чинов в правительственной администрации. Фактически продолжает действовать "система добычи", хотя ее и именуют сегодня "системой заслуг".

Полномочия в сфере законодательной деятельности

Возможность и степень участия главы государства в законодательном процессе неодинаковы в различных группах стран. Так, в США, большинстве других президентских республик президент формально не должен вмешиваться во внутреннюю деятельность парламента. Есть страны, где глава государства наряду с палатами рассматривается как составная часть парламента (Великобритания, Канада, Австралия, Индия и др.). Однако эти формально-правовые различия не всегда имеют практическое значение и порой почти не затрагивают возможность воздействия главы государства на законодательный процесс.

В парламентарных монархиях и республиках (за редким исключением) главе государства принадлежит формально право открытия и закрытия очередных и внеочередных сессий, а в ряде стран — право досрочного роспуска парламента или одной из его палат и назначения внеочередных выборов. Последние полномочия особенно активно используются в Великобритании и Японии. Однако на практике, а в Японии и согласно Конституции (ст. 7), соответствующие решения принимаются правительством. Сравнительно редко их выносит сам парламент (Швеция).

Правами досрочного роспуска парламента (нижней палаты), созыва чрезвычайных сессий, возвращения законопроекта для повторного обсуждения, передачи его в орган конституционного надзора, законодательной инициативы в конституционной сфере обладает глава государства в республиках со смешанной формой правления. Степень реальности осуществления этих прав хотя и зависит от расстановки сил в парламенте, однако остается в целом значительно более высокой, нежели при парламентарной форме правления.

В странах, в которых глава государства правом созыва и роспуска парламента не обладает (например, в США), это формально мотивируется независимостью законодательной и исполнительной власти в соответствии с принципом разделения властей. На практике и в данной группе стран сохраняются весьма значительные средства воздействия на парламент, используемые главой государства. Одно из них — **право вето** на законопроекты, вотированные парламентом.

Различают две основные разновидности вето: **абсолютное** и **отлагательное** (относительное). Абсолютное вето означает окончательное отклонение главой государства законопроекта, одобренного парламентом. На практике абсолютное вето, признанное в большинстве монархических государств (исключение составляют Япония и Норвегия), в настоящее время не используется. Отлагательное вето представляет собой право главы государства на возвращение переданного ему на подпись законопроекта для повторного обсуждения в парламенте.

Вето обычно распространяется на законопроект в целом. Однако в ряде стран (Франция, Аргентина, Мексика) президент имеет

право наложить вето на отдельные статьи и положения законопроекта. Для преодоления отлагательного вето устанавливается, как правило, усложненная процедура. Так, в США право вето, используемое президентом наиболее активно, может быть преодолено лишь в том случае, если законопроект получит повторное одобрение квалифицированного большинства (2/3 голосов) в обеих палатах конгресса. В Норвегии отлагательное вето, принадлежащее формально королю, может быть преодолено при помощи столь сложной процедуры, что превращает его почти в разновидность абсолютного. Фактически разновидностью абсолютного вето стало так называемое "карманное вето" президента, используемое в американской практике. Суть его состоит в том, что законопроект, одобренный Конгрессом в последние десять дней до окончания сессии, не вступает в силу, если президент отказался его подписать, и не подлежит обязательному возвращению в Конгресс. Использование президентского вето на законы, принимаемые Конгрессом, приняло столь частый характер, что вызвало вмешательство Верховного суда, признавшего "карманное вето" антиконституционной практикой. В то же время, поддерживая принцип сдержек и противовесов, Верховный суд признал антиконституционной практику принятия Конгрессом управленческих решений.

Помимо полномочий, позволяющих воздействовать на законодательный процесс в парламенте, глава государства во многих странах пользуется правом **издания собственных нормативных актов. В** парламентарных монархиях и республиках соответствующие полномочия осуществляются на практике правительством, которое и несет за них ответственность.

В странах, где глава государства наделен правительственной властью, он сам издает нормативные акты, которые зачастую не нуждаются в министерской контрасигнации. В середине 80-х годов в США действовало около 12 тыс. нормативных актов, изданных президентом в форме исполнительных приказов.

В некоторых странах конституция строго лимитирует сферу применения парламентского закона. В результате президентский указ все чаще выступает как акт, не основанный на законе, а регламентирующий общественные отношения на равных основаниях с законом. Глава государства, наделенный регламентарной властью, становится важнейшим субъектом нормотворческой деятельности.

Исключительно широки законодательные полномочия главы государства в странах с монократическими режимами.

Внешнеполитические полномочия

Объем внешнеполитических полномочий главы государства определяется действующим законодательством, а уровень и степень их реального осуществления зависят от сложившейся политической практики, обычаев и традиций политической жизни. По-

становления, характеризующие статус главы государства в области внешних сношений и конкретизирующие его полномочия, встречаются преимущественно в конституциях, принятых после второй мировой войны. "Президент Республики — записано в Основном законе ФРГ — представляет Федерацию в международных правовых сношениях" (ст. 59). Примерно так же определяется положение монарха в Испании. "Король — гласит Конституция — осуществляет высшее представительство Испании в международных отношениях" (ст. 56). Несколько более специализированный характер носят правовые нормы, используемые в республиках со смешанной формой правления. Так, согласно французской Конституции, "президент Республики ведет переговоры о заключении договоров и ратифицирует их" (ст. 52). Весьма лапидарна Конституция США, которая наделяет президента правом "по совету и с согласия сената" заключать международные договоры и назначать дипломатических и консульских представителей (разд. 2 ст. II). Исключительно широкие полномочия американского президента основаны не на тексте Конституции, а на решениях Верховного суда, резолюциях Конгресса и доктрине "внешнего суверенитета". Последняя исходит из утверждения, что "внешний" суверенитет в отличие от "внутреннего" не является производным от передачи полномочий штатов, а вытекает из акта образования федерации. Поскольку же президент — единоличный носитель федеральной исполнительной власти, а осуществление внешней политики образует ее прерогативу, соответственно руководство внешней политикой отнесено к ведению главы государства.

При установлении реальных внешнеполитических полномочий главы государства нельзя исходить только из конституционного текста. В Основном законе ФРГ они определяются, например, значительно шире, нежели в американской Конституции, хотя действительность прямо противоположна. Решающее значение имеет практика функционирования конституционного механизма. В странах с парламентарными формами правления все полномочия главы государства осуществляются правительством и его руководителем. В республиках со смешанной формой правления в зависимости от расстановки политических сил возможно как единоличное руководство внешней политикой со стороны главы государства, так и определенное разделение полномочий между ним и главой правительства. В президентских республиках глава государства занимает явно доминирующие позиции в области руководства и управления внешними делами. Таким образом, национальная практика в области осуществления внешнеполитических полномочий отличается значительным разнообразием. Тенденции к концентрации оперативного руководства внешними сношениями противостоит в демократических странах тенденция к сохранению возможности контроля за ее проведением другими высшими органами. Поэтому, даже в президентских республиках, где глава государства располагает обширными полномочиями в области руко-

водства внешней политикой, его возможности в определенной степени лимитированы. Только в странах с монократическими режимами, деспотическим или абсолютистским правлением какое-либо "конкурирующее" участие других государственных органов в осуществлении внешних функций государства практически отсутствует.

Действующее законодательство, корректируемое практикой построения и функционирования государственного механизма, позволяет выделить и очертить компетенцию главы государства в сфере внешних сношений. Это, во-первых, *верховное представительство страны в международных отношениях.* Любое выступление, заявление или акция главы государства, независимо от наличия специальных полномочий, обязывают государство. С этим же связано и право непосредственного обращения к главам иностранных государств. Это право может осуществляться как путем посланий, так и посредством личных встреч. Практика свидетельствует о том, что все более активный характер приобретают личные контакты, визиты и встречи глав государств, а равно международные форумы с их участием. При выезде главы государства с официальным визитом за рубеж (в некоторых странах, например Мексике, с разрешения парламента) он имеет право на почетную встречу и пользуется особыми льготами и привилегиями.

Во-вторых, глава государства *назначает руководителя ведомства иностранных дел и дипломатических представителей станы за рубежом.* В США такие назначения производятся формально "по совету и с согласия Сената", в большинстве других стран — по решению правительства. Глава государства скрепляет своей подписью верительные и отзывные грамоты. При нем аккредитируются иностранные дипломатические представители.

В-третьих, в ряде стран глава государства *дает, указания о подготовке и проведении переговоров, участвует лично в наиболее важных из них и подписывает международные договоры или другие международно-правовые акты.* Его обязаны информировать о проведении переговоров и подписании актов, не требующих ратификации. В США, где весьма распространена практика подписания так называемых исполнительных соглашений, не требующих ратификации Сенатом, президент должен представлять их в определенные сроки Сенату для ознакомления. Глава государства скрепляет своей подписью ратификационные грамоты, однако наиболее важные международные договоры ратифицируются на основе решения парламента (либо одной из палат). В США решение о ратификации принимает только верхняя палата Конгресса квалифицированным большинством в две трети голосов. Во Франции ратификация производится президентом на основе уполномочивающего закона, принимаемого Парламентом.

В-четвертых, к компетенции главы государства во многих странах отнесено *объявление войны и заключение мира.* Особая значимость этого полномочия привела к тому, что в большинстве

стран оно осуществляется на основе решения парламента или правительства. В США право объявлять войну отнесено к компетенции Конгресса (разд. 8 ст. I). Однако президент, используя свои полномочия главнокомандующего вооруженными силами, может отдать приказ об их применении за рубежом без санкции парламента. Согласно совместной резолюции палат, принятой в 1973 году, вооруженные действия, начатые по приказу президента, должны быть прекращены в течение 60 дней с момента представления доклада президентом спикеру Палаты представителей и председателю pro tempore Сената. В исключительных случаях — 90 дней, если конгресс не объявит войну или не примет специальный закон. На практике именно эти полномочия президента используются все чаще при применении вооруженных сил США за пределами страны.

Полномочия в судебной области

Государственно-правовая доктрина и конституционное законодательство почти всех стран мира провозглашают независимость судебной власти. Вместе с тем за главой государства сохраняются значительные полномочия, позволяющие оказывать серьезное влияние на деятельность судейского механизма.

Важнейшими полномочиями в этой области являются:

- назначение на судебные или высшие судебные должности;
- председательствование в высших консультативных учреждениях, которые ведают дисциплинарными и отчасти административными вопросами, относящимися к судейскому корпусу;
- осуществление права помилования.

Так, в США президент "по совету и с согласия Сената" назначает членов Верховного суда, который представляет собой не только высшую судебную инстанцию общей юрисдикции, но и орган конституционного надзора. О значимости этих назначений можно судить по двум весьма примечательным примерам. В 30-е годы Президент США Ф. Рузвельт столкнулся с оппозицией консервативного большинства членов Верховного суда своему так называемому "новому курсу". Только проведя назначение нескольких либеральных судей, он сумел сломить это сопротивление, хотя его попытки реформировать Верховный суд окончились безрезультатно. В 1986 г. Президент Р. Рейган назначил председателем Верховного суда У. Ринквиста и членом суда А. Скалиа, которые были известны как архиконсервативные деятели. Учитывая, что члены Верховного суда пребывают в должности пожизненно, а за годы своего существования судом были объявлены неконституционными тысячи законов Конгресса и отдельных штатов, проведенные назначения оказали заметное влияние на общую ориентацию судебной политики.

Назначение, перемещение и карьера судейских чинов во многом зависят от деятельности различных консультативных дис-

циплинарных органов, руководимых главой государства. Во Франции, например, таким органом выступает Высший совет магистратуры, возглавляемый президентом Республики.

Право помилования, которым наделен глава государства, трактуется обычно весьма расширительно и включает не только смягчение наказания, но и освобождение от преследования. О том, как оно используется, свидетельствует решение Президента Дж. Форда об освобождении от судебного преследования Р. Никсона после отставки последнего с поста Президента США в связи с угрозой применения импичмента.

Чрезвычайные полномочия

Во многих странах (США, Франция, Шри Ланка, Нигерия, Кот-д'Ивуар, Сенегал и др.) глава государства наделен правом введения чрезвычайного положения или использования чрезвычайных полномочий. **Чрезвычайное положение** имеет довольно много разновидностей: **осадное положение, военное положение, состояние повышенной опасности** и т. п. Характеризующая их общая черта — это приостановка действия конституционных гарантий, ограничение полномочий представительных учреждений, расширение власти административных или военно-политических органов, введение в ряде случаев превентивного заключения. Так, согласно ст. 16 Конституции Франции, Президент Республики в случае угрозы режиму, территориальной целостности и независимости страны, выполнению международных обязательств и нормальному функционированию властей может принять все необходимые меры, диктуемые обстоятельствами. Он должен проконсультироваться с Премьер-министром, Конституционным советом и председателем палат, однако их мнение не связывает президента. Парламент не может быть распущен, но он лишается на этот период важнейшего полномочия — возможности выражения недоверия правительству. В США решение президента о введении чрезвычайного положения может сопровождаться использованием вооруженных сил внутри страны для подавления волнений.

В условиях демократических стран применение чрезвычайных полномочий должно носить временный характер и использоваться исключительно в целях защиты основных прав и свобод, восстановления и утверждения законности и обеспечения нормального функционирования государственных властей.

Специфические черты института главы государства в развивающихся странах

В подавляющем большинстве этой группы стран преобладающей чертой является *исключительно высокий уровень концентрации власти.* Ее верховным носителем в большинстве стран выступает глава государства. Лишь в немногих из них (Индия, Ма-

лайзия и некоторые другие) были использованы в той или иной степени парламентарные формы, определяющие преимущественно представительный характер функций и роли главы государства.

В монократических республиках, дуалистических и особенно абсолютных монархиях глава государства сосредоточивает в своих руках всю полноту власти и нередко наделяется почти неограниченными полномочиями во всех сферах государственного руководства и управления. Это подчеркивается зачастую и присвоением особых титулов и званий вроде "вождя всех вождей", "отца-основателя нации", "человека-народа" и т. п.

Обоснованию единоличной власти служат различные **концепции харизматического лидерства,** в соответствии с которыми власть есть некое мистическое свойство, особый сверхъестественный дар, присущий отдельным выдающимся личностям. В силу этого харизматический национальный лидер может объединять вокруг себя широкие массы и представлять непосредственно их интересы, не нуждаясь в средствах правовой легитимации. Нередко истоки такой власти усматриваются в институтах традиционного, то есть докапиталистического, общества или даже в проекции власти вождя на современное государство. Многие западные авторы и исследователи из освободившихся стран обосновывают необходимость "сильной власти" потребностями (императивами) развития, обеспечения стабильности и эффективного управления. Практика, однако, показывает, что диктаторские режимы по преимуществу неэффективны и нестабильны. Достаточно отметить, что примерно за четверть века независимого развития в странах Африки имело место более 100 попыток государственных переворотов. Нередко деспотическое правление ставит национальное государство на грань полной дезинтеграции и развала (Чад, Уганда, Либерия, Сомали и др.).

Традиционные правовые средства ограничения власти главы государства во многих освободившихся странах малоэффективны. В результате ни объем, ни срок полномочий главы государства фактически, а зачастую и формально, не лимитированы, и возможности его легальной замены иным лицом в соответствии с процедурой, предусмотренной конституцией, сведены к минимуму. Не случайно, например, почти во всех странах Тропической Африки все смены главы государства происходили либо в связи со смертью последнего, либо в результате государственного (военного) переворота.

Глава государства в большинстве развивающихся стран — основное и решающее звено всего механизма осуществления власти. От его позиции во многом зависит решение важнейших вопросов внутренней и внешней политики государства.

Глава 9. Парламенты зарубежных государств

§ 1. Место парламентов в системе высших органов государственной власти

Парламент и парламентаризм

Термин "парламент" происходит от латинского слова "parlare", что значит "говорить, разговаривать". **Парламент — высший общенациональный представительный орган государства.** Во всех современных конституциях он определяется как носитель верховной законодательной власти. Представительные учреждения возникли еще в феодальных государствах. Но тогда они были совещательными органами при монархе и имели лишь ограниченные финансовые права. Поэтому можно считать, что парламенты в подлинном их значении возникли в буржуазном государстве.

Для периода домонополистического капитализма характерно преобладание **парламентаризма,** т. е. такой **формы государственного руководства, которой присущи ведущее положение парламента в системе высших органов государственной власти, его контроль за исполнительной властью, разделение законодательного и исполнительного труда, привилегированное положение депутатов и их юридическая независимость от избирателей.**

Парламентаризм развивался в той или иной стране в зависимости от конкретных исторических и политических условий. Так, наиболее яркое выражение он получил в Великобритании, в меньшей степени проявил себя во Франции после крушения бонапартизма, а также в США. Но независимо от степени влияния на политическую жизнь парламент, формально считавшийся представительным органом всего населения, не допускал к участию в выборах в силу различных цензов, содержащихся в избирательном праве, довольно значительную часть населения буржуазных стран.

Несмотря на то, что парламент и парламентаризм — взаимообусловленные явления, так как парламентаризм немыслим без парламента, высший представительный и законодательный орган страны все же может лишиться признаков, присущих парламентаризму.

XX столетие характеризуется, с одной стороны, постепенной отменой ограничений, имевшихся в избирательном праве, и преобразованием парламентов вследствие этого в органы, представляющие самые различные социальные слои общества, а с другой — усилением роли органов исполнительной власти в различных областях общественной и государственной жизни за счет парламентских полномочий, использованием разнообразных ме-

, тодов воздействия исполнительной власти на парламент. Крайним средством, к которому прибегали наиболее реакционные круги империалистических государств, была полная ликвидация представительных учреждений.

Но процесс ослабления роли парламентов и выдвижения на первое место в системе государственных органов правительств (глав государств в президентских и полупрезидентских республиках) не является постоянным. Он чаще всего характерен для периода кризиса в экономической и социально-политической жизни той или иной страны. На определенном этапе, например после второй, мировой войны и в современный период, парламент вновь отвоевывает свои позиции, и тогда начинает в полной мере вновь проявляться парламентаризм. Для некоторых же стран, к числу которых относятся скандинавские, в силу особой расстановки политических сил нынешнее столетие вообще ознаменовалось постепенным укреплением парламентаризма.

Положение парламента в освободившихся странах неодинаково. В некоторых из них он играет значительную роль в осуществлении государственной власти (Индия, Малайзия, Сингапур). Однако в большинстве таких государств, особенно при монократических, диктаторских политических режимах, парламент занимает незначительное место в системе высших государственных органов, выполняя функции регистрационной палаты (например, Пакистан, Индонезия).

Однако независимо от места, занимаемого парламентом в государственном механизме, весьма существенной тенденцией является усиление воздействия на него многообразных групп давления, представляющих, как правило, интересы различных группировок внутри правящих классов. Они добиваются проведения через парламент выгодных для этих группировок законопроектов, выделения для них крупных ассигнований из государственного бюджета. В ряде стран, например в США, деятельность групп давления вылилась в создание своеобразной третьей палаты Конгресса, названной "лобби" (дословно — кулуары, вестибюль). И законодательство даже пытается как-то регламентировать ее деятельность.

Парламент и исполнительная власть

Ограничение прав парламента проявляется прежде всего в его взаимоотношениях с исполнительной властью. Важнейшая область государственной деятельности, которая ранее считалась исключительной привилегией парламента, — законодательство — теперь разделена между ним и правительством (либо президентом). При этом парламент ущемляют в его законодательных правах разными путями.

Первый путь — все большая монополизация правительством права законодательной инициативы. Во всех зарубежных стра-

нах большинство законопроектов, принимаемых парламентом, составляют правительственные законопроекты. Даже в тех президентских республиках, где глава государства не имеет права законодательной инициативы, он по существу является главным законодателем, используя для внесения своих законопроектов депутатов своей партии.

Второй путь, часто встречающийся в парламентской практике, — прямое наделение правительства правом издания нормативных актов, обладающих силой закона (так называемое *делегированное законодательство).* В некоторых государствах (Франция, ФРГ, Италия) правящие круги добились внесения в конституции статей, которые уполномочивают парламенты на передачу исполнительной власти права издания актов делегированного законодательства. Однако в большинстве государств это конституционно не оформлено и осуществляется на основе практики, а иногда даже и вопреки конституции (США, Япония).

Третий путь — фактическое или конституционное ограничение круга вопросов, по которым может законодательствовать парламент. Во многих странах он четко не установлен, что позволяет исполнительной власти произвольно определять вопросы, которые решаются правительственными постановлениями или президентскими декретами (Великобритания, Финляндия). Согласно ст. 34 Конституции Франции 1958 г. Парламент законодательствует только по определенному, ограниченному кругу вопросов.

Четвертый и весьма распространенный *путь — принятие "законов-рамок" или "законов-принципов".* Парламент издает законы в самом общем виде, предоставляя правительству или президенту право развивать их и дополнять. Это право нередко используется исполнительной властью для придания закону под видом его конкретизации и дополнения иного смысла, чем тот, который заложен в него законодателем.

Используются и другие пути. Так, Основной закон ФРГ предусматривает состояние "законодательной необходимости", позволяющей президенту после двухкратного отклонения Бундестагом законопроекта, с которым правительство связывает вопрос о доверии, вводить его в действие с согласия Бундесрата, включающего представителей правительств земель. При "чрезвычайном положении" права парламента передаются так называемому общему комитету •— его узкому по составу органу, в который входят 33 члена.

Парламенты ограничиваются и в своих финансовых правах, в праве контроля за деятельностью правительства.

В то же время следует отметить, что на характер взаимоотношений парламента и исполнительной власти в значительной мере влияет форма правления.

В парламентарных республиках и монархиях представительный орган играет важную роль в формировании правительства, хотя и не во всех странах может оказывать непосредственное

влияние на его состав. В некоторых государствах (например, в Италии и Швеции) правительство приступает к исполнению своих обязанностей после получения парламентской *инвеституры*. В ФРГ роль Бундестага сводится лишь к избранию главы правительства — федерального канцлера. Аналогичное право принадлежит японскому Парламенту. Процедура инвеституры отсутствует и в большинстве других стран. Но во всех случаях правительство формируется в соответствии с соотношением сил в парламенте.

В большинстве стран парламент не определяет политическую программу правительства. Обсуждение правительственных заявлений (или тронной речи) сводится лишь к выражению пожеланий кабинету. Важным средством воздействия на правительство в парламентарных республиках и монархиях является право парламента выразить ему недоверие, и тогда оно уходит в отставку. Однако возможность использования такого средства ограничена тем, что парламент подвергается риску досрочного роспуска, к которому может прибегнуть правительство.

В республиках со смешанной формой правления премьер-министр и министры назначаются президентом, но определяется состав правительства обычно с учетом соотношения партийных сил в парламенте. Однако это не является обязательным условием функционирования правительства, которое в большей степени зависит от главы государства, чем от парламента. Парламент может выразить недоверие кабинету, правда, процедура принятия резолюции недоверия является довольно сложной. Кроме того, она, как и в парламентарных государствах, может привести либо к его отставке, либо к роспуску парламента.

В президентских республиках парламент и президент, стоящий во главе правительства, формально независимы друг от друга. Не имея возможности непосредственно влиять на деятельность президента и его администрации, на формирование последней, парламент может, однако, в определенной мере использовать такое средство воздействия на них, как собственные финансовые и контрольные полномочия. Но фактически государственные органы действуют не изолированно друг от друга, а представляют собой единый механизм власти. Главной задачей высших органов государственной власти, президента и парламента, является выработка общей стратегии для обеспечения интересов тех социальных слоев общества, которым эта власть принадлежит.

Тенденция к ограничению парламентских полномочий отчетливо проявляется и в большинстве освободившихся стран. В одних это происходит путем прямого ограничения сферы законодательной деятельности парламента (Шри Ланка, Индонезия, Сенегал), в других указанной цели служит разграничение компетенции федерации и ее субъектов (Малайзия). Используются также и другие средства. В странах упомянутой группы парламентские учреждения играют, как правило, второстепенную роль во всех сферах регулирования общественной жизни. В то же время опыт

ряда развивающихся стран, например государств Латинской Америки, подтверждает, что борьба за демократию связана обычно с повышением роли представительных органов. .

§ 2. Структура парламентов

Палаты парламента

Для буржуазных парламентов в период их возникновения была характерна двухпалатная структура. В унитарных государствах она отразила прежде всего компромисс между стремящейся к власти буржуазией и дворянством. При этом нижние палаты формировались путем прямых выборов. Представительным нижним палатам противостояли верхние, назначаемые главой государства, либо формировавшиеся по наследственному признаку, либо образованные тем и другим путем. По такому принципу до сих пор формируется Палата лордов Великобритании, состоящая из наследственных пэров, духовных пэров (архиепископов и некоторых епископов), высших судей и пожизненных пэров, которым этот титул пожалован монархом.

После второй мировой войны от двухпалатной системы отказались ряд европейских стран (например, Дания и Швеция), некоторые страны Азии и Африки с унитарной формой государственного устройства. Объясняется это тем, что верхняя палата призвана выступать как средство сдерживания демократических тенденций, проявляющихся в нижней палате. Это отмечают многие государствоведы, признавая, что если верхняя палата перестает играть такую роль и становится аналогичной по своему составу нижней палате, то она превращается в бесполезный дубликат последней. В то же время наблюдается и обратная тенденция. •Так, в некоторых странах Восточной Европы (Польша, Румыния) в результате проведенной там перестройки государственных институтов восстановлена двухпалатная система. Но все же следует признать, что такая структура парламентов более обоснованна для федераций, где верхняя палата представляет интересы субъектов федерации.

Срок полномочий нижней палаты каждого созыва колеблется от двух до семи лет. Так, в США Палата представителей избирается на два года, Бундестаг ФРГ и Палата представителей Японии — на четыре года, Национальное собрание Франции — на пять лет, Палата представителей Ирландии — на семь лет. Вторая палата, если она не является назначаемой, как правило, избирается на более длительный срок, чем первая. При этом в одних странах она обновляется целиком, а в других — по частям. Например, Сенат США обновляется каждые два года на одну треть. Консервативности верхних палат способствует более высокий возрастной ценз, установленный для их членов. Иногда он составляет 30—40 лет.

Чаще всего верхние палаты образуются путем косвенных или двухстепенных выборов (Австрия, Франция, Нидерланды). В некоторых странах они избираются непосредственно населением (США, Япония, Италия), в ряде государств применяется смешанная система, при которой сочетаются элементы выборности, назначения и наследственности (Бельгия, Ирландия). Используются и другие методы формирования верхней палаты. Так, в ФРГ Бундесрат состоит из членов правительств земель. Поэтому партии, не участвующие в правительствах земель, не могут получить места в Бундесрате. Даже в пределах одной страны порядок выборов членов верхней палаты может быть различен. В Швейцарии, например, члены Совета кантонов выбираются в одних кантонах непосредственно населением, в других — кантональными парламентами.

В тех странах, где допускается досрочный роспуск парламента, досрочно могут распускаться только нижние палаты.

Следует отметить также парламенты с особой структурой. Это относится к Стортингу Норвегии. Сначала он избирается целиком, затем 1/4 из его состава выбирается в верхнюю часть — Лагтинг, остальные же депутаты составляют нижнюю часть — Одельстинг. При этом соотношение политических сил в обеих частях одинаково. Все вопросы, кроме принятия законопроектов, решаются парламентом в целом. Постоянные комиссии являются общими для всего парламента. Поэтому Стортинг нельзя безоговорочно отнести к двухпалатному парламенту. До недавнего времени такую же структуру имел Альтинг Исландии. В настоящее время он является однопалатным органом.

Партийные фракции парламента (палат)

В большинстве парламентов после их созыва создаются партийные фракции (группы). В современный период в ряде новых конституций, и особенно в регламентах парламентов (палат), получили закрепление порядок формирования и права парламентских фракций.

Во многих регламентах установлено минимальное число депутатов, которые вправе образовывать фракцию. Так, во Франции оно составляет 30 членов в Национальном собрании и 14 — в Сенате, в Бундестаге ФРГ — 15 депутатов, в Бразилии — 1/10 всех членов Палаты депутатов. В результате введения такого минимума небольшие по численности группы депутатов лишаются возможности активно влиять на различные стороны парламентской деятельности, участвовать в формировании внутрипарламентских органов. Установление подобных минимумов принято оправдывать необходимостью усиления работоспособности парламента.

Партийные фракции занимают важное место в парламентском механизме. По согласованию с лидерами фракций подбираются кандидатуры в руководящие органы парламента и его палат,

подготавливаются списки председателей и членов постоянных и временных комиссий и других органов парламента. Все эти органы образуются обычно на основе пропорционального представительства от парламентских фракций.

Фракции оказывают большое влияние на работу представительного органа — выработку повестки дня пленарных заседаний, направление прений, голосование, использование различных форм контроля за исполнительной властью. На уровне фракций ведутся переговоры об образовании правительства. Но значение фракций выходит за рамки чисто парламентской деятельности, поскольку они активно влияют на формирование руководящих органов своих партий и на проводимую ими политику.

В различных странах и партиях фракции создаются по-разному. Как правило, проводится общее собрание депутатской группы (кокус, конференция), задачей которого является выработка единой политики, решение организационных вопросов. Крупные фракции могут делиться на группы, секции. Фракцией обычно руководит правление, комитет, в который входят лидеры партии, парламентские организаторы ("кнуты"), секретари. Практически в руках лидеров сосредоточены основные полномочия фракции, рядовые же депутаты ("заднескамеечники") существенного влияния на ее работу не оказывают.

Руководящие органы парламента

Ведущую роль в деятельности парламента играет его руководящий орган. В странах с двухпалатной системой каждая палата формирует свой руководящий орган.

Руководство парламента (палат) осуществляется либо единолично *председателем* (спикером), либо *коллегиальным органом* (президиумом, бюро, комитетом, конференцией). Председатель нижней палаты, вице-председатели, секретари либо коллегиальные руководящие органы образуются самой палатой. Но в некоторых странах имеются свои особенности. Так, в Нидерландах председатель нижней палаты формально назначается монархом из числа трех предложенных палатой кандидатур. Но в некоторых развивающихся странах председателем парламента выступает глава государства.

Пост председателя верхней палаты замещается по-разному. В одних странах он избирается самой палатой (Франция, Италия, Япония). В некоторых президентских республиках, в том числе в США, председателем верхней палаты по должности становится Вице-президент. В Великобритании Палатой лордов руководит лорд-канцлер — представитель исполнительной власти. В Канаде Спикер Сената назначается актом генерал-губернатора по рекомендации Премьер-министра.

Компетенция руководящего органа распространяется на все аспекты парламентской деятельности. Председатель представляет

парламент во взаимоотношениях с другими органами, обладает дисциплинарной властью. По договоренности с вице-председателем или советом председателей (там, где таковой есть) он определяет повестку дня заседаний, обеспечивает первоочередное рассмотрение вопросов, внесенных правительством, руководит прениями, устанавливает на основе регламента процедуру обсуждения вопросов и порядок голосования, координирует работу парламентских органов, ведает парламентским бюджетом и внутренней полицией.

Большие права в области процедуры дают председателю возможность активно влиять на решения парламента. В его распоряжении имеются различные средства ограничения инициативы неугодных правящим партиям депутатов, он может не дать согласия на внесение депутатских запросов правительству или его отдельным членам, сократить время выступления, лишить слова на основании "неуважения к собранию", а в отдельных случаях запретить депутату участвовать в заседаниях на определенный срок.

В некоторых странах председатель палаты (парламента) признается фигурой внепартийной. Исходя из этого он не вправе выступать по существу обсуждаемых вопросов и участвовать в голосовании, что не лишает его, однако, дискреционных прав. Но чтобы сохранить соотношение партийных сил в парламенте, его депутатские функции осуществляет лицо, которое является его заместителем как депутата. Такой порядок установлен, например, в Скандинавских странах.

По сложившейся традиции Спикер Палаты общин Великобритании также должен находиться в стороне от бывших коллег по партии или каких-либо группировок, обязан воздерживаться от высказывания своих позиций по обсуждаемым вопросам, защищать права меньшинств в Палате. На Спикера возлагается задача регулирования разногласий между фракциями правящей и оппозиционных партий. Но в отличие от руководителей парламентов Скандинавских стран Спикер Палаты общин продолжает оставаться депутатом, выполняя часть своих депутатских функций: работает с избирателями, письмами граждан и даже в исключительных случаях может голосовать, например, если голоса "за" и "против" законопроекта разделились поровну.

Парламентские комиссии (комитеты)

Важной составной частью парламентов являются их комиссии (комитеты). Они образуются либо на весь срок парламентских полномочий, либо на каждой сессии. Почти во всех двухпалатных парламентах свои комиссии создает каждая палата, хотя могут образовываться и объединенные комиссии. Наиболее распространенная среди последних — согласительная комиссия, задачей которой является выработка согласованных решений при возникновении разногласий между палатами по тому или иному вопросу. Постоянные комиссии имеются во всех парламентах, но помимо

этого в некоторых могут создаваться и временные комиссии для рассмотрения конкретного законопроекта или иного вопроса либо для подготовки сложных вопросов, относящихся к ведению нескольких комиссий (смешанные).

Состав комиссий (а соответственно и их председателей), как правило, пропорционален численности парламентских фракций. Заседания комиссий в большинстве стран проходят за закрытыми дверями, отчеты о них не печатаются и, следовательно, деятельность их не подвержена контролю со стороны общественности. Депутаты, не являющиеся членами этих комиссий, могут присутствовать на заседаниях либо по специальному разрешению руководства, либо если обсуждается внесенный ими вопрос. Правда, в некоторых странах (США, Великобритания) стали допускаться открытые заседания парламентских комиссий.

В то же время комиссии вправе приглашать на свои заседания в качестве экспертов государственных чиновников и других лиц, в том числе представителей делового мира, что дает им возможность оказывать давление на членов комиссий без опасения оказаться под огнем критики со стороны общественности и средств массовой информации. В комиссиях легче провести обработку депутатов группами давления, а также достичь межпартийных компромиссов. Именно поэтому деловое обсуждение вопросов проходит в постоянных комиссиях парламентов, а не на их пленарных заседаниях. Члены комиссии обязаны сохранять в тайне сведения, полученные ими во время работы в ней, если правительство объявляет их не подлежащими разглашению.

По существу постоянные комиссии являются не вспомогательными органами парламента, а органами, которые присвоили себе ряд парламентских полномочий. Их роль неодинакова в различных странах, не все они обладают правом законодательной инициативы, правом контроля за правительством и административным аппаратом. Однако во всех парламентах постоянные комиссии предварительно рассматривают внесенные в парламент законопроекты, хотя в регламентах некоторых парламентов такая процедура признается необязательной. Выполняя эту функцию, постоянные комиссии могут существенно влиять на судьбу и на содержание указанных проектов. В некоторых странах, например в Италии и Испании, парламент на основании конституции и регламента может предоставлять им право не только рассматривать, но даже утверждать те или иные законопроекты.

Палата общин Великобритании для рассмотрения наиболее важных вопросов, которые не передаются в постоянные комиссии, преобразуется в комитет всей Палаты, не связанный строгими процедурными правилами, характерными для работы Палаты. До недавнего времени она преобразовывалась при рассмотрении бюджета в комитет по ассигнованиям и комитет путей и средств. Но теперь для обсуждения бюджета создан специальный комитет по государственным расходам.

В тех странах, где осуществляется достаточно жесткий парламентский контроль за исполнительной властью, как правило, создается большое число не функциональных, а отраслевых постоянных комиссий, которые имеют право знакомиться с документами соответствующих органов исполнительной власти и свои отчеты по этим вопросам представляют парламенту. В ряде стран организованы специальные постоянные комиссии для контроля за деятельностью правительств, обычно им же предоставлено право ставить перед парламентом вопрос о доверии правительству.

В ряде стран парламенты или палаты вправе создавать следственные и ревизионные комиссии, которые носят временный характер и призваны рассматривать конкретные дела. При этом роль таких комиссий может быть весьма различной. Имеется немало примеров из парламентской практики, когда их образование было направлено на расследование и придание гласности злоупотреблений со стороны представителей исполнительной власти. К созданию таких комиссий парламенты чаще всего прибегали в тех странах, в которых правительство не несет политической ответственности перед парламентом. В то же время деятельность таких комиссий иногда носила явно антидемократический характер. Общеизвестна роль, которую играла, например, комиссия Палаты представителей Конгресса США по расследованию антиамериканской деятельности. Она выступала нарушителем демократических прав и свобод, преследуя граждан за политические убеждения или просто по доносу. Граждане, признанные этой комиссией "нелояльными" к существующему строю, ограничивались в правах, в том числе и в праве на занятие определенных должностей. Нередко результаты работы следственных и ревизионных комиссий, если это невыгодно правящим кругам, не выносятся на обсуждение парламента.

Иные органы парламента (палат)

В парламентах создаются и другие органы. В странах, в которых парламент осуществляет контроль за правительством и администрацией, имеются специальные парламентские органы контроля: ревизоры, контролеры, омбудсманы, особые представительства и др. **Финансовым ревизорам** принадлежит, например, право проверки счетов и отчетности о расходовании государственных средств.

В ряде стран некоторые полномочия парламента при определенных обстоятельствах осуществляются более узкими **коллегиями депутатов.** Так, в Испании в палатах парламента создаются депутатские комиссии во главе с председателями палат, которые обеспечивают отправление властных полномочий палат в период между сессиями и в некоторых других случаях. В Швеции в случае войны или непосредственной опасности войны Риксдаг может заменять его военная делегация. Аналогичную роль кризисной ситуации играет общий комитет Бундестага и Бундесрата ФРГ.

Для оказания помощи председателю парламента (палаты) могут создаваться **советы старейшин, конференции при председателе** и т. д. **В** них кроме председателя парламента входят вице-председатели, представители парламентских фракций, иногда также председатели постоянных комиссий парламента.

В некоторых странах создаются для контроля за исполнительной властью и иные органы. Так, во Франции в 70—80-е гг. были образованы **специальные парламентские представительства:** по делам Европейских сообществ, по планированию, по демократическим вопросам и др. Они образуются из депутатов обеих палат на основе пропорционального представительства от партийных фракций. Первое из таких представительств получает всю необходимую документацию о деятельности институтов Европейского Союза, заслушивает министров, дает правительству свои рекомендации.

Для организации выборов во внутренние органы парламента (палаты) в некоторых из них создаются специальные **комитеты по подготовке выборов** на основе пропорционального представительства от партийных фракций. Эти комитеты подготавливают списки членов постоянных и временных комиссий, а также иных органов, и если не возникает возражений среди депутатов, то предложения комитетов одобряются обычно без голосования.

Большую помощь депутатам в их работе и всему парламенту оказывают различные парламентские службы (канцелярии, секретариаты, административные конторы), состоящие из профессиональных чиновников и работающие под руководством генерального секретаря парламента. Контроль за их деятельностью осуществляют председатель парламента (палаты) и некоторое число избранных депутатов, образующих **бюро или управление.**

Некоторые особенности имеет внутренняя структура парламентов в странах с монократическими режимами. В них формирование внутрипарламентских органов зависит преимущественно от главы государства либо высших партийных органов. Пост председателя парламента, как правило, занимает один из представителей- руководства партии. Иногда он входит в состав руководства по должности. Специальные контрольные органы за исполнительной властью в таких парламентах обычно не создаются. Деятельность постоянных комиссий носит по существу чисто формальный характер, так как они лишь одобряют предложения партийного руководства.

§ 3. Компетенция парламентов. Парламентский контроль

Конституционное закрепление компетенции

Для определения места парламента в системе государственных органов важное значение имеет его компетенция. Компетенция зависит от формы правления, формы государственного уст-

ройства, исторических условий, степени демократичности страны, соотношения в ней политических сил и ряда иных факторов. Так, в президентских республиках парламенты не принимают участия в формировании правительства, ограничен их контроль за деятельностью исполнительной власти. В федеративных государствах компетенция представительных органов поделена между федерацией и ее субъектами. В государствах с тоталитарным режимом конституции могут закреплять за парламентом значительные права, но на практике большинство их полномочий оказываются фиктивными. Изменение соотношения политических сил во Франции в 50-х гг. привело к принятию Конституции 1958 г., которая существенно урезала права Национального собрания в сфере законодательства и контроля.

Во многих странах компетенция парламента недостаточно четко регламентируется конституционными актами. Тем не менее все они предоставляют право высшему представительному органу страны издавать законы самостоятельно или совместно с главой государства, устанавливать налоги, принимать государственный бюджет. Многие конституции закрепляют некоторые формы парламентского контроля за исполнительной властью и участия парламента во внешнеполитическом процессе.

В некоторых же конституциях компетенция более детализирована. Так, в соответствии с Конституцией Испании Генеральные кортесы осуществляют законодательную власть, принимают бюджет, контролируют деятельность Правительства, определяют свою внутреннюю структуру и порядок деятельности, принципы организации государственных органов и взаимоотношения между ними, основы правового положения личности и статус государственных служащих, административно-территориальное устройство государства, основы статуса региональных автономных образований.

В некоторых странах парламент наделен правом формирования или участия в формировании других органов. Так, парламенты Скандинавских стран и Финляндии выбирают из своей среды определенное число депутатов в консультативный орган северных стран — Северный совет. В тех государствах, где имеются специальные органы конституционного контроля, парламенты, как правило, принимают участие в назначении их членов (Австрия, Франция, Португалия, Бельгия и др.) либо назначают всех членов такого органа (ФРГ).

В демократических государствах парламенты выступают центральным звеном правоохранительной системы, определяют объем прав и свобод граждан и вырабатывают механизм их защиты.

В странах с двухпалатной системой парламентов конституции обычно наделяют нижнюю и верхнюю палаты разным объемом полномочий, но законодательными правами обладают при этом они обе. Так, только Сенат Конгресса США рассматривает и решает такие вопросы, как ратификация и денонсация междуна-

родных договоров, дает согласие на назначение высших лиц американской администрации. В парламентарных республиках и монархиях вопрос о назначении премьер-министра или одобрении состава сформированного им правительства, о вынесении вотума недоверия правительству относится к ведению нижней палаты.

Однако из этого правила имеются исключения. Так, ст. 84 Конституции Швейцарской конфедерации гласит: "Национальный совет и Совет кантонов принимают решения по всем вопросам, которые настоящая Конституция предоставляет в ведение Конфедерации и которые не относятся к ведению другой федеральной власти".

Законодательные права парламента

По характеру закрепленной в конституциях законодательной компетенции парламенты принято делить на три группы: с *абсолютно неограниченной, абсолютно ограниченной* и *относительно ограниченной законодательной компетенцией.*

К первой группе относятся парламенты, юридически обладающие правом принимать законы по любым вопросам (Великобритания, Италия, Ирландия, Греция, Япония). Ни в основных законах, ни в других актах не дается перечня вопросов, которые должны рассматриваться парламентами и решаться в принимаемых ими законах. Перечисление в конституции Швеции вопросов, которые решаются только путем принятия законов Риксдагом, не является ограничением его законодательной компетенции: конституция определяет его исключительные права, но одновременно устанавливает, что Риксдаг может принимать законы и по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства.

Во вторую группу входят парламенты преимущественно федеративных государств, чьи конституции четко разграничивают права федерации и ее субъектов. Так, при определении компетенции Конгресса США Конституция закрепила за ним не законодательную власть вообще, а только предоставленную ею. Более того, в разд. 9 ст. I установлен тот круг вопросов, по которым Конгресс не может принимать законов.

На современном этапе эта вторая группа пополнилась парламентами некоторых унитарных государств. К их числу относится Франция. Конституция Франции жестко ограничила перечень вопросов, по которым может законодательствовать парламент (ст. 34). Причем даже в этих ограниченных областях по одним вопросам он может принимать законы, а по другим — лишь устанавливать общие принципы (например, в социально-экономической сфере).

Третью группу составляют парламенты, рамки ограниченной законодательной компетенции которых довольно подвижны. Это парламенты некоторых федераций (ФРГ, Индия, Малайзия), где имеется совместная законодательная компетенция федерации и ее субъектов. В тех унитарных государствах, в которых созданы ав-

тономные образования, объем законодательных прав парламента, как правило, не определен. Однако в законе установлен перечень вопросов, входящих в компетенцию этих автономных образований (Дания, Испания, Финляндия). По ним не может законодательствовать парламент государства. При этом Генеральные кортесы Испании, например, обладают возможностью передавать и некоторые свои законодательные права региональным автономным объединениям.

Следует отметить, что даже в тех странах, парламенты которых имеют абсолютно неограниченную законодательную компетенцию, эта компетенция на практике стала уже. Ограничение законодательных прав парламентов проходит прежде всего по таким главным направлениям, как утрата законодательной инициативы, которая теперь в значительной мере сосредоточилась в руках правительства, и делегирование права издания актов, имеющих силу закона, исполнительной власти. Но при этом парламент все же стремится сохранить за собой контроль за делегированным законодательством. В большинстве стран, где оно допускается, правительство обязано в последующем (иногда по требованию парламента, а иногда в обязательном порядке) представлять акты делегированного законодательства на утверждение парламента.

В современный период ограничение законодательных прав парламентов происходит и в связи с вступлением многих стран в различные союзы и блоки, особенно такие, которые имеют тенденцию к преобразованию или преобразованы в конфедеративные формы объединений, например Европейский Союз. На основе вхождения в Европейский Союз часть законодательных прав, в первую очередь в области регулирования социально-экономических отношений и в области решения некоторых политических вопросов, переходит от парламентов входящих в ЕС стран к соответствующим органам этого объединения.

Финансовые полномочия

Полномочия парламентов давать согласие на установление налогов и других источников государственных доходов и определять ассигнования на государственные нужды являлись самой древней парламентской привилегией.

Что касается бюджета, то первоначально значение его заключалось лишь в установлении общих сумм расходов. Затем парламенты получили право контроля за их использованием. В более позднее время парламенты уже стали обладать правом определять в бюджете, как должны расходоваться выделяемые средства, запрещать перераспределение средств из одной статьи в другую. В некоторых странах в бюджет стали включаться и источники финансирования расходной части. Бюджет представляет по существу развернутый план деятельности правительства на соот-

ветствующий финансовый год. Отчет об исполнении бюджета позволяет контролировать выполнение этого плана.

Однако в современный период в целом ряде стран финансовые права парламентов стали ограничиваться. Это выразилось в принятии бюджетов в более общем виде, в предоставлении правительству права перераспределять средства (кроме защищенных статей), в передаче некоторыми парламентами части финансовых прав своей постоянной комиссии. В одних странах депутатское предложение о дополнительных расходах должно одновременно содержать указание на источники финансирования этих расходов (Финляндия), в других — депутаты вообще не могут вносить законопроекты и поправки, ведущие к увеличению расходов или уменьшению доходов (Франция, Португалия). Правительство иногда производит расходы, ставя парламент перед необходимостью их последующего одобрения. Так, согласно ст. 112 Основного закона ФРГ Федеральное правительство вправе в случае "непредусмотренной и неотложной потребности" производить сверхбюджетные и внеплановые расходы с одобрения не парламента, а федерального министра финансов.

В ограничении финансовых прав парламентов заинтересован банковский и промышленный капитал, который использует государственную казну как дополнительный источник обогащения, получая выгодные государственные заказы, субсидии, кредиты, финансовые гарантии и др.

Однако степень полноты использования парламентами своих финансовых прав часто зависит от расстановки в них политических сил. Там, где правительство не опирается на поддержку парламентского большинства, депутаты, как правило, подвергают проекты бюджетов серьезному обсуждению, вносят в них многочисленные поправки, более полно используют контрольные полномочия парламентов. Но при всех обстоятельствах приоритетом в этих вопросах обладает правительство, так как оно, подготавливая проект бюджета, опирается на квалифицированный административный аппарат, который владеет необходимой информацией, чего не имеют депутаты.

Следует в то же время отметить, что часть финансовых прав парламентов стран, входящих в Европейский Союз, перешла к его органам. Это касается, например, установления таможенных пошлин и некоторых других сборов.

Полномочия в области обороны и внешней политики

В этой области права парламента ограничены в наибольшей степени, хотя и не во всех странах. Так, Сенат США оказывает значительное влияние на внешнеполитическую деятельность Президента.

Парламент, как правило, наделен исключительной компетенцией в вопросах войны и мира. Так, в соответствии с § 19 Консти-

туции Венгрии Государственное собрание "решает вопросы об объявлении состояния войны и о заключении мира. ...в случае состояния войны или непосредственной угрозы вооруженного нападения другого государства (военной угрозы) объявляет чрезвычайное положение и создает Совет обороны... решает вопрос об использовании вооруженных сил за границей и внутри страны".

Некоторые конституции содержат при этом определенную оговорку. Так, Конституция Польши устанавливает: "Сейм может принять решение о состоянии войны только в случае вооруженного нападения на Польскую Народную Республику или если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны от агрессии".

Однако практика знает факты, когда правительство (президент) ставило парламенты перед свершившимся фактом. Кроме того, ряд конституций предоставляют исполнительной власти право решать вопросы войны в случае, если парламент не может по тем или иным причинам решить этот вопрос.

Совсем иначе подходит к вопросам войны Конституция Японии. Согласно ее ст. 9 провозглашается отказ от войны, от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров.

Помимо указанных выше прав парламенты решают вопросы о выделении ассигнований на оборону, о разрешении или запрещении нахождения иностранных войск на территории страны, о вхождении страны в военные союзы, об условиях призыва на военную службу и ряд др.

Как правило, парламентам предоставлено право ратификации и денонсации международных договоров. При этом в одних странах это относится ко всем договорам (США, Япония), в других — к наиболее важным (Франция, Италия, ФРГ, Венгрия).

Для оценки роли парламентов в данной области важен также вопрос о том, может ли парламент влиять на содержание договора. Так, регламент Национального собрания Франции не разрешает голосования по отдельным статьям договора и внесения в него поправок, оно может лишь одобрить или отклонить законопроект о ратификации. Аналогичные ограничения имеются и в других странах. В США, напротив, Сенат в резолюции о ратификации может вносить любые поправки и дополнения к отдельным статьям международного договора.

От ратификации следует отличать "дачу согласия" — форму, закрепленную в конституциях Италии, Испании, Дании. Она может быть предварительной (дача согласия на заключение соглашения) и последующей (одобрение уже заключенного соглашения). Так, предварительное согласие Генеральных кортесов Испании требуется для тех договоров и соглашений, в которых содержатся обязательства политического, военного, финансового характера, затрагивается территориальная целостность государства либо предполагается принятие, изменение или отмена законов.

В некоторых странах для договоров, затрагивающих территориальную целостность государства, требуется помимо решения парламента проведение плебисцита (Исландия).

Внешнеполитическая деятельность правительства формально является предметом обсуждения в парламенте. Но в действительности до сведения парламента чаще всего доводятся лишь общие принципы правительственной политики. В большинстве стран парламент не имеет действенных рычагов для оказания влияния на формирование внешней политики. Роль представительного органа заключается в основном "в одобрении и подтверждении" деятельности правительства, а не в ее направлении.

Однако такое положение характерно не для всех государств. К числу стран, где имеются действенные формы воздействия на внешнюю политику, относятся Скандинавские страны. Наряду с проведением общих дискуссий в парламентах по этим вопросам они создали специальные органы контроля за внешней политикой правительств. Так, в Швеции это — специальный Внешнеполитический комитет, состоящий из депутатов и номинально возглавляемый королем. С данным органом правительство консультируется предварительно по всем наиболее важным внешнеполитическим вопросам. Оно постоянно информирует комитет о всех своих шагах в указанной области.

Судебные функции

Полномочиями судебных органов парламенты обычно не наделяются. Исключение составляет Палата лордов британского Парламента, которая в первой инстанции (в составе судебных лордов) рассматривает дела о преступлениях, совершенных пэрами, и может выступать в качестве апелляционной инстанции.

В большинстве же государств парламенты наделены правом привлекать президентов, членов правительства, а иногда и других высших должностных лиц государства к судебной ответственности за совершенные ими преступления. Такая процедура получила наименование **"импичмента".**

Процедура импичмента в разных странах различна. В одной группе стран возбуждение дела осуществляется нижней палатой, а для его рассмотрения верхняя палата преобразуется в судебную коллегию (США, Великобритания, Бразилия). В США вынесенный Сенатом приговор может заключаться только в отстранении от должности. В ряде других стран решение о возбуждении преследования принимается либо парламентом в целом (Франция, Италия, Польша, Япония), либо только нижней палатой (Испания), либо любой из палат (ФРГ, Индия). Рассмотрение дела осуществляется специальным судом (Франция, Япония, Норвегия, Дания, Греция), конституционным судом (ФРГ, Италия), высшим судебным органом государства (Испания, Швеция) либо специальным трибуналом, созданным из депутатов парламента (Венгрия).

В странах с парламентарной формой правления возможность применения импичмента имела значение в период, когда правительство не несло политической ответственности перед парламентом. С введением такой ответственности импичмент практически не применяется. В президентских же республиках он может использоваться как весьма эффективное средство, что видно на примере США.

Парламентский контроль

Парламентский контроль и разнообразие его форм связаны с местом парламента в системе государственных органов, с формой правления. Поэтому степень его эффективности неодинакова в разных странах и на разных этапах их развития. Тенденция к сужению прав парламентов отразилась и на сокращении использования существующих форм контроля.

Конституционная практика знает следующие *формы контроля* парламента за деятельностью исполнительной власти: обсуждение основных направлений правительственной политики, бюджета и отчета о его выполнении, парламентские запросы, контрольная деятельность постоянных комиссий и специальных расследовательских комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц, назначаемых парламентом или его палатами, выражение недоверия правительству или отдельным министрам.

Как правило, после созыва нового состава парламента или открытия очередной сессии по правительственному заявлению (посланию главы государства) на пленарном заседании парламента развертывается широкая **дискуссия,** в ходе которой **депутаты дают оценку** всей **правительственной политике** или отдельным ее аспектам. Однако большая или меньшая степень воздействия на правительство выступлений депутатов зависит от того, пользуется ли оно поддержкой парламентского большинства или нет.

Особой разновидностью контроля считается институт **депутатского запроса,** который адресуется правительству в целом или отдельным министрам. Порядок внесения запросов и их рассмотрения установлен в регламентах парламентов. Они имеют две формы: *устный или письменный вопрос* и *интерпелляция*. Действенной формой является интерпелляция, хотя в некоторых странах она и не применяется (Франция, Великобритания).

Как правило, интерпелляции используются в нижней палате, поскольку их обсуждение может привести к выражению недоверия правительству. В регламентах довольно детально регламентируются все стадии прохождения интерпелляции: порядок ее внесения, ознакомление палаты с ней, передача правительству или соответствующему министру, установление времени ответа на нее, ознакомление депутатов с ответом, проведение дискуссии по ответу и порядок постановки вопроса о доверии правительству

или министру. В регламентах предусматривается возможность ее отклонения палатой или председателем, требование ее поддержки определенным числом депутатов в случае, когда министр не может дать ответа на интерпелляцию. Несмотря на ограничения к этой форме контроля депутаты прибегают довольно часто. И в практике нередки случаи, когда ее обсуждение приводило к отставке правительства.

Письменный или устный вопрос используется скорее как средство информации, так как прения и голосование по ним не проводятся, но и эта форма позволяет держать исполнительную власть под определенным контролем. Для ответа на такие вопросы отводятся специальные часы. Иногда с этой процедуры начинаются заседания палаты.

В ряде стран контроль за деятельностью правительства и его администрации осуществляют **постоянные парламентские комиссии.** Особенно эффективна в этом отношении деятельность финансовых комиссий. Контрольными правами наделены, например, постоянные комитеты Сената США, шведского Риксдага, комиссия Бундестага по вопросам обороны, комиссии по иностранным делам некоторых парламентов. Но парламенты большинства стран могут создавать и **специальные расследовательские комиссии (комитеты).** Чаще всего такие комитеты создаются в странах, где не предусмотрена политическая ответственность правительства перед парламентом. Они имеют право запрашивать информацию и документы не только от государственных органов, но и от общественных организаций. Их деятельность широко освещается в печати.

Для осуществления своих контрольных полномочий парламенты могут создавать особые органы и назначать специальных должностных лиц: ревизоров, контролеров, омбудсманов, уполномоченных и др. Так, в целях проведения финансового контроля и контроля за управлением государственным имуществом в Польше, Болгарии, Румынии, Венгрии созданы **Счетные (контрольные) палаты.** Те же функции возложены в ряде стран на парламентских **ревизоров**. Они регулярно докладывают парламентам о результатах своих проверок.

Институт специальных юридических уполномоченных парламента по контролю за администрацией — **омбудсманов** возник первоначально в Швеции, а затем получил распространение в ряде других стран. Но при этом права омбудсманов различны. В одних странах они осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод граждан (Польша, Великобритания, Новая Зеландия), в других — вообще за соблюдением законности в деятельности администрации (Норвегия, Дания), в третьих — наряду с этим контролируют соблюдение законности также в органах местного самоуправления и судах (Швеция, Финляндия), в том числе соблюдение прав и свобод граждан. В ФРГ функции контроля за законностью в деятельности военной администрации и защиты прав

военнослужащих возложены на уполномоченного Бундестага по вопросам обороны.

Для осуществления своих задач омбудсманы наделены определенными правами. Так, в Великобритании парламентский комиссар по контролю за администрацией обладает правом проводить расследование деятельности центральных административных органов по жалобам, которые поступают к депутатам от избирателей. В Скандинавских странах и Финляндии они могут проводить проверки документов соответствующих органов, присутствовать на их заседаниях, получать требуемые справки. Кроме того, они выступают в качестве государственных обвинителей при привлечении к ответственности членов правительства в порядке импичмента. Однако в связи с отсутствием специального аппарата их деятельность недостаточно эффективна.

В отличие от президентских республик в парламентарных республиках и монархиях, а также в полупрезидентских республиках в руках парламента находится еще одно средство контроля — постановка вопроса о доверии, точнее, **отказ правительству в доверии и вынесение резолюции порицания.** Это право в странах с двухпалатной системой парламентов обычно принадлежит нижней палате. Однако использование такой формы контроля, как правило, связано с различными ограничениями. Нередко в регламентах содержится требование внесения резолюции недоверия определенным числом депутатов, устанавливается запрет повторного внесения ее в течение определенного срока, например на той же сессии (Франция), резолюция снимается при постановке правительством вопроса о доверии и т. д.

Следует также отметить, что применение этой формы контроля является неэффективным там, где правительство опирается на поддержку парламентского большинства. Кроме того, вотуму недоверия оно может противопоставить роспуск парламента. Иногда простая угроза роспуска заставляет депутатов, опасающихся за исход новых выборов, оказывать поддержку правительственным мероприятиям.

§ 4. Порядок работы парламента. Законодательная процедура

Оценка роли парламента в политической жизни, степени влияния на него исполнительной власти зависит не только от его компетенции, но также и от степени демократичности парламентской процедуры, т. е. порядка рассмотрения вопросов, входящих в его компетенцию, от того, насколько отдельные депутаты и депутатские группы (фракции) могут оказывать реальное воздействие на содержание принимаемых им решений. Так, в регламентах отдельных парламентов разработано немало приемов и способов, с помощью которых правящие круги обеспечивают принятие

угодных им решений. Обычно установленные в регламентах правила, особенно в области законодательной процедуры, облегчают прохождение и принятие правительственных предложений.

Сессии и пленарные заседания

Основную часть своих полномочий парламент осуществляет на сессиях. Они созываются в различных странах от одного до четырех раз в год. Постоянная работа депутатов превращает их в профессиональных парламентариев.

Вопрос, кому должна принадлежать инициатива о сроке созыва и времени проведения сессий, имеет два ответа и два пути решения. Согласно первой точке зрения, основанной на признании суверенности парламента, только он сам вправе определять сроки созыва очередных сессий и время их проведения. Обусловленную таким подходом систему иногда называют *"системой постоянно действующего собрания"*, поскольку чаще всего она состоит в проведении годовых сессий. При этом в одних странах срок созыва очередных сессий определен в регламентах или даже в конституциях (Скандинавские страны, Италия, США), в других — непосредственно устанавливается парламентом (ФРГ). Вторая точка зрения выражает стремление оправдать право исполнительной власти на решение указанного вопроса. Систему, опирающуюся на такие позиции, называют "авторитарной, или монархической", поскольку в ее основе лежит установленное с давних времен право монарха открывать и закрывать сессию (Япония).

Созыв внеочередных, или чрезвычайных, сессий осуществляется по инициативе председателя палаты (Италия, Турция), главы государства или правительства (Франция, Бельгия, Япония), а также по требованию определенного числа депутатов. При этом во Франции необходимо большинство депутатов, а в Японии и Греции — более 1/4. Одновременно собирается и другая палата. В повестку дня включаются только те вопросы, ради которых созвана внеочередная сессия. Однако в Японии меры, принятые на такой сессии, считаются временными, если они не одобрены Палатой представителей в течение 10 дней после открытия следующей очередной сессии.

Регламенты парламентов устанавливают кворум, при котором пленарные заседания парламентов признаются действительными. В одних странах он составляет большинство членов законодательного корпуса, в других достаточно незначительного меньшинства (Великобритания). В ряде стран отсутствие депутата без уважительных причин влечет за собой финансовые санкции.

План работы сессии и повестка дня пленарных заседаний подготавливаются руководством парламента (палат) по согласованию с лидерами парламентских фракций, причем большое влияние на этот процесс оказывает исполнительная власть. Но если депутаты не согласны с предложением руководства, то должно проводить-

ся голосование. Тем не менее правительство, опирающееся на парламентское большинство, в состоянии добиться желательной для него повестки дня.

При этом соблюдается определенная очередность предлагаемых к рассмотрению вопросов. Так, в Риксдаге Швеции дела рассматриваются в следующей последовательности: депутатские запросы, выборы в парламенте, правительственные предложения и отчеты, доклады внутренних органов парламента, предложения депутатов и, наконец, заключения парламентских комиссий. Большая часть времени на сессиях отводится правительственным предложениям.

Регламенты парламентов довольно детально определяют порядок формирования внутренних органов парламента, их полномочия, порядок и сроки проведения заседаний по выборам президента, одобрению состава правительства или выборам премьер-министра (в тех странах, где это предусмотрено), процедуру внесения и рассмотрения депутатских запросов, время выступлений по обсуждаемым вопросам, порядок ратификации международных договоров, рассмотрения и принятия бюджета (там, где он не считается законом) и других вопросов, отнесенных к ведению парламента. Наибольшее время отводится законодательной процедуре.

Законодательный процесс

Он включает законодательную инициативу, обсуждение законопроекта на пленарных заседаниях и в парламентских комиссиях, принятие и утверждение, а также опубликование закона.

Законодательная инициатива

Законопроект принимается к рассмотрению, если он внесен соответствующими лицами или органами и согласно установленным правилам. В зависимости от субъекта законодательной инициативы различают следующие виды инициативы: правительственная (или главы государства), парламентская, народная и специальная.

Как правило, правительственная инициатива признается в странах с парламентарной формой правления и в полупрезидентских республиках. Но и в президентских республиках президент использует законодательную инициативу в своих посланиях парламенту, которые затем облекаются в форму законопроектов, внесенных одним из депутатов. В США они даже получили наименование "билли администрации". В практике зарубежных стран правительственная инициатива используется наиболее полно. В последнее время в целях достижения консенсуса на стадии подготовки правительственных законопроектов происходит согласование позиций различных политических сил, поиск компромиссных

решений. Ведомства, подготавливающие законопроекты, часто запрашивают мнение парламентских фракций, включают их представителей в состав подготовительных комитетов, парламентские кнуты выясняют мнения наиболее активных депутатов. В таких случаях правительственные законопроекты легко проходят в парламенте.

Парламентская инициатива признается во всех государствах. При этом в одних странах депутат вносит законопроект индивидуально (США, Великобритания), в других требуется групповая инициатива. Так, в ФРГ законопроект могут внести 15 депутатов, в Норвегии — 10, в Японии — 20. В большинстве стран депутаты должны вносить свои предложения в форме законопроекта, в то же время в некоторых этого не требуется (Швеция, Франция, Италия). Эта форма так и называется — "депутатские предложения". В ряде парламентов правом законодательной инициативы наделены также их постоянные комиссии. Хотя парламентская инициатива используется депутатами довольно широко, но если она не поддержана ведущими партийными фракциями, законопроект чаще всего застревает на стадии подготовки к обсуждению. Большинство депутатских предложений направлено на внесение поправок к правительственным законопроектам.

Народная инициатива заключается в предоставлении ее определенному числу избирателей. Так, в Швейцарии законопроект могут внести не менее 50 тыс. избирателей, а в Австрии — 100 тыс. Она предусмотрена лишь в некоторых странах и используется чрезвычайно редко. То же самое можно сказать и о **специальной** инициативе, которая дает право вносить законопроекты некоторым органам, например кантональным органам в Швейцарии, Национальному экономическому совету и областным советам в Италии.

Обсуждение законопроекта

Рассмотрение законопроекта в палате (парламенте) принято делить на стадии, называемые **чтениями** (в некоторых парламентах чтениями считаются различные этапы обсуждения законопроекта до голосования). При этом Процедура обсуждения в различных парламентах неодинакова, имеет свои особенности.

Первым чтением обычно является принятие законопроекта к рассмотрению и оглашение его наименования председателем палаты. Но иногда уже на этой стадии законопроект может быть отклонен.

В странах, где имеется развитая система постоянных комиссий и принят обязательный порядок их заключения на законопроект, он обычно направляется в соответствующую комиссию после первого чтения. При отсутствии такой обязательной процедуры палата может сразу же перейти ко *второму* чтению — предварительному рассмотрению содержания законопроекта, обсуждению его принципиальных положений. Здесь же решается вопрос о том,

следует ли направлять его в комиссию, а в тех странах, где развита система временных законодательных комиссий, — также вопрос об образовании соответствующих комиссий. Одновременно с законопроектом в комиссию передается предварительное мнение палаты (парламента). В Палате общин Великобритании на этой стадии могут быть отклонены либо отложены на шесть месяцев неугодные Правительству законопроекты. Во Франции палата может принять решение о передаче законопроекта в комиссии, а по требованию Правительства обязана это сделать.

Комиссии играют очень большую роль в определении судьбы законопроекта, на этой стадии могут замораживаться некоторые законопроекты, в них вносятся существенные изменения и дополнения. В ряде стран (Испания, Италия) комиссии наделены особыми правами. Так, согласно ст. 75 Конституции Испании "палаты могут уполномочивать постоянные законодательные комиссии принимать законопроекты и законодательные предложения", за исключением проектов конституционных реформ, международных вопросов, органических и базовых законов, а также бюджета государства. Правда, палата вправе потребовать в последующем обсуждения законопроекта на пленарном заседании. Близкими по своему характеру правами наделены постоянные комиссии Парламента Италии.

После рассмотрения в комиссии законопроект с ее заключением вновь поступает в палату. На этой стадии лицо или представитель органа, внесшего законопроект, делает доклад, а затем зачитывается заключение комиссии. Некоторые регламенты парламентов допускают возможность прилагать к заключению особое мнение членов комиссии, принадлежащих к оппозиции. В ряде стран парламент решает, в каком виде он будет рассматривать законопроект — в представленном ему первоначально или предложенном комиссией. На этой же стадии, которая обычно считается вторым чтением, палата может вернуть законопроект в давшую заключение комиссию или передать его в какую-либо другую. В Финляндии после рассмотрения в специальной комиссии и обсуждения на пленарном заседании все законопроекты обязательно поступают в большую, или главную, комиссию (парламент в миниатюре), и только после ее заключения парламент обсуждает законопроект вновь. Практически судьба его решается именно в большой комиссии.

Третье чтение, как правило, представляет собой постатейное обсуждение законопроекта на пленарном заседании. Регламенты и парламентская практика разработали различные способы ограничения прав депутатов в процессе этого чтения и создали в ущерб им преимущества для правительства.

Регламенты ограничивают возможности и продолжительность выступлений депутатов. Можно назвать такой прием, как *"гильотина"*, т.е. установление точного времени, отведенного на обсуждение, после чего прения прекращаются, даже если не смог-

ли выступить многие желающие. Прием *"кенгуру"* дает Спикеру английского Парламента право самому решать, какие из имеющихся поправок будут поставлены на голосование. Допускается решение об отсрочке прений для выяснения определенных вопросов. Применяются также такие приемы, как *"перерыв в заседании для проверки кворума", "предварительный вопрос"*. В парламентской практике Великобритании это заключается в следующем: ставится вопрос о том, следует ли сразу провести голосование по обсуждаемому законопроекту. Если решение отрицательное, рассмотрение законопроекта откладывается, а при положительном решении проводится немедленное голосование без дальнейшего обсуждения законопроекта.

В Сенате США, где ранее не было формальных ограничений для выступлений сенаторов, некоторые из них прибегали к *"флибустьерству"*. Чтобы провалить неугодный им законопроект, они выступали с многочасовыми речами, в результате чего палата не успевала его принять, если он был поставлен на обсуждение незадолго до окончания сессии. Возмущение такой практикой привело к тому, что в регламент Сената было внесено правило, ограничивающее "флибустьерство".

В процессе обсуждения законопроектов правительство обладает рядом преимуществ. Например, в некоторых парламентах допускается *"голосование без прений"*. Правительство, заручившись поддержкой комиссии и большинства депутатов, вправе потребовать перехода к голосованию сразу после получения заключения комиссии по законопроекту. Но если согласия большинства получить не удается, правительство может добиться проведения *"укороченных прений"*, в которых участвуют только лица, имеющие отношение к законопроекту и внесшие в него поправки, а также представитель правительства.

В некоторых странах, где соотношение политических сил правой, левой ориентации и центра неустойчиво, в регламенте и даже в конституции предусмотрен "институт прав меньшинства". Так, в Дании он включает в себя право 2/5 депутатов Фолькетинга потребовать отсрочки обсуждения законопроекта на 12 дней, а в Финляндии 1/3 членов Эдускунты (парламента) может потребовать переноса законопроекта на первую сессию парламента нового созыва. Это не позволяет парламентскому большинству злоупотреблять своим преимуществом.

Принятие законопроекта палатой

После третьего чтения при наличии кворума проводится голосование (в некоторых парламентах третьим чтением считается принятие законопроекта палатой). Как правило, за простой законопроект должно быть подано большинство голосов присутствующих депутатов, а за конституционный —*квалифицированное* большинство. В Финляндии требование квалифицированного большин-

ства распространяется и на финансовые законопроекты. Во многих странах при равенстве голосов проект считается отклоненным, но в Швеции и Финляндии в таких случаях проводится жеребьевка. В некоторых же странах голос председателя является решающим.

Голосование в палатах может проводиться различными способами. В последнее время все чаще стали использоваться машины для голосования, и результат показывается на специальном табло. Но применяются еще и старые способы. Например, в ФРГ в Бундестаге существует так называемый "бараний прыжок": все депутаты покидают зал заседания и возвращаются через различные двери в зависимости от того, как они голосуют — "за", "против" или воздерживаются.

Преодоление разногласий между палатами

В двухпалатных парламентах после принятия законопроекта одной из палат он передается в другую, где обычно рассматривается в том же порядке. Эта палата может принять предложенный законопроект полностью, внести в него поправки, дополнения или вообще отвергнуть.

Если права нижней палаты шире, чем верхней, возражения или поправки последней могут быть преодолены при повторном голосовании нижней палатой. Причем в одних странах (Испания) для этого требуется абсолютное большинство ее членов, в других — квалифицированное (Польша, Япония). В Великобритании для преодоления разногласий между палатами достаточно простого большинства членов Палаты общин, но такое голосование можно провести не ранее чем через год после ее первого решения. Во Франции для преодоления разногласий создается смешанная комиссия на паритетных началах. Но если с ее помощью удается прийти к согласованному решению, то правительство может потребовать, чтобы окончательное решение приняло Национальное собрание. В Румынии, если согласительная процедура не дала результатов, вопрос решается на совместном заседании палат.

Как правило, в тех странах, где палаты обладают равными правами в области законодательства, для преодоления разногласий между ними применяются *два метода. Метод "челнока"* заключается в последовательной передаче законопроекта из одной палаты в другую, пока не будет принят идентичный текст либо отвергнут законопроект. Другой метод состоит в том, что создается *согласительная комиссия,* которая вырабатывает согласованный текст законопроекта и передает его палатам. Они могут принять предложенный комиссией текст, отвергнуть законопроект либо вновь вернуть его в комиссию.

В большинстве стран бюджет считается законом, и в силу этого его обсуждение и принятие осуществляется в соответствии с законодательной процедурой. В некоторых же странах (Велико-

британия, Канада, Финляндия, Норвегия) он таковым не признается, и для его прохождения в парламенте установлена иная процедура. Так, в финляндской Эдускунте бюджет рассматривается только в одном чтении, не передается для обсуждения в большую комиссию, предложения депутатов по увеличению расходов должны содержать указания на источники финансирования. Они рассматриваются как "условная часть бюджета". Президент Республики должен в течение двух месяцев решить вопрос об их подписании. Неодобрение Президента парламент может преодолеть повторным голосованием. В Норвегии законопроекты рассматриваются в обеих частях Стортинга, а бюджет — на объединенном заседании, и решение должно быть принято не менее чем 2/3 депутатов.

Внесение проекта государственного бюджета является обязанностью правительства (президента) даже в тех странах, где оно не наделено правом законодательной инициативы. Так, в США Президент официально получил право бюджетной инициативы в 1921 г. Проект государственного бюджета вносится в нижнюю палату, а после принятия ею передается в верхнюю. Но, как правило, окончательное решение остается за нижней палатой.

Поскольку бюджет затрагивает все стороны деятельности государства, то его обсуждение в парламенте превращается обычно в рассмотрение различных направлений деятельности исполнительной власти, и отчет об исполнении бюджета является важной формой контроля парламента за правительством и его администрацией.

Утверждение и опубликование закона

Принятый парламентом законопроект направляется на подписание главе государства. В парламентарных монархиях и республиках главы государств обладают **правом вето** в отношении принятых парламентами законов, но на практике это право почти не используют. Оно как бы остается резервным оружием в руках исполнительной власти. Что же касается президентских и полупрезидентских республик, то там президенты прибегают к праву вето достаточно часто, тем самым активно вмешиваясь в законодательный процесс.

Право вето может быть *абсолютным,* когда неподписанный главой государства законопроект считается непринятым. Обычно оно вводилось в монархических государствах. *Относительное* вето означает, что в случае отказа главы государства в подписании законопроекта он возвращается в парламент и может быть повторно им принят. В таких случаях вето главы государства преодолевается по-разному. Так, в некоторых странах законопроект считается принятым, если при повторном обсуждении за него проголосовало не менее 2/3 присутствующих депутатов (при этом присутствовать должно не менее половины депутатов), а в Венгрии,

Болгарии и Румынии — большинство депутатов; в Болгарии и Польше требуется большинство от всего состава парламента. До подписания президент может направить законопроект в орган конституционного надзора для получения заключения о его конституционности.

В случае согласия с законопроектом или после повторного его принятия парламентом глава государства должен *опубликовать закон в официальном издании (промульгировать).*

Срок вступления закона в силу колеблется в разных странах от 1 до 28 дней. Но в самом законе может быть установлен иной срок вступления его в силу.

Парламенты осуществляют очень активную законодательную деятельность. В некоторых из них часто принимается до 200—300 законов или поправок к ним за одну сессию.

§ 5. Правовое положение депутата

Требования, предъявляемые к депутату

Официально депутат приступает к исполнению своих обязанностей после утверждения его полномочий парламентом. Проверка их осуществляется специальной мандатной парламентской комиссией, судом или иным уполномоченным на то органом.

В разных странах к депутатам предъявляются различные требования. Безусловным признается требование гражданства данного государства. Возрастной ценз депутата в одних странах приравнен к цензу избирателя (например, в Скандинавских странах), в других — более высокий. Так, для члена Национального собрания Франции он составляет 23 года.

Депутаты — профессиональные парламентарии. Поэтому, как правило, они не могут одновременно находиться на невыборных государственных должностях, а также занимать другие выборные должности, например членов органов местного самоуправления. Однако в некоторых странах депутат может быть избран еще только в один выборный орган. В то же время парламентарии вправе сочетать депутатские обязанности со своей профессиональной деятельностью, но с определенными ограничениями. Так, согласно правилам, действующим в Национальном совете Австрии, запрещено использовать мандат депутата в пользу его фирмы или в пользу его партнеров.

В последнее время в связи с широким распространением *лоббизма,* т. е. прямого воздействия на депутатов со стороны отдельных лиц и различных группировок в целях проведения через парламент выгодных для этих лиц и группировок законов, в регламентах некоторых парламентов или в специально принятых законах были введены особые требования, предъявляемые к депутатам. Например, член Национального собрания Франции сразу же пос-

ле своего избрания должен предъявить финансовые счета, определяющие расходы на его предвыборную кампанию (в противном случае Конституционный совет объявляет его избрание недействительным). Затем в течение 12 дней депутат обязан представить "декларацию чести", т.е. сведения о размерах своего личного состояния. То же самое требуется от него и по окончании срока его мандата. В ФРГ в соответствии с "кодексом члена Бундестага" каждый депутат обязан сообщать данные о своем прежнем участии или сотрудничестве с теми или иными союзами и равным образом своевременно заявлять обо всех нынешних соглашениях, контрактах с фирмами и др. В то же время Конгресс США официально признает лоббизм, лишь ограничивая побочные доходы депутатов определенными процентами от их заработной платы.

Депутатский иммунитет

Депутат с момента утверждения его полномочий наделяется особыми правами и преимуществами, к числу которых относятся его **неответственность** и **неприкосновенность (иммунитет).** Они призваны гарантировать независимость депутата при осуществлении им своих полномочий. Содержание иммунитета и методы его обеспечения неодинаковы в различных странах. Однако можно выделить наиболее общие его черты.

Парламентарий *не несет ответственности* за действия и высказывания, непосредственно связанные с его парламентской деятельностью как в период осуществления депутатских полномочий, так и после истечения их срока. Предполагается, что депутат высказывается на пленарных заседаниях, в органах парламента и вне его стен, но в связи с депутатской деятельностью в соответствии со своим свободным волеизъявлением, что он голосует, руководствуясь своим внутренним убеждением, и за это он не должен нести ни уголовной, ни какой-либо иной ответственности. В действительности депутат связан партийной дисциплиной, обязательствами перед своими лоббистами, определенными регламентарными правилами, жесткими требованиями соблюдения государственной тайны.

Депутат является лицом *неприкосновенным.* Он не может без согласия парламента или его руководящих органов быть привлечен к ответственности или подвергнут аресту за совершение правонарушения, за исключением случаев, когда он застигнут на месте совершения преступления. По представлению следственных органов парламент может дать такое согласие либо простым, либо квалифицированным большинством голосов.

Статус депутата

Депутату предоставлены широкие возможности для активного участия в работе парламента и его органов. Он имеет право

участвовать в заседаниях парламента (палаты), выступать в прениях, вносить законопроекты или предложения, предлагать поправки к законопроектам, входить с запросами к представителям исполнительной власти, участвовать в обсуждении и принятии бюджета и осуществлять иные полномочия. Депутат может быть членом постоянных и временных парламентских комиссий и других органов парламента. Он вправе участвовать в работе комиссий, членом которых он не является, но в которых обсуждается его предложение. В таком случае он обладает правом совещательного голоса. Обычно наибольшую активность депутаты проявляют перед окончанием срока полномочий парламента и новыми парламентскими выборами. В то же время следует отметить, что предложения депутатов, не поддержанные их партийными фракциями, имеют мало шансов на принятие.

За свою деятельность депутат получает специальное вознаграждение[1]. Это вознаграждение приравнивается к окладам служащих высших разрядов и включает суточные, оплату транспорта, корреспонденции, командировок, особые средства выделяются на представительские расходы, содержание аппарата и офиса. В некоторых странах депутаты, пробывшие на своем посту определенный срок, приобретают право на льготное пенсионное обеспечение. Часть депутатского вознаграждения освобождается от налогов. Таким образом, место в парламенте является весьма доходным[2].

Депутат и избиратели

Государственно-правовая доктрина, воспринятая в конституциях многих стран, не признает "императивного мандата", т. е. юридической зависимости депутата от выбравших его избирателей, и не допускает возможности его досрочного отзыва избирателями. Она рассматривает депутата как представителя всего народа. Об этом прямо записано, например, в ст. 67 Конституции Испании: "Члены Генеральных Кортесов не связаны императивным мандатом". Аналогичная формулировка содержится в § 56 Конституции Дании. Из этого же исходит ст. 67 Конституции Италии: "Каждый член парламента представляет нацию и выполняет свои функции без обязывающего мандата".

[1] Такое вознаграждение иногда называют *индемнитетом*.

[2] В качестве примера можно отметить, что в 1998 г. конгрессмен США получал 133 тыс. 600 долларов в год, помимо компенсации на содержание своих бюро и служащих. Годовой оклад депутата Бундестага ФРГ составлял 141 тыс. 900 марок, но с данной суммы платятся налоги. К этому добавляются средства на оплату депутатского бюро в избирательном округе и на пребывание парламентария во время его работы в Бундестаге, зарплату секретарей и помощников. Эти средства не облагаются налогом. Не платит депутат взносы в страховой и пенсионный фонды.

Необходимо, однако, отметить, что большинство парламентариев поддерживают связь со своими избирателями, организуют их прием в своих офисах, выезжают в свои избирательные округа. Это особенно важно для тех из них, кто рассчитывает на последующее переизбрание, а также тех, кто действительно намерен учитывать интересы избирателей в своей депутатской деятельности.

Но, конечно, в наибольшей зависимости депутат находится от партии, по списку которой он прошел в парламент, и от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию. Неподчинение их воле чревато для него неизбранием на следующий срок. В ряде стран выход из партии, по списку которой депутат был избран, влечет за собой утрату депутатского мандата. А 52-я поправка к Конституции Индии предусматривает утрату мандата при переходе из одной партии в другую.

Прекращение депутатских полномочий

Существуют следующие **виды прекращения депутатских полномочий:** истечение срока полномочий парламента или его досрочный роспуск, лишение депутата прав по специальному решению парламента или суда, отказ депутата от своего мандата по причинам личного порядка или в связи с получением поста, который согласно закону несовместим с депутатскими полномочиями. Такая несовместимость может устанавливаться конституцией или специальными законами (например, ст. 56 и 57 Конституции Греции). В некоторых странах подобная несовместимость устанавливается для министерских постов, дипломатической службы и др. При этом в одних странах депутат возвращается к исполнению своих депутатских обязанностей после ухода с того поста, который несовместим с депутатским (например, в Швеции), а в других (например, во Франции) министр, ушедший в отставку, не может вернуться к исполнению депутатских полномочий, если только он не будет избран депутатом повторно.

В ряде стран, в частности в ФРГ, избирательный закон предоставляет Конституционному суду право лишать депутатов полномочий в том случае, если они признаются членами запрещенной, т. е. "неконституционной" партии. В практике зарубежных стран имели место случаи лишения депутатов их полномочий по политическим мотивам.

В соответствии с Конституцией Японии (ст. 58) каждая палата "может применять наказания в отношении своих членов за поведение, нарушающее дисциплину. Однако для исключения члена палаты из ее состава необходимо принятие резолюции об этом большинством не менее 2/3 голосов присутствующих членов".

Глава 10. Правительство в зарубежных странах

§ 1. Место правительства в системе высших органов государства

Правительство и руководимый им аппарат управления — важнейшая составная часть и центральное звено всего государственного механизма. В различных странах высший орган правительственной власти может иметь различные наименования. Наиболее распространенное из них — совет министров, государственный совет, федеральный совет и т. п. В качестве собирательного используется термин "правительство".

Правительство как носитель исполнительной власти

Правительство в большинстве зарубежных стран **осуществляет верховное политическое руководство и общее управление делами государства.** В деятельности правительства находят свое выражение и практически реализуются общие и наиболее существенные общественные интересы. Оно выступает как основной государственный орган, обеспечивающий проведение внутренней и внешней политики государства, охрану и защиту конституционного строя.

Правительство играет главную роль в разработке и формулировании основных целей политики государства, определении путей и средств их достижения и осуществления.

Усиливается независимость правительства от парламента. Практика последних десятилетий подтверждает, что зачастую парламентарии даже не информируются о важнейших правительственных решениях, а правительство далеко не всегда считается с настроениями масс. Многочисленные опросы общественного мнения, проводимые в развитых странах на сравнительно высоком профессиональном и техническом уровне, нередко свидетельствуют об отрицательном отношении большинства населения к правительственной политике или отдельным акциям, о падении ее популярности. Однако подобные результаты опросов обычно весьма мало сказываются на практической деятельности правительства.

Конечно, современное демократическое государство не может себе позволить исключить контроль за правительственной политикой. Это находит отражение и в системе государственно-правовых норм, которые в большинстве развитых стран закрепляют институт парламентской ответственности правительства и возможность привлечения к судебной ответственности его членов на основе специальной процедуры и в порядке особого судопроизводства. Однако ни применение системы "сдержек и противове-

сов", ни прокламируемое на доктринальном уровне ограничение правительственной власти при помощи публичных прав и свобод не исключают стремление бюрократического аппарата к умножению управленческих структур, его бесконтрольности и самостоятельности. Рост бюрократизма — одна из главных угроз демократии.

Обоснованию растущей роли и самостоятельности правительства служит сформулированная в Великобритании и получившая сравнительно широкое распространение *теория "самостоятельного мандата"*. Согласно этой теории, избиратели на всеобщих выборах высказываются не столько за того или иного кандидата в депутаты, сколько за правительственную политику или против нее. Тем самым они дают определенный мандат правительству, которое действует по воле избирателей и не должно зависеть от капризов парламентской борьбы. Голосованию на парламентских выборах придается значение плебисцита по вопросу о доверии определенному лицу (президенту, премьеру) или правительству в целом. Иначе говоря, избираются депутаты, но на голосование ставится вопрос о доверии правительству. В отдельных странах даже само правительство (Швейцария) или его глава (Израиль) избираются населением. Совершенно очевидно, что концепция "самостоятельного мандата" служит дальнейшему умалению значения "представительного г равления" и оп авданию усилен я исполнительной власти.

Органы правительственной власти в развивающихся странах занимают доминирующие позиции. В определенной мере это связано с необходимостью максимальной концентрации усилий в целях преодоления отсталости, унаследованной от эпохи колониализма. Важную роль играет также узость социальной базы и опоры правящего режима. В большинстве этих стран носителем исполнительной власти является глава государства, а роль правительства как коллегиального органа сравнительно невелика. Главное звено государственного механизма в данном случае — единоличный держатель правительственной власти.

Виды правительств

Осуществление правительственной (исполнительной) власти может составлять прерогативу **одного лица** (в президентских республиках, странах с монократическими режимами) или **коллегиального органа.** Правовой статус правительства как органа, объединяющего руководителей центральных министерств и ведомств, в этих случаях неодинаков. Различны процедуры формирования правительства, источники и объем полномочий. Когда правительственная власть является прерогативой одного лица, правительство выступает как совокупность ближайших советников и помощников главы государства, а их полномочия являются производными от власти главы государства. В странах, где носителем исполни-

тельной власти выступает правительство как коллегиальный орган, оно формируется на основе специальной процедуры с участием парламента, должно пользоваться поддержкой парламентского большинства и обладает собственными полномочиями, хотя на практике они нередко предоставляются не коллегиальному органу, а руководителю правительства.

Весьма важное значение для характеристики и прогнозирования правительственной политики имеет классификация правительств по основанию их *структуры и состава.* Во многих странах наблюдается процесс выделения в правительстве своего рода *внутреннего кабинета,* который и является зачастую действительным носителем правительственной власти. Наиболее типичен в этом отношении пример Великобритании. Правительство этой страны, насчитывающее примерно 100 членов, практически не собирается в полном составе. Все важнейшие вопросы обсуждаются и решаются на заседаниях кабинета, который объединяет под руководством премьер-министра ведущих членов правительства (примерно около 20 человек), или еще более узкого по составу внутреннего кабинета.

По партийному составу различают **однопартийные** и **коалиционные** правительства. Однопартийные правительства формируются, как правило, в тех парламентарных странах, где одна политическая партия располагает большинством в парламенте (Великобритания, Канада и др.). В освободившихся странах с однопартийными системами принадлежность к правящей партии является обычно обязательным условием участия в правительстве. Коалиционные правительства создаются обычно там, где ни одна политическая партия не имеет абсолютного большинства в парламенте или в нижней палате. Например, коалиционные правительства формируются и функционируют в Италии, странах Бенилюкса и др. В освободившихся странах коалиционные правительства сравнительно редки, хотя они встречаются в таких странах, как Индия, Малайзия и ряде других.

В некоторых странах известны случаи формирования *правительства меньшинства.* Оно возникает, как правило, тогда, когда отсутствует одна доминирующая партия, а создание коалиции в силу межпартийных противоречий оказывается невозможным. Согласно общепризнанной государственно-правовой доктрине, такое правительство не должно принимать принципиально важные решения. Законодательство и практика устанавливают, что правительство, оказавшееся в меньшинстве (например, получив вотум недоверия в парламенте), занимается лишь текущими делами и продолжает свою деятельность до тех пор, пока не сформировано новое правительство. Подобное правительство именуют "служебным" или "переходным", иногда используется термин “деловой кабинет". Государственно-правовая практика ряда стран знает также существование института *временного правительства.* Оно создается обычно в условиях смены режима, когда отменяется

ранее действовавшая и разрабатывается новая конституция. Такое правительство функционировало, например, во Франции в 1944—1946 годах и в 1958 году. Временное правительство может наделяться зачастую весьма обширными и даже чрезвычайными полномочиями.

Возрастание роли главы правительства

Изменения, происходящие в структуре правительства, находят свое проявление в концентрации широкой правительственной власти в руках все более узкого круга лиц или даже одного лица. В парламентарных республиках и монархиях им является **глава правительства.** В различных странах он именуется по-разному: премьер-министр, председатель совета министров, федеральный канцлер и т. п.

Решающая роль главы правительства в осуществлении исполнительной власти наиболее отчетливо проявляется в странах с парламентарными формами правления. Процесс концентрации этой власти в руках главы правительства получает в ряде стран законодательное закрепление. Так, в соответствии со ст. 65 Основного закона ФРГ, "федеральный канцлер устанавливает основные положения политики и несет за них ответственность". Аналогична ст. 95 Конституции Италии. Она гласит, в частности: "Председатель Совета министров руководит общей политикой Правительства и несет за нее ответственность".

Нередко в зарубежных странах изменения в построении и функционировании государственного механизма не закрепляются в законе. Однако и тогда общая для большинства государств тенденция получает активное развитие. Наиболее типична в этом отношении британская практика.

В Великобритании премьер-министр назначает, перемещает и отзывает членов Правительства, определяет их компетенцию и руководит их деятельностью. Он формирует кабинет и устанавливает порядок его работы, формулирует его решения. Премьер-министр обладает широкой распорядительной властью, издает и подписывает правительственные указы. Он осуществляет большинство полномочий, номинально принадлежащих монарху, включая право досрочного роспуска Палаты общин. Сложившаяся практика свидетельствует о том, что премьер-министр, как правило, лично руководит внешней политикой государства. Объем полномочий премьер-министра и сконцентрированная в его руках правительственная власть настолько обширны, что некоторые государствоведы даже именуют его "некоронованным" или "выборным" монархом.

Глава британского Правительства по объему осуществляемой им власти и своему фактическому положению в системе высших государственных органов иногда мало чем отличается от президента в США. В то же время его положение как лидера партии,

располагающей большинством в Палате общин, дает ему такую возможность воздействия на парламент, какой не располагает американский президент.

Весьма похожи положение и роль главы правительства в ФРГ, Японии, Канаде и ряде других стран. Несколько менее заметна тенденция к концентрации власти в руках премьер-министра при существовании коалиционного правительства (Италия, Бельгия, Нидерланды, Дания и др.). Тем не менее и в этой группе стран премьер-министр — не "первый среди равных", а политический руководитель, которому принадлежит решающая роль в определении государственной политики.

Возрастанию роли руководителя исполнительной власти во многом способствует *создание при главе государства или правительства специального аппарата,* нередко образуемого на внеконституционной основе. Показательна в этом отношении американская практика. Исполнительное управление президента — это широкий и разветвленный аппарат, нередко успешно конкурирующий с официальным кабинетом по участию в деле разработки и реализации внутренней и внешней политики США. Он включает штат личных сотрудников президента, различные органы политического руководства, координации управления, среди которых наиболее влиятельны Совет национальной безопасности и Административно-бюджетное управление, а также разного рода группы советников и экспертов. Особенно значительна роль руководителя аппарата сотрудников Белого дома, имеющего повседневный доступ к президенту. Именно через его посредство осуществляется связь главы государства с членами кабинета. Значительна также роль специального помощника президента по вопросам национальной безопасности, который обладает зачастую не меньшим влиянием, нежели государственный секретарь.

Активизируется деятельность и растет влияние аппарата, функционирующего при премьер-министре в Великобритании, федеральном канцлере в ФРГ, премьер-министре в Японии и при главах правительств других стран. По своему объему и функциям такой аппарат значительно уступает американскому. Тем не менее в этот аппарат могут включаться не только личные сотрудники и советники, влияние которых нередко очень велико, но и различные специализированные службы вроде, например, ведомства по охране конституции (политическая полиция), действующего под руководством канцлера ФРГ. Практически все такого рода органы и службы, формально относимые к числу вспомогательных при носителе правительственной власти, уже давно превратились из технико-консультативных в политико-административные. То обстоятельство, что они функционируют при главе государства или правительства на правах его личного аппарата, позволяет избавить их от парламентского контроля и воздействия общественного мнения. Опыт США, Великобритании и ряда других стран подтверждает, что нередко личные советники и со-

трудники могут оказывать весьма существенное влияние на решения, принимаемые главой исполнительной власти.

Во многих развивающихся странах, особенно при монократических режимах, личный аппарат главы государства или правительства возглавляется лицом, имеющим ранг министра, который входит в состав правительства и высшее партийное руководство. Нередко такой аппарат пользуется большим влиянием, нежели официальное правительство.

§ 2. Формирование, состав и структура правительства в зарубежных странах

Формирование правительства

Конституция и текущее законодательство, как правило, сравнительно детально регулируют порядок формирования, состав и структуру правительства.

Можно выделить две главные наиболее распространенные модели преобладающей процедуры образования правительства. Одна — **формирование правительства на парламентской основе** исходя из расстановки сил в парламенте (нижней палате). Такая процедура характерна для парламентских монархий и республик. Другая модель — **внепарламентский способ образования высшего органа государственного управления.** Он типичен для президентских республик, стран с монократическими режимами и дуалистических монархий.

Каждая из моделей имеет значительное число разновидностей. В большинстве парламентских монархий и республик премьер-министр формально назначается главой государства. Он формирует состав правительства и представляет его, а равно программу правительственной деятельности, на утверждение парламента. Парламентская инвеститура (утверждение) дается либо нижней палатой (Великобритания), либо обеими палатами (Италия). Только после получения инвеституры производится окончательное назначение правительства актом главы государства, и оно считается приступившим к исполнению своих обязанностей. Решающее значение при применении данной процедуры имеет расстановка политических сил в парламенте. В случае, если какая-либо партия или блок партий располагает абсолютным большинством депутатских мандатов на пост премьер-министра автоматически назначается лидер победившей партии (коалиции). Подобная практика характерна для Великобритании, Канады, Австралии, Новой Зеландии, Индии и ряда других стран.

Сложнее обстоит дело, когда ни одна партия не располагает большинством в парламенте. В этом случае глава государства проводит консультации с лидерами партий, представленных в парламенте (нижней палате), пытаясь выяснить возможности и шансы

того или иного политического деятеля. В некоторых странах (Бельгия, Нидерланды и др.) в этом случае назначается не премьер-министр, а форматор правительства, который проводит закулисные переговоры с руководством партий, представленных в парламенте (нижней палате). В случае неудачи переговоров форматором назначается новое лицо. В результате правительственный кризис нередко затягивается на весьма длительный срок. Известны случаи, когда (например, в Нидерландах) правительственные кризисы длятся месяцами. В случае, если прийти к соглашению не удается, назначаются досрочные парламентские выборы. Однако, поскольку политические партии обычно опасаются слишком частого голосования, на практике путем различного рода сделок достигаются компромиссные решения.

В ряде стран (ФРГ, Япония, Швеция и др.) применяется процедура, при которой глава правительства формально избирается парламентом или нижней палатой. В ФРГ кандидат на пост канцлера предлагается президентом и считается избранным, если получил абсолютное большинство голосов. В Японии в случае разногласий между палатами окончательное решение принадлежит Палате представителей. В Швеции избранным считается кандидат, против которого не проголосовало большинство депутатов Риксдага. (Подобное правило привело к тому, что в октябре 1978 года в стране было сформировано правительство, располагавшее поддержкой лишь 10% депутатов.)

Сравнительно редко встречается практика, когда все члены правительства избираются парламентом. Один из немногих примеров такого рода — Швейцария, где Федеральный совет (правительство) в составе семи человек избирается на совместном заседании обеих палат федерального собрания на срок полномочий нижней палаты.

На практике процедурные различия в порядке формирования правительства в парламентарных монархиях и республиках хоть и имеют юридическое значение, не предопределяют ни его состав, ни программу. Решающая роль в формировании правительства и назначении его главы принадлежит руководству политических партий, располагающих парламентским большинством. Это приводит к тому, что вопрос о кандидате на пост главы правительства предрешается заранее, если только одной из партий или ранее образованному блоку партий удастся захватить большинство мест в законодательном органе. Нередко партия, находящаяся в оппозиции, уже заранее создает так называемый *"теневой кабинет",* который превращается в правительство, если партия добивается успеха на парламентских выборах. Подобная практика с некоторыми нюансами существует в Великобритании, Канаде, Австралии, ФРГ и ряде других стран.

Примерно таким же образом решается проблема формирования правительства победившей партией в тех освободившихся стра-

нах, где восприняты в той или иной мере принципы парламентаризма (Индия, Малайзия, Сингапур).

Определенной спецификой отличается процедура формирования правительства в республиках со смешанной формой правления. Во Франции, согласно Конституции 1958 г., премьер-министр и члены правительства по его представлению назначаются президентом Республики. В условиях совпадения президентского и парламентского большинства вопрос о назначении правительства решается главой государства самостоятельно. Иначе обстоит дело, когда поддержка президента парламентским большинством отсутствует. (Такие ситуации складывались в Пятой республике уже трижды.) В этом случае президент вынужден поручать формирование правительства лидеру победившей партии.

В президентских республиках глава государства сам является носителем правительственной власти. Он подбирает, назначает и увольняет членов кабинета. В США они назначаются президентом формально "по совету и с согласия Сената". Однако на практике случаи негативной реакции Сената чрезвычайно редки. Гораздо больше возникает проблем с отысканием таких кандидатов, которые бы в последующем не были уличены в различного рода махинациях и злоупотреблениях.

Состав и структура правительства

В состав правительства помимо его главы входят обычно **государственные министры, министры, министры без портфеля, статс-секретари,** а также **младшие министры** и **парламентские секретари.** В одних странах ранг государственного министра выше обычного (Франция, Португалия), в других — считается более низким (Великобритания); в Японии государственными министрами именуются все члены правительства. Очень редко во главе министерства стоят сразу два или более министров (случай, известный в практике Финляндии). Значительно чаще наряду с министром для руководства департаментом назначается статс-секретарь, который либо выполняет функции заместителя министра, либо ведает определенным участком работы внутри данного ведомства. Иногда назначаются министры или статс-секретари при президенте либо при премьер-министре, особенно если последние возглавляют одновременно определенные департаменты. Парламентские секретари включаются в состав правительства в сравнительно небольшом числе государств (Великобритания и некоторые другие). Их основное назначение — поддержание контактов и связей с парламентом и оказание давления на парламентариев.

В подавляющем большинстве зарубежных стран жестко фиксированные структура и численный состав правительства отсутствуют. Они определяются всякий раз при создании нового правительства или его реорганизации. Преобладающей тенденцией остается рост числа министерств и ведомств, связанный с услож-

нением функций государства. Но, конечно, этот рост имеет естественные пределы. Определенное влияние оказывают национальные традиции, соглашения между различными политическими силами, особенно при формировании коалиционных правительств. Во многих развивающихся странах принимается во внимание также необходимость обеспечения представительства различных этнорегиональных или этнонациональных групп. Иногда распределение мест и постов в правительстве между группами фиксируется в официальном акте, как это имело место, например, в Ливане. В соответствии с так называемым Национальным пактом 1946 года они были распределены между основными политико-религиозными общинами.

В отдельных странах, например в США и Швейцарии, законодательство устанавливает строго лимитированное число министров — членов кабинета. В США за более чем 200-летний период количество министерств выросло с 3 до 13. Кроме того, имеются три военных департамента (армии, военно-морского флота, военно-воздушных сил). Последние министерства по времени создания — министерство транспорта, министерство энергетики и министерство образования. Министры официально называются в США секретарями (кроме министра юстиции, именуемого "генеральный атторней", и министра связи, именуемого "генеральный почтмейстер"). Министерства носят официальное наименование департаментов. Многочисленные попытки осуществить реформу кабинета и увеличить численность министерств за счет их разукрупнения успеха не имели. В результате в США до сих пор сохраняются министерства, ведающие весьма разнородными областями, а некоторые министерства вынуждены осуществлять далеко не свойственные им функции. Выход из подобного положения вашингтонская администрация нашла в создании помимо кабинета двух других разновидностей центральных административных органов — исполнительного управления президента и системы "независимых" агентств (учреждений).

Законодательство ряда стран устанавливает некоторые формальные требования, предъявляемые к членам правительства. Наиболее важные из них связаны с осуществлением депутатского мандата. В США, Франции, Норвегии и некоторых других странах установлено, что *участие в правительстве несовместимо с осуществлением парламентского мандата.* Подобное правило способствует усилению независимости правительства от парламента. В странах, где решающую роль в формировании правительства играет руководство партии, контролирующей большинство мест в парламенте, применяется обычно прямо противоположное правило. В Великобритании, например, премьер-министр и большинство ведущих министров должны быть депутатами Палаты общин.

Сравнительно редко встречаются возрастные ограничения. В Габоне, в частности, действовало правило, согласно которому

членом правительства не может быть назначено лицо моложе 28 и старше 55 лет.

Персональный отбор членов правительства законодательство большинства стран относит к ведению главы исполнительной власти. На практике подбор членов правительства в решающей степени связан с тем, какая политическая партия или блок партий являются в данный момент правящими. Так, в Великобритании и других странах, где существует двухпартийная система, лидер победивший партии, занимая пост премьер-министра, назначает членами правительства представителей руководства своей партии. Аналогично положение в тех странах, где полностью доминирует в парламенте одна партия. Более сложен партийный состав при создании коалиционных правительств. Во многих зарубежных странах заметно возрастает участие в правительстве представителей профессиональной бюрократии и технократии. Они полностью доминируют в аппарате премьер-министра и министров.

Срок полномочий правительства определяется на основе различных критериев. В президентских республиках оно назначается в принципе на срок полномочий самого главы исполнительной власти. В парламентарных странах правительство остается у власти до тех пор, пока пользуется поддержкой большинства в парламенте. Практика свидетельствует, однако, о гораздо большей мобильности. Так, в США, где президент избирается на 4 года, средний срок пребывания в должности члена кабинета не превышает 2,5—3 лет. В Италии после окончания второй мировой войны сменилось почти полсотни правительств. В президентских республиках смена главы государства влечет за собой создание нового правительства. В парламентарных странах аналогичные последствия порождает смена премьер-министра. Однако смена премьер-министра при сохранении парламентского большинства той же партией не обязательно приводит к существенным персональным изменениям. Об этом свидетельствует, в частности, опыт Японии и других стран. Сравнительно часто персональные изменения в составе правительства осуществляются путем его реорганизации без замены премьер-министра. Удобство такой процедуры состоит в том, что она не требует санкции парламента или новой инвеституры.

Порядок деятельности правительства

Функционирование правительства как коллегиального органа при решении политических проблем и вопросов общего управления во многом зависит от формы правления и характера политического режима, расстановки политических сил, сложившихся традиций и обыкновений. В президентских республиках заседания кабинета проводятся по усмотрению носителя исполнительной власти, и какая-либо строгая периодичность в их созыве отсутствует. **Основной формой работы** кабинета остается не столько коллективное обсуждение, сколько решение вопросов тем или

иным руководителем правительственного департамента, путем непосредственного их обсуждения с президентом. При рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы многих ведомств, например бюджетных, проводятся многочисленные совещания заинтересованных руководителей (нередко под председательством президента), в ходе которых отрабатывается проект решения. В таких совещаниях, в частности в США, принимают участие не только члены кабинета, но и руководители исполнительного управления президента, ведущие чины аппарата сотрудников Белого дома. Окончательное решение всегда принимает президент.

В парламентарных республиках и монархиях коллегиальность в работе, как правило, выше при коалиционном правительстве и заметно падает при существовании однопартийного кабинета. В большинстве стран общепринято *еженедельное проведение очередных заседаний.* Их повестка дня и приоритетность рассмотрения вопросов определяются главой исполнительной власти. Дела, выносимые на рассмотрение, готовятся заинтересованным министром и докладываются им. Если вопрос затрагивает несколько ведомств, он предварительно прорабатывается и согласовывается в рамках *межминистерских советов и комитетов,* создаваемых, в зависимости от характера вопроса, на временной или постоянной основе. Большую часть времени заседания правительства обычно занимают рутинные вопросы, связанные, например, с производством разного рода назначений и перемещений гражданских и военных чинов. Дискуссия в большинстве случаев проводится по вопросам, по которым не достигнуто предварительное согласие. На заседаниях заслушивается также информация по различным аспектам внутренней и внешней политики. Протокол заседания ведет обычно присутствующий на нем специальный чиновник, вроде генерального секретаря правительства во Франции или секретаря кабинета в Великобритании. Протоколы заседаний секретны и не публикуются. Решение формулируется главой правительства и не обязательно ставится на голосование.

Процедура работы правительства зависит от его структурных особенностей в отдельных странах. Во Франции основные вопросы, отнесенные к ведению правительства, рассматриваются на заседаниях Совета министров, которые проводятся под председательством президента Республики, а не премьер-министра. Проекты решений (актов), выносимых на заседание совета министров в обязательном порядке рассматриваются предварительно Государственным советом. Однако заключение последнего обязательной силы не имеет. Заседания правительства в форме кабинета проводятся под руководством премьер-министра. Именно здесь решается большинство вопросов управления, особенно в экономической и социальных областях. В условиях "сосуществования" роль кабинета и премьер-министра заметно возрастает.

Во многих странах наиболее важные и существенные вопросы зачастую не выносятся на заседание правительства, а реша-

ются в рамках значительно более узких по составу органов. В Великобритании, например, функционирует внутренний кабинет, состоящий из премьер-министра, канцлера казначейства, министров иностранных дел и обороны и некоторых других. Все большее распространение получает система комитетов кабинета. Такие комитеты создаются на постоянной или временной основе, и их число и специализация варьируется в разных странах. В ФРГ, например, их больше десятка. Причем Федеральный совет безопасности ФРГ, существующий на правах комитета кабинета, согласно его регламенту наделен правом окончательного решения вопросов, если это прямо не отнесено законом к компетенции другого органа. Весьма активно действовал созданный под руководством премьер-министра Комитет внутренней безопасности во Франции.

В ряде стран предусмотрено учреждение чрезвычайного комитета, который может перенимать функции правительства в некоторых специальных областях. Так, в период Фолклендского кризиса, приведшего к вооруженному столкновению с Аргентиной в 1982 году, в Великобритании был создан военный кабинет, включавший премьер-министра, министра обороны, председателя консервативной партии, министра иностранных дел, начальника штаба обороны и лидера Палаты общин. В рамках военного кабинета — он официально именовался "Комитет по оборонной и внешней политике (Южная Атлантика)" — решались все вопросы, связанные с ведением войны.

Сужение круга лиц, участвующих в принятии правительственных решений, недостаточная гласность, а зачастую закрытый характер процедуры подготовки и принятия ответственных решений все чаще приходят в столкновение с демократическими принципами и ценностями, что все чаще приводит к осуждению подобных действий международными правозащитными организациями. Это все чаще подтверждает и практика Европейского Суда по правам человека, чья обязательная юрисдикция распространяется на 40 европейских государств.

Нормативные правовые акты правительства

Решения, принимаемые правительством или от его имени главой исполнительной власти либо комитетом кабинета, могут значительно различаться по своей юридической природе. Директивы и указания, даваемые правительством, не обязательно облекаются в определенную правовую форму, хотя их политическое значение неоспоримо. Таковы, например, указания и директивы министру или иному должностному лицу, ответственному за проведение правительственной политики в конкретных областях. Однако наиболее значимые решения, порождающие правовые последствия и юридическую ответственность за их исполнение, облекаются в **форму правовых нормативных актов.** Такого рода акты исполнительной власти могут носить различные наименования в отдельных

странах. В США — это исполнительные приказы президента, в Великобритании — приказы королевы в совете, во Франции — ордонансы и декреты и т. д. В качестве собирательного понятия используется чаще всего термин *"регламентарные акты"* правительства, подчеркивающий тот факт, что ими регламентируются и регулируются важнейшие сферы общественных отношений, организации и осуществления государственного управления.

Согласно "классической" конституционной доктрине, акты исполнительной власти квалифицировались как *подзаконные,* принимаемые на основе и во исполнение закона. Современные доктрина и практика все дальше отходят от этой концепции. В результате регулирование общественных отношений актами исполнительной власти становится в ряде стран общей нормой, а применение закона — исключением. Так, во Франции закон не может вторгаться в области, резервированные за регламентарными актами правительства, но последние, особенно в силу делегирования законодательных полномочий, могут подменять и изменять закон. Акты делегированного законодательства принимаются во Франции в Совете министров по получении предварительного заключения Государственного совета. Они именуются ордонансами и подписываются главой государства, премьер-министром и заинтересованными министрами. Все остальные акты исполнительной власти издаются в форме декретов и, в зависимости от распределения компетенции, подписываются либо президентом Республики, либо премьер-министром. Акты, издаваемые министрами, именуются постановлениями (иногда к ним приравниваются инструкции) и по своей юридической силе уступают ордонансу и декрету.

Главный вид нормативного правового акта правительства в Великобритании — приказ королевы в совете. Он принимается либо на основе королевской прерогативы, то есть полномочий короны, не отмененных писаным законодательным актом, либо в качестве акта делегированного законодательства. Так как в Великобритании нет писаной конституции, общее право образуют судебные прецеденты, статутное право имеет массу пробелов, то фактически кабинет, используя королевскую прерогативу, принимает регламентарные акты совершенно самостоятельно.

Акты исполнительной власти носят общеобязательный характер, они действуют на всей территории страны и образуют важнейшую составную часть национального права. Возрастание роли правительства в государственном механизме предопределяет и меняющийся статус актов исполнительной власти, заметно потеснивших позиции закона.

§ 3. Полномочия правительства в зарубежных странах

Органы правительственной власти, как правило, наделены широкой предметной и функциональной компетенцией. Согласно современной государственно-правовой доктрине, *правительство*

призвано обеспечить охрану существующего публичного порядка, гарантировать права и свободы человека, защиту внешних интересов государства. На него возложено осуществление экономических, социальных и иных функций в сфере государственного управления. Правительство наделено необходимыми властными правами и прерогативами, располагает материальными и финансовыми ресурсами, в его распоряжении находятся разветвленные административный и военно-полицейский аппараты.

Конституции зарубежных стран очень редко содержат развернутые постановления, излагающие компетенцию правительства. Чем выше значимость государственного органа, призванного проводить в жизнь политику и обеспечивать защиту интересов государства, тем шире его дискреционные полномочия и уже конституционное регулирование. Тем не менее в большинстве новейших конституций явно прослеживается тенденция к расширению полномочий правительства. Это находит свое проявление в использовании формулы, согласно которой на правительство или его главу возлагаются выработка и проведение национальной политики.

Полномочия в сфере политического руководства

Высший орган правительственной власти во всех странах играет ведущую роль в разработке, формулировании и реализации внутренней и внешней политики государства. “Правительство, — гласит ст. 20 Конституции Франции, — определяет и осуществляет политику Нации". Весьма схожа с этой формулировка, содержащаяся в Конституции Испании: "Правительство руководит внутренней и внешней политикой, гражданской и военной администрацией и обороной страны. Оно осуществляет исполнительную власть в соответствии с Конституцией и законами" (ст. 97). Согласно Основному закону ФРГ (ст. 65) и Конституции Италии (ст. 95), выработка основных направлений и общее руководство политикой отнесены к ведению главы правительства.

Даже в тех странах, где деятельность правительства в недавнем прошлом трактовалась (например, в Великобритании) как осуществление исполнительной функции, современная конституционно-правовая доктрина заметно изменила свой подход. Исполнительная функция, полагают нынешние английские правоведы, заключается прежде всего в предложении общей политики, ее формулировании и руководстве ее проведением в жизнь.

Нередко программа, выдвигаемая исполнительной властью, получает довольно громкое и завлекательное обозначение, вроде предлагавшихся различными американскими президентами политики создания "великого общества", "новых рубежей", "борьбы с бедностью" или голлистской программы "восстановления величия Франции". В большинстве случаев такие программы остаются на уровне политической риторики. Их главное назначение — добиться

поддержки правительства широкими слоями населения. Юридическая значимость такого рода документов невелика. Они порождают лишь некоторые политические, но не правовые последствия и не создают прав и обязанностей в юридическом смысле слова. Тем не менее ознакомление с этими документами и их анализ позволяют судить об общей ориентации правительственной политики и степени осуществления даваемых обещаний, что оказывает немалое влияние на ход политической борьбы. Так, невыполнение правоцентристским правительством во Франции обещаний по борьбе с безработицей, посягательство на социальные завоевания масс стали главной причиной поражения партий правительственной коалиции на досрочных парламентских выборах 1997 года.

Полномочия в области управления

Правительство — высший административный орган страны. Оно осуществляет функцию **общего управления,** то есть деятельность, направленную на реализацию выдвигаемых и отстаиваемых им политических целей. Компетенция правительства в области управления исключительно широка и многообразна и охватывает практически все основные сферы общественной жизни. Некоторые юридические ограничения и изъятия имеются лишь в федеративных государствах в связи с отнесением отдельных правомочий к ведению субъектов федерации.

Правительство согласовывает, координирует и направляет деятельность всех центральных министерств и ведомств. Эта функция осуществляется как при помощи периодических заседаний кабинета, так и посредством комитетской системы. Особо важную роль в руководстве деятельностью правительства играет премьер-министр, дающий необходимые директивы и указания членам правительства. Конституции некоторых стран прямо относят обеспечение единства действий правительства к компетенции его главы. Так, согласно Конституции Италии, председатель совета министров "поддерживает единство политического и административного управления, поощряя и согласуя деятельность министров" (ст. 95). Весьма схожи с этой статьей и постановления регламента Федерального правительства ФРГ, хотя согласно основному закону страны функция преодоления разногласий между министрами возложена на Федеральное правительство в целом. Несогласие члена правительства с указаниями премьер-министра и тем более публичная критика принятых решений влекут за собой, как правило, отставку министра. Члены правительства, особенно ведающие правительственными департаментами, рассматриваются как их политические руководители, обеспечивающие деятельность центральных ведомств в соответствии с указаниями и политикой верховного носителя исполнительной власти.

В ведении правительства находится **административный аппарат,** что закреплено в ряде стран основным законом (ст. 20 Кон-

ституции Франции, ст. 73 Конституции Японии, ст. 97 Конституции Испании и др.). В некоторых освободившихся странах в текст конституции включен так называемый моральный кодекс государственных служащих (Танзания и др.)

Правительство назначает на высшие гражданские и военные должности. В президентских республиках это право осуществляет глава государства. В республиках со смешанными формами правления данная функция поделена между президентом и премьер-министром. Наиболее важные назначения решаются, однако, в совете министров, что требует согласия между главой государства и правительством.

Прием на государственную службу в ряде стран частично осуществляется на основе конкурсной системы. Зачисление в определенный класс, разряд или эшелон, условия продвижения или увольнения регулируются обычно законом о гражданской (публичной) службе, различными специальными актами и обычаями. Однако занятие конкретной руководящей должности в государственном аппарате не носит автоматического характера и зависит от усмотрения правительства. Чиновники гражданской (публичной) службы, остающиеся на своих постах независимо от смены правительств, являются главным звеном, обеспечивающим преемственность и постоянство в деятельности государственного механизма. Поскольку полномочия правительства реализуются посредством государственных служащих, именно профессиональная бюрократия занимается конкретной управленческой деятельностью.

В соответствии с законодательством и принятой доктриной государственные служащие должны корректно выполнять предписания и приказы правительства и давать необходимые советы министрам по вопросам управления. Принято считать, что они несут ответственность за практическое осуществление правительственной политики. Правительство обладает правом контроля и расследования их деятельности. Однако в политико-правовом плане ответственность за упущения, ошибки и просчеты в работе ведомства несет глава правительственного департамента.

В странах, где существует административная юстиция (например, во Франции), действия администрации могут быть обжалованы в *административные трибуналы,* функционирующие на основе специальной процедуры судопроизводства. Высший орган административной юстиции (во Франции, Бельгии, Италии и некоторых других странах — Государственный совет) является своеобразным юрисконсультом правительства и фактически составной частью механизма центрального управления. В странах общего права (Великобритания и др.) решение дисциплинарных вопросов отнесено к ведению *комиссии гражданской службы,* а рассмотрение жалоб на действия администрации все чаще передается в ведение квазисудебных арбитражных органов, система которых довольно запутана и которые создаются зачастую на основе правительственных решений.

Расширение объема управленческих функций, рост дискреционных полномочий администрации, концентрация принятия важнейших управленческих решений в высших эшелонах власти и решающая роль профессиональной бюрократии в подготовке и реализации принимаемых решений составляют характерные черты управленческой деятельности бюрократического типа. Расширение демократического контроля за деятельностью администрации, повышение открытости и транспарентности процедуры принятия решений остается одной из главных и насущных проблем демократического правления.

Полномочия правительства в законодательной области

Помимо собственной регламентарной власти и права на издание актов делегированного законодательства правительство располагает обширными полномочиями, позволяющими оказывать серьезное, а нередко и решающее воздействие на законодательный процесс.

Правительство (премьер-министр) большинства стран, за исключением президентских республик (США и др.), обладает **правом законодательной инициативы.** Парламентская статистика западноевропейских стран подтверждает, что свыше 90% законопроектов, вотируемых парламентом и обретающих форму закона, вносится правительством.

Правительство в большинстве стран не только фактически, но и формально становится хозяином рабочего времени парламента и наделяется действенными правовыми средствами, позволяющими контролировать его работу. Даже в такой важнейшей сфере, как принятие государственного бюджета, оно становится все менее зависимым от парламента. Так, согласно французской Конституции, не утвержденный парламентом в 70-дневный срок финансовый законопроект вводится в действие путем издания ордонанса (ст. 47). Связав с судьбой законопроекта вопрос о доверии правительству, правительство может провести свой законопроект через парламент вообще без голосования.

В США, где применяется система "сдержек и противовесов" и исполнительная власть не имеет прямого доступа в Конгресс, сложилась целая система внеправовых средств, используемых администрацией для оказания давления на конгрессменов. Программа законодательной деятельности предлагается президентом в его обращениях, в частности в Послании о положении страны, с которым он выступает на совместном заседании палат. Администрацией разрабатываются важнейшие законопроекты, например проект государственного бюджета. Представители администрации выступают на многочисленных слушаниях в комиссиях и комитетах Конгресса. Важным средством давления остается и принадлежащее президенту право отлагательного вето.

В парламентарных монархиях и республиках правительство обладает обычно правом созыва чрезвычайных сессий и досрочного роспуска парламента (нижней палаты).

Внешнеполитические полномочия

Полномочия правительства в сфере внешних сношений трактуются как производные от функций общеполитического руководства. Лишь в немногих странах конституции специально оговаривают полномочия правительства в этой области. Такова, например, Конституция Японии, относящая к компетенции правительства "руководство внешней политикой" (ст. 73). Схожее положение имеется в Конституции Испании (ст. 97). Чаще встречаются постановления, закрепляющие право ведения внешних сношений за главой государства.

Дискреционный характер внешнеполитических полномочий правительства очень широк. Правовая регламентация этой сферы деятельности нередко отсутствует. Такое положение обосновывается и оправдывается конституционно-правовой доктриной, использующей концепцию внешнего суверенитета и внешней власти. Согласно первой концепции, сформулированной в решениях Верховного суда США, внешнеполитические полномочия федерального правительства являются производными от особой природы внешнего суверенитета и осуществляются независимо от того, закреплены они в конституции или нет. Вторая концепция, которая происходит из особой природы внешней власти, обосновывает свободу самостоятельного принятия решений правительства при проведении внешней политики. Это оправдывается особыми условиями ее осуществления и предполагает минимальную гласность и лимитированность парламентского контроля.

К числу юридически закрепленных полномочий правительства в сфере внешних сношений относятся определение их общих целей, путей и средств реализации, а также дача указаний и директив, проводимых в жизнь дипломатическим аппаратом. Правительство дает указание о проведении международных переговоров, в большинстве стран не испрашивая предварительного согласия парламента. (В какой-то мере исключение из этого правила есть в Конституции Испании и конституциях некоторых других государств.) Глава правительства или иной носитель исполнительной власти вправе вести переговоры и подписывать международные договоры в силу занимаемой должности без наличия специальных полномочий.

Правительство участвует в ратификационном процессе, обладая обычно исключительным правом внесения в парламент законопроекта о ратификации. Во многих странах (исключение — США) внесение поправок и оговорок в правительственный законопроект запрещено. Международные договоры и правительствен-

ные соглашения, не требующие ратификации, утверждаются правительством (ст. 52 Конституции Франции, п. 2 ст. 59 Основного закона ФРГ). Ратификационные грамоты, подписываемые главой государства, в большинстве стран скрепляются подписью премьер-министра.

Правительство играет решающую роль в назначении дипломатических представителей, даже если оформление таких назначений отнесено к ведению главы государства. (В США их производит президент "по совету и с согласия Сената".) На заседаниях правительства систематически заслушивается информация министра иностранных дел. В некоторых странах (например, в Японии) такого рода информация должна предоставляться парламенту главой правительства. Несмотря на то что вопросы международной жизни обычно широко комментируются средствами массовой информации, действительные сведения о подготовке и принятии внешнеполитических решений и планируемых акциях держатся в строжайшей тайне. "Утечки" соответствующей информации, широко известные в практике США и других стран, обычно организуются самой администрацией и преследуют определенные политические цели.

К ведению правительства в большинстве стран либо формально, либо фактически отнесено участие в решении **вопросов войны и мира.** Согласно конституциям ряда стран, в распоряжении правительства находятся вооруженные силы. Оно руководит военной администрацией и обороной страны, принимает решение о всеобщей или частичной мобилизации. Все это открывает широкие возможности для принятия исполнительной властью решения о начале военных действий без получения предварительного согласия парламента. Нередко парламент ставят перед свершившимся фактом. Так, английское правительство информировало парламент об использовании вооруженных сил за пределами страны буквально за несколько часов до начала военных действий в зоне Суэцкого канала в 1956 году и уже во время начавшегося Фолклендского кризиса 1982 года. Нередко администрация прибегает и к искажению информации о событиях в целях получения согласия парламента на военные акции (как было, например, при принятии Тонкинской резолюции, приведшей к многолетней войне США в Индокитае).

Чрезвычайные полномочия правительства

В странах с парламентарными формами правления правительству в случае внутренних волнений или внешней угрозы принадлежит **право принятия** чрезвычайных мер. Формально таким правом наделяется обычно глава государства, однако реально он осуществляет эти полномочия только в президентских и смешанных республиках, а также в странах с монократическим режимом прав-

ления. В парламентарных странах право введения чрезвычайного положения принадлежит на практике правительству, которое осуществляет его самостоятельно или формально совместно с парламентом. Весьма показательно в этом отношении "чрезвычайное законодательство", инкорпорированное в Основной закон ФРГ (особенно ст. 87а и разд. Ха). Оно предусматривает, что в случае внешней опасности или угрозы существующему строю в Федерации или одной из земель Федеральное правительство может использовать вооруженные силы "для борьбы с организованными и вооруженными группами". В случае введения "состояния угрозы или обороны" функции парламента могут быть переданы общему комитету, действие конституционных прав и гарантий приостановлено, разграничение компетенции между федерацией и землями упразднено, командование вооруженными силами передано федеральному канцлеру, который использует их по своему усмотрению. Практически правительство, и прежде всего федеральный канцлер, наделяются почти диктаторскими полномочиями.

Широкие чрезвычайные полномочия может присвоить себе, ссылаясь на внешнюю угрозу или внутренние волнения, Кабинет Великобритании. Чрезвычайные полицейские меры могут приниматься в этой стране на основе зачастую весьма архаичных актов, вроде законов о богохульстве, защите Короны, борьбе с бродяжничеством и т. п.

Весьма широко используются чрезвычайные полномочия во многих развивающихся странах в связи с различными кризисными ситуациями. В отдельных случаях чрезвычайное положение вводится в целях пресечения выступлений реакции и поддержания политической стабильности. Так, в 80-е гг. в Индии непрекращающиеся вылазки правых, раскольнических и сепаратистских элементов, использующих зачастую методы политического террора (убийство премьер-министра И. Ганди, а затем ее сына Р. Ганди), провоцирование реакционными силами религиозно-общинных распрей, заставили правительство прибегнуть в ряде случаев к введению в отдельных районах чрезвычайного положения.

Другие полномочия правительства

Конституция и законодательство отдельных стран могут наделять правительство полномочиями, которые в большинстве других государств относятся обычно к ведению иных государственных органов. Так, в Японии правительство принимает решения о всеобщей и частичной амнистии, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах. Правительство промульгирует законы, принятые парламентом, и они скрепляются подписью премьер-министра и членов правительства (государственных министров). В большинстве других стран подобные полномочия формально принадлежат главе государства.

Особенности функционирования исполнительной власти в освободившихся странах

В большинстве развивающихся стран уровень концентрации исполнительной власти исключительно высок. Это объясняется в первую очередь первостепенной ролью администрации в решении задач национального возрождения, преодолении отсталости и зависимости. Осуществление государством сложных и многообразных функций, высокий уровень огосударствления общественной жизни, реализация по государственным каналам основных экономических и социальных программ неизбежно приводят к росту численности администрации, усилению ее воздействия на процесс общественного развития и одновременно к концентрации и централизации функций руководства и управления. Даже в странах, формально использующих парламентарные формы правления (Индия, Малайзия, Сингапур и др.), объем полномочий, принадлежащих правительству, и особенно его главе, весьма широк. Почти неограниченными полномочиями обладает глава государства — носитель исполнительной власти в странах с монократическими и военно-диктаторскими режимами, в дуалистических и абсолютных монархиях Востока. В этих странах назначение премьер-министра (там, где этот институт имеется) и членов правительства зависит прежде всего от усмотрения главы государства. В монархических странах Востока такие вопросы решаются обычно в кругу королевской семьи, а пост премьер-министра зачастую занимает либо сам монарх (случаи, известные в практике Марокко, Непала), либо наследный принц (Саудовская Аравия, Катар и др.). Лишь в немногих монархиях правительство формально образуется с учетом расстановки сил в парламенте, например в Таиланде. В этих странах решающую роль играют внепарламентские силы, в частности военные круги, которые неоднократно прибегали к свержению неугодных правительств и прямому захвату власти.

В странах с военно-диктаторскими режимами ключевые посты в правительстве обычно принадлежат представителям армейской верхушки (Нигерия, Нигер, Мавритания и др.), а вопросы назначения членов правительства, их перемещения и увольнения от должности решаются главой военного режима или органом военно-политического руководства. Практика показывает, что разделение исполнительной власти в этих странах — крайне редкое и временное явление.

Сравнительно широкое распространение в развивающихся странах получил институт "административного" премьер-министра. Его создание, как, впрочем, и упразднение (например, в Сенегале и Камеруне), целиком зависит от главы государства. Административный премьер-министр не располагает собственными полномочиями. Они делегируются главой государства и осуществляются в соответствии с его указаниями и директивами.

В 80—90-е годы во многих странах этой группы получила распространение концепция "администрации развития", которая формально положена в основу построения и деятельности исполнительной власти. Она исходит из презумпции неприемлемости методов управления, заимствованных из арсенала западных стран, неадаптированности либеральных институтов к нуждам и потребностям развивающегося общества. Главными целями администрации провозглашается обеспечение порядка, дисциплины и эффективного управления. Однако на практике их реализация во многих странах свелась к росту и разбуханию самого административного аппарата, расходы на содержание которого в отдельных странах поглощают все средства государственного бюджета. Нередко численный рост администрации превышает темпы роста народонаселения, которые в большинстве освободившихся стран весьма высокие, составляя около 3% в год. Например, в Нигерии за годы независимости (провозглашена в 1961 г.) чиновничий аппарат вырос с 200 тыс. до 2 млн. человек. Многие исследователи из освободившихся стран обращают внимание не только на обременительность непомерно раздутого государственного аппарата, но и на такие его черты, унаследованные от колониальных времен, как приверженность авторитарным методам правления, бюрократизм, пренебрежение интересами масс. В таких странах нередко отмечают также конформизм профессионального чиновничества, господство клиентализма и семейственности, высокий уровень коррупции. В этих странах государственный аппарат в значительной мере обособлен от народа. Население в целом отстранено от участия в управлении, что нередко приводит к оживлению традиционалистских институтов и созданию "параллельной" власти на местах. В этом одна из главных причин неэффективности государственного управления и тех кризисных явлений в государственной жизни, которые находят свое наиболее наглядное проявление в многочисленных государственных (военных) переворотах, ставших весьма распространенным явлением во многих освободившихся странах.

§ 4. Институт парламентской ответственности правительства

Общая характеристика института ответственности

Парламентская ответственность правительства характеризуется обычно как **политическая ответственность.** В этом ее главное отличие от судебной ответственности, привлечение к которой связано с совершением уголовно наказуемого или иного противоправного деяния. Парламентская ответственность предполагает солидарную ответственность правительства за проводимый им по-

литический курс и осуществляемую управленческую деятельность. В странах с парламентарной формой правления правительство остается у власти до тех пор, пока пользуется поддержкой большинства в высшем представительном учреждении. Отказ в доверии должен быть выражен в строгой юридической форме и в большинстве случаев — путем применения специальной парламентской процедуры.

Вотум недоверия или принятие **резолюции порицания** правительства влекут за собой лишь политические последствия и сами по себе не могут служить основанием для судебного преследования носителей исполнительной власти. Правительство, оказавшееся в меньшинстве, как правило, заменяется новым. Однако потерпевшее поражение правительство (формально — в целях уравновешивания властей) может, не выходя в отставку, прибегнуть к досрочному роспуску парламента (нижней палаты) и проведению внеочередных всеобщих выборов. Исключения из этого правила, установленные в отдельных странах, могут быть связаны с определенными временными рамками или элементами процедурного характера. Так, во Франции Национальное собрание не может быть распущено в течение года после внеочередных выборов; лицом, исполняющим обязанности президента, а равно в случае применения чрезвычайных полномочий по ст. 16. Но и Национальное собрание в последнем случае не вправе вотировать резолюцию порицания. В ФРГ Бундестаг не подлежит роспуску потерпевшим поражение правительством, если одновременно с выражением недоверия избран новый федеральный канцлер.

Согласно классической конституционной доктрине, министры несут **коллективную (солидарную) ответственность** за политику и решения правительства, даже если тот или иной министр был против этого решения либо вообще отсутствовал на заседании правительства, и **индивидуальную ответственность** — за дела своего департамента. В какой-то мере это последнее правило до сих пор применяется в отдельных странах (например, в Великобритании). Однако случаи индивидуальной ответственности членов правительства становятся все более редким явлением и связаны главным образом со скандальными злоупотреблениями или проступками (порою несогласующимися с общественной моралью). Поскольку в большинстве стран члены правительства назначаются главой государства по предложению премьер-министра, на этом основании делается вывод об ответственности членов правительства перед его главой, который может сам производить перестановки в кабинете и отстранять от должности и заменять отдельных министров. Соответственно в настоящее время все чаще речь идет о парламентской ответственности премьер-министра, который по законодательству ряда стран наделен исключительным правом постановки вопроса о доверии от имени правительства.

Правовое регулирование института ответственности

Приведение в действие механизма парламентской ответственности правительства в большинстве стран регулируется **конституционными постановлениями.** Однако практика различных стран не вполне единообразна. Так, в Великобритании отрицательное голосование Палаты общин по любому правительственному предложению приравнивается к выражению недоверия. В Италии голосование одной из палат против правительственного предложения, согласно конституции, "не обязательно влечет его отставку" (ст. 95). В Италии отказ в доверии должен сопровождаться принятием мотивированной резолюции, а в Великобритании мотивация не является обязательным требованием. Тем не менее с некоторой долей условности можно выделить основные общие черты правового регулирования института ответственности.

Инициатива постановки вопроса о доверии может исходить как от правительства, так и от парламентариев. От имени правительства вопрос о доверии ставит премьер-министр. Резолюция недоверия (порицания), вносимая парламентариями, должна быть, как правило, подписана группой депутатов (во Франции, Италии, Испании они должны составлять не менее чем десятую часть парламентариев). Нередко депутаты, подписавшие резолюцию порицания, за которую не проголосовало абсолютное большинство парламентариев, лишаются права предлагать новую в течение данной сессии.

Между внесением резолюции порицания правительству и ее постановкой на голосование предусматривается значительный временной интервал, который составляет во Франции двое суток, в Италии — три дня, в Испании — пять дней. Это время правительство может использовать для проведения закулисных переговоров и оказания дополнительного нажима на парламентариев. Для принятия резолюции недоверия (порицания) требуется, как правило, абсолютное большинство голосов. В случае, если внесенная парламентариями резолюция не соберет такого большинства, она считается отклоненной. Количество голосов, поданных за правительство или воздержавшихся, обычно не подсчитывается. Такая процедура выгодна в первую очередь правительству, которое при ином подсчете голосов могло бы оказаться в меньшинстве.

В ФРГ используется так называемый "конструктивный вотум недоверия". Для того чтобы решение парламента о недоверии повлекло отставку правительства, недостаточно голосования за это большинства депутатов. Необходимо избрание абсолютным большинством голосов нового федерального канцлера. При несоблюдении этого условия Бундестаг может быть распущен досрочно. Единственный случай такого рода имел место в ФРГ в 1982 году при замене социал-либеральной коалиции христианско-либеральной. Западногерманская модель конструктивного вотума недоверия воспринята в Испании.

Во всех странах, включая президентские республики, конституционное законодательство предусматривает возможность привлечения главы исполнительной власти или члена правительства к судебной ответственности за совершение преступных деяний. Обвинение предъявляется парламентом или нижней палатой по весьма ограниченному кругу оснований. Рассмотрение и решение дела по существу отнесено к юрисдикции верхней палаты (США), конституционного суда (Италия, ФРГ) или специально образуемого для этих целей судебного присутствия во Франции. Это Высокая палата правосудия, при суде над президентом, или Палата правосудия, если речь идет о члене правительства.

Действенность контроля за исполнительной властью в различных странах неодинакова. Там, где одна партия или организационно оформленный блок контролируют парламентское большинство, возможность оппозиции добиться выражения недоверия правительству практически сведена к нулю. В странах, где отсутствует устойчивое большинство, институт ответственности используется более активно. Однако вынесение вотума недоверия не обязательно приводит к радикальному изменению правительственной политики. Зачастую оно даже не влечет за собой серьезных изменений в составе правительства.

Практика знает не так уж много случаев привлечения членов правительства к судебной ответственности. В Великобритании, где впервые появилась процедура импичмента, она не применялась с 1806 года. Тем не менее в последние годы явно возросло число судебных дел, возбужденных против бывших руководителей и членов правительства. Например, дело Андреоти — бывшего главы правительства Италии (связи с мафией), дело Фабиуса — бывшего премьер-министра Франции (обвинение, связанное с вич-инфекцией), ряд дел, связанных с финансовыми злоупотреблениями в Японии, и др.

В большинстве освободившихся стран институт парламентской ответственности (там, где он предусмотрен) практически не действует, и выражение недоверия правительству — явление весьма редкое.

В афро-азиатских странах известны случаи привлечения к судебной ответственности бывших глав государств или правительств (например, бывшего центральноафриканского императора Бокассы и диктатора И. Амина в Уганде, повинных в преступлениях геноцида и иных преступных деяниях, вплоть до каннибализма). Однако судебные процессы состоялись уже после их свержения. Случаи судебной расправы имели место в некоторых странах в отношении патриотических деятелей. Например, смертный приговор был вынесен после военного переворота бывшему премьер-министру Пакистана А. Бхутто.

Институты парламентской и судебной ответственности при всех их недостатках в отдельных странах остаются одним из самых радикальных средств контроля за деятельностью исполнительной власти.

Глава 11. Местное самоуправление в зарубежных странах

§ 1. Общая характеристика и основные принципы местного самоуправления

В большинстве современных государств управление всеми делами на местах осуществляется специальными органами местного самоуправления, формируемыми на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также специально назначенными из центра органами местного управления. **Местное или муниципальное самоуправление** — это такая система управления местными делами, которая осуществляется специальными выборными органами, непосредственно представляющими население той или иной административно-территориальной единицы данной страны. **Европейская хартия о местном самоуправлении,** принятая Советом Европы 15 октября 1985 года, дает общее определение местного самоуправления, фактически ставшее универсальным и принятое всеми демократическими государствами. Под местным самоуправлением Хартия понимает "право и действительную способность местных сообществ контролировать значительную часть общественных дел, управлять ею в рамках закона под свою ответственность и на благо населения".

Концепция местного самоуправления исходит прежде всего из того, что местные сообщества населения представляют собой один из. основных элементов любого демократического режима, а право граждан на участие в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов построения большинства современных государств.

Кроме того, принцип местного самоуправления исходит из того, что участие граждан в управлении общественными делами самым непосредственным образом может быть реализовано именно на местном уровне. При этом совершенно очевидно, что существование местных сообществ, облеченных реальными полномочиями, делает возможным обеспечить такое управление, которое было бы наиболее эффективным и максимально приближенным к нуждам населения.

Сила и влияние органов местного самоуправления в различных странах отражают степень демократизма существующего политического режима. Эти органы возникли и развивались как прямой противовес абсолютной власти центра. В силу этого они очень часто оказывались в оппозиции центральному правительству, и их взаимоотношения часто характеризовались откровенным противостоянием по вопросам распределения компетенции, финансо-

во-экономическим вопросам и т. д. Первоначально эти органы формировались на основе ограниченного избирательного права состоятельными гражданами общества при наличии серьезных цензовых барьеров (грамотности, образования, оседлости, имущественного ценза). Впоследствии система формирования органов местного самоуправления была демократизирована, эти органы превратились в наиболее массовые и наиболее приближенные к населению.

Значение органов местного самоуправления определяется еще и тем, что в повседневной жизни граждане сталкиваются именно с деятельностью этих органов, поскольку они оказывают решающее влияние на создание в соответствующей территориальной единице условий для жизнеобеспечения населения, хотя общее направление социально-экономической и политической деятельности определяется центральными органами государственной власти и управления. Большое значение имеет и то обстоятельство, что органы местного самоуправления связаны организационным единством, имеют полномочия обладать и распоряжаться определенной собственностью, заключать сделки, распоряжаться местным бюджетом и т. д. Поэтому в условиях рыночной экономики необходимость широкого самоуправления на местах, как правило, поддерживается и защищается большинством населения любой страны.

В настоящее время *наиболее существенными признаками системы местного самоуправления в зарубежных странах является их универсальная выборность и значительная самостоятельность в решении местных вопросов*. Эта самостоятельность опирается на муниципальную собственность, право взимания и распоряжения местными налогами, возможность принятия широкого круга нормативных актов по вопросам местного управления, распоряжение местной полицией и т. д.

Коммунальное самоуправление, например, в Германии, характеризуется следующими принципами, характерными и для многих других развитых демократических государств: самостоятельным независимым от других органов осуществлением местных коммунальных функций, собственной ответственностью в решении местных общественных задач, при этом субъекты самоуправления являются субъектами публичного права; деятельность служащих в коммунальном представительстве осуществляется на непрофессиональной основе. Органы местного самоуправления наделены правом выборов органов самоуправления; правом принимать собственные нормативные акты; финансовой автономией; независимостью в проведении кадровой политики; независимостью в решении организации и функционирования коммуны; независимостью в области коммунального планирования; осуществлением государственного надзора и контроля за деятельностью коммуны. Такие принципы отражают наиболее характерные особенности системы местного самоуправления и в других европейских странах. Вместе с тем, европейская система местного самоуправления

оказала серьезное влияние и на общие принципы формирования и функционирования местного самоуправления в других регионах.

Сложившееся, например, в Латинской Америке законодательство о местном управлении было обусловлено рядом факторов, в том числе влиянием испанского колониального законодательства. История возникновения здесь органов местного управления берет начало именно с этого периода. Органам власти на местах предоставлялись, с одной стороны, довольно широкие полномочия, а с другой — они находились под жестким контролем со стороны центральных властей. Первые подобные учреждения возникли в Мексике еще в 1519 году, и их деятельность регулировалась специальными ордонансами, принятыми испанским парламентом — Кортесами. Городским муниципалитетам предоставлялось имущество в собственность, право решения местных вопросов, сбора налогов и издания нормативных актов. Однако руководители муниципальных органов — главные алькальды (мэры) или коррехидоры (советники) — считались служащими центральных властей. Так, впервые в Латинской Америке была введена система административной автономии, т. е. значительной самостоятельности местных учреждений в рамках закона, но под жестким контролем со стороны центральных властей через их представителей на местах. Этот принцип, ставший основополагающим в законодательстве о местном управлении, до настоящего времени применяется в Латинской Америке.

Так, статья 29 Конституции Венесуэлы 1961 г. прямо закрепляет автономию муниципалитетов как право выбирать органы своей власти, осуществлять свободную деятельность в пределах своей компетенции, создавать собственные источники доходов и собирать денежные поступления.

Бразилия, например, включает свыше 4300 муниципалитетов, которые имеют право самостоятельного управления во всем, что относится к их интересам. Муниципалитеты имеют политическую, административную и финансовую автономию. Вместе с тем, поскольку Федеративная Республика Бразилия построена на принципах значительной централизации, включающей право центральных властей на самое широкое вмешательство в дела субъектов федерации, конституции штатов предусматривают аналогичный институт вмешательства в дела муниципалитетов. Основаниями могут послужить нарушения муниципальной автономии, задолженность по федеральным платежам, невыполнение федеральных законов или судебных решений, нарушение прав человека и т. д. Принцип федерального вмешательства имеет конституционную основу, он закреплен статьями федеральной Конституции и конституциями штатов, в состав которых входят муниципалитеты. Принцип федерального вмешательства рассматривается бразильскими исследователями как одна из гарантий сохранения целостности государства и обеспечения нормального функционирования

конституционных органов власти, демократического режима и системы местного управления.

Органы местного самоуправления опираются обычно на разветвленный чиновничий аппарат, от которого прямо зависит эффективность работы этих органов. *Органы местного самоуправления непосредственно осуществляют управленческие функции на местах, одновременно выступая в качестве юридически самостоятельного элемента механизма власти.* В настоящее время органы местного самоуправления и их исполнительный аппарат представляют собой один из крупнейших по численности элементов управленческой системы.

Юридическая и фактическая самостоятельность органов местного самоуправления в ряде современных государств носит особый специфический характер. Их самостоятельность иная, чем самостоятельность автономных образований, так как *органы местного самоуправления не обладают законодательными полномочиями, поскольку они могут действовать только на основе и в рамках законодательных актов, изданных центральными законодательными органами всей страны или субъекта федерации,* если это федеративное государство. В ФРГ, например, выделяют три уровня правового регулирования местного самоуправления: федеральное законодательство, законодательство отдельных земель и принимаемые самими общинами правовые установления. Нормами федерального законодательства является прежде всего Основной закон ФРГ 1949 г., но ведущее место в правовом регулировании местного самоуправления занимает законодательство земель, хотя в различных землях правовое положение коммун имеет свои особенности. Конституции земель, как правило, дублируют положения статьи 28 Основного закона ФРГ, а также дополняют и конкретизируют отдельные ее положения. Большая часть вопросов коммунального самоуправления регулируется законами земель, среди которых основное место занимают уставы о коммунах. Уставы о коммунах имеют все земли ФРГ. Третьим звеном правового регулирования вопросов местного самоуправления в ФРГ являются правовые акты самих общин. Они имеют право принимать по местным вопросам свои собственные правовые акты. Все земельные уставы о коммунах содержат положения о том, что каждая коммуна имеет возможность принять собственный устав или положение. Эти уставы определяют возможность введения налогов и их взимание, оформление расходов коммуны, осуществление автономии в области планирования, организации коммунального управления и т. д.

На практике *принцип местного самоуправления означает передачу тех или иных административных полномочий, имеющих чисто местное значение, в ведение органов, избираемых непосредственно населением данной территориальной единицы.* В демократических государствах относительно роли органов местного самоуправления действует доктрина "муниципальная власть —

вне политики". Это означает, что органы местного самоуправления не должны решать политические вопросы, поскольку решение политических вопросов затрагивает интересы всего государства, и, следовательно, не может иметь чисто местное значение. Это, конечно, не означает, что органы местного самоуправления не подвержены политическому влиянию, что просто невозможно, т. к. они избираются по партийным спискам региональных общественных организаций. Смысл концепции "муниципалисты — вне политики" преследует цель более четко разделить компетенцию региональных и центральных органов, не допустить вмешательства региональных органов в решение общегосударственных вопросов.

§ 2. Системы местного самоуправления

Системы местного самоуправления в современных зарубежных государствах строятся на основе административно-территориального деления страны. Само административно-территориальное устройство любой страны представляет собой важнейшую часть государственной организации. Это устройство в большинстве случаев носит сугубо консервативный характер. Оно обычно редко подвергается коренной ломке, не испытывает на себе серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающих другие аспекты в организации государства.

Административно-территориальное деление страны складывалось, как правило, под влиянием чисто *географических факторов с учетом экономической, социальной и демографической ситуаций.* Изменение этих факторов, особенно в условиях научно-технического прогресса, конечно, оказывает влияние на перестройку административно-территориального устройства страны, но касается это больше промышленных регионов. В крупнейших зарубежных государствах (США, ФРГ, Испании, Италии, Швейцарии и других) основы современной системы административно-территориального деления сложились еще в XIX веке, а в Великобритании эти основы восходят к эпохе раннего феодализма. Поэтому в системе административно-территориального деления зарубежных стран до сих пор могут сохраняться явно устаревшие территориальные единицы, небольшие по территории, потерявшие экономическую, а иногда демографическую основу для своего существования.

Часто нормативно-правовая база различных территорий отстает от их возросшего социально-экономического потенциала. Попрежнему сохраняются серьезные различия в размерах территории, численности населения и экономическом потенциале административно-территориальных единиц, относящихся к одной и той же категории. Регулирование административно-территориально-

го устройства в унитарных государствах является компетенцией центральных органов власти, а в федеративных государствах — это компетенция субъектов федерации, хотя общие принципы организации административно-территориального деления должны строиться на основе принципов общефедеральной конституции. Детальное регулирование местного административно-территориального деления осуществляется специальными законами.

Основная цель разделения государства на соответствующие административные единицы — помочь найти наиболее удобную и эффективную систему государственного управления, которая в наибольшей степени отвечала бы потребностям населения данного региона.

Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себя по вертикали от двух до пяти звеньев. **Двухзвенная структура административно-территориального деления** (Дания, Коста-Рика и др.) и **трехзвенная** (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. **Четырехзвенная** и **пятизвенная** системы административно-территориального деления встречаются значительно реже. При этом, естественно, в различных странах существуют серьезные отличия в характере и роли отдельных видов административно-территориальных единиц.

Органы местного самоуправления различаются и по степени централизации взаимоотношений с вышестоящими органами. Одна система местного самоуправления построена на принципах **прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим** (Италия, Франция, ФРГ). Наряду с этим ряд стран придерживаются откровенно автономной системы, при которой **прямое подчинение по вертикали юридически отсутствует,** а если на практике осуществляется, то в очень ограниченной форме (США, Великобритания).

Во втором случае органы местного самоуправления обладают довольно большой самостоятельностью по отношению к вышестоящим органам. В этом случае установлена и достаточно широкая система выборности этих органов. В некоторых странах прямая система соподчиненности осуществляется путем так называемой "координации" деятельности нижестоящих органов (Япония).

Иногда деятельность органов местного самоуправления поставлена под *прямой контроль специальных государственных органов.* Чаще всего они подконтрольны органам министерства внутренних дел (Великобритания), в других странах может создаваться даже специальное подразделение в составе правительства (министерство по делам местного самоуправления).

В ряде стран (Франция, Италия и другие) в административно-территориальные единицы назначаются **полномочные представители правительства,** которые осуществляют административный надзор за деятельностью выборных органов местного самоуправления и их исполнительных органов, что ставит эти органы под постоянный контроль со стороны центральных властей.

В большинстве стран Латинской Америки не осуществляется прямого централизованного управления местными органами, а создается система, при которой представитель центра наделяется лишь контрольными функциями и действует наряду с руководителем муниципалитета, избираемым населением или советом. Так, в соответствии с Конституцией Эквадора 1980 г. в провинциях избираются провинциальные советы во главе с префектами, а центральную администрацию представляет губернатор, в кантонах действуют муниципальные советы, возглавляемые алькальдами, хотя главным административным лицом является так называемый "политический руководитель". Функции назначаемых представителей центра официально сводятся к руководству полицией и надзору за деятельностью выборных учреждений, а фактически распространяются и на повседневный контроль за работой выборных учреждений.

Представители центральных властей, осуществляя административный надзор в отношении органов местного самоуправления, могут проверить законность актов, принятых этими органами и их соответствие действующему законодательству. Иногда решения органов местного самоуправления не вступают в силу до ознакомления с ними представителя правительства. Если в специально установленный срок от него не поступает принципиальных возражений, решение вступает в законную силу. Отменить решение органа местного самоуправления администратор сам не имеет права, но может оспорить это решение в судебном порядке.

В свою очередь органы местного самоуправления могут в судебном порядке защищать свои права, объем своей компетенции в случае попыток нарушения автономии этих органов не только от представителя правительства, но и в целом от правительства, главы государства, парламента страны.

В административно-территориальном делении в современных странах наблюдается большое разнообразие, диктуемое во многом историческими традициями и экономической целесообразностью, поэтому и *характерной чертой местного самоуправления является чрезвычайное разнообразие организационных форм их построения и прямая зависимость их от местных условий* (географических, социально-экономических, производственных, демографических и т. д.). В американских штатах, например, основными административно-территориальными подразделениями являются графства, которых насчитывается свыше трех тысяч. Они различаются по численности населения и размерам территории. В ряде штатов графства делятся на тауны и тауншипы — т. е. свободный тип компактных городских и сельских поселений. Американские города, как правило, относятся к типу муниципальных корпораций, в которых проживает около 2/3 населения всей страны. Административно-территориальная организация США предполагает и особые подразделения в штатах — специальные округа, которые создаются для управления теми направлениями местной

жизни, которые исключены из компетенции местных органов самоуправления. Специальные округа имеют свои органы управления или комиссии, которые или полностью избираются населением, или назначаются штатами или графствами, поэтому они выступают в роли проводников общей политики штата или графства (например, школьные округа). Школьные округа создаются для руководства школами и их финансирования. Кроме того, школьные округа создаются с целью вывести школы из сферы влияния политических партий. Специальные округа создаются для выполнения самых разнообразных функций: пожарной охраны, жилищного строительства, водоснабжения, транспортных услуг и т. д. Такие округа обычно создаются в условиях, когда органы местного самоуправления по тем или иным причинам не в состоянии обеспечить населению определенный вид тех или иных услуг.

В Великобритании территория делится на графства, а графства — на округа, охватывающие как городские, так и сельские поселения. Низовыми территориальными подразделениями в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии — общины.

Во всех административно-территориальных единицах, кроме мелких приходов, имеются выборные органы местного управления — советы. В малых приходах функции органов местного управления осуществляют периодически созываемые общие собрания избирателей данного прихода.

Италия в административно-территориальном отношении делится на области, причем Конституцией Италии предусмотрено предоставление широкой автономии итальянским областям. Автономные области имеют право принимать собственные законы и обладают другими важными полномочиями. Области делятся на провинции, которые включают в себя городские и сельские коммуны. Во всех этих единицах органами местного управления являются соответствующие выборные советы.

В ФРГ система административно-территориального деления устанавливается конституциями земель. В соответствии с конституциями земель земли делятся на округа, округа — на районы, а последние делятся на общины. Районы и общины имеют свои выборные органы местного управления — соответствующие советы. В небольших по численности общинах наряду с выборными советами периодически созываются собрания местных избирателей для решения вопросов местного управления. В округах выборные органы местного управления отсутствуют.

В Японии территориальное деление включает в себя префектуры, причем префектуры различаются по численности населения от полумиллиона до двенадцати миллионов. Префектуры включают в себя города (пункты с населением свыше 50 тысяч жителей), поселки и деревни. Крупнейшие города с населением свыше полумиллиона имеют особый правовой статус. Органами местного управления в префектурах, городах, поселках и деревнях являются избираемые населением соответствующие собрания.

В Латинской Америке основой территориального деления, а также политической и административной организации, признается свободная муниципия, управляемая муниципалитетом, понимаемым прежде всего как городской муниципалитет. Однако в некоторых латиноамериканских странах муниципалитетами или муниципальными советами называют коллегиальные органы всех звеньев местной администрации (Сальвадор, Коста-Рика). В Венесуэле и Гондурасе это название закреплено лишь за органами, подчиненными районной администрации, а законодательством таких стран, как Боливия, Доминиканская Республика, Гватемала, Гаити, Парагвай, статус муниципалитетов признается за органами, создаваемыми лишь в низших и средних звеньях административно-территориального деления, где действует система самоуправления. Для провинций или департаментов — наиболее крупных территориальных единиц — устанавливается особый правовой режим прямого управления, не допускающий административной автономии.

§ 3. Порядок формирования органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления включают в себя **выборные муниципальные советы или комиссии** и образуемые ими **исполнительные органы.** Общий порядок формирования муниципальных советов и исполнительных органов регулируется специальными **избирательными законами** и **законами о муниципалитетах.** В федеративных государствах издание законов о выборах в органы местного самоуправления находится в компетенции субъектов федерации. В большинстве демократических стран выборы в органы местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Пассивное избирательное право обычно устанавливается в рамках 18—25 лет. Одновременно устанавливается и целый ряд цензовых требований — ценз оседлости, несовместимость занятия других постов на государственной службе или в выборных органах, в суде и т. д.

В ряде стран Латинской Америки, для того чтобы быть избранным алькальдом (мэром) или советником муниципалитета, по закону о муниципалитетах необходимо обладать избирательным правом, быть рожденным в соответствующем муниципалитете или проживать там не менее двух лет, предшествующих выборам, быть внесенным в избирательной регистр граждан или в избирательный регистр для иностранцев, не быть осужденным уголовным судом.

В Перу алькальд и муниципальные советники избираются на основе всеобщего, прямого избирательного права при тайном и обязательном голосовании сроком на три года и не могут быть переизбраны на второй срок.

Иностранцы обладают теми же правами и обязанностями при выборах муниципальных органов, как и перуанские граждане, при условии, что они умеют читать и писать по-испански и проживают в соответствующем муниципалитете не менее двух лет непрерывно.

Закон Республики Перу о муниципалитетах гарантирует автономию муниципальных советов, признаваемую конституцией страны, путем запрещения каким-либо публичным властям или любой администрации вмешиваться в процесс выборов муниципальных советов или в их внутреннюю организацию, за исключением случаев выполнения вступившего в силу судебного решения, а также в осуществление их полномочий, принятие решений и резолюций, распоряжение их имуществом и т. д.

В выборах муниципалитетов в Великобритании могут участвовать все британские граждане (в том числе пэры), живущие в стране и достигшие 18 лет. Кандидатом в депутаты может выдвигаться каждый гражданин, достигший 21 года и проживающий на территории данного муниципалитета, работающий там или имеющий, либо арендующий там не менее года землю, предприятия, дом, квартиру. Не могут быть избраны пэры, священнослужители, кадровые военные, гражданские служащие, умалишенные. На муниципальных выборах могут применяться и некоторые требования морального характера. Еще одна особенность — ряд зарубежных стран предоставляет право участия в выборах органов местного самоуправления иностранцам, постоянно проживающим на территории данного муниципалитета.

Порядок выдвижения кандидатов в выборные органы местного самоуправления предусматривает различные способы реализации этих субъективных прав избирателей — чаще всего путем подачи петиции с подписями установленного законом числа жителей данного избирательного округа, обладающих полным объемом избирательных прав, в поддержку кандидата на должность члена муниципального совета. Кандидаты в муниципальные органы могут баллотироваться *по партийным спискам,* опираясь на поддержку определенной политической партии, или *выступать как независимые кандидаты.* Выборы осуществляются как по одномандатным, так и по многомандатным округам. Для определения результатов голосования используются как пропорциональная, так и мажоритарная избирательные системы. Мажоритарная система может предполагать и проведение выборов в два тура. На выборах в муниципальные органы запрещено введение императивного мандата. Депутаты муниципальных органов не связаны никакими наказами избирателей и не обязаны отчитываться перед избравшими их гражданами.

Муниципальные советы избираются на различные сроки. В США, например, органы местного самоуправления в зависимости от уровня избираются на 2—4 года, в Великобритании — на 4 года, причем состав муниципалитетов может обновляться по частям или

переизбираться полностью. Численный состав органов местного самоуправления также различен, как правило, от нескольких депутатов до нескольких десятков. В муниципальные советы столиц государств, как правило, избирается более ста советников. Выборные муниципальные советы юридически возглавляют муниципальный аппарат управления, который осуществляет оперативную работу по руководству всей деятельностью муниципалитета. Срок полномочий депутатского корпуса органов местного самоуправления различен. В ряде кантонов Швейцарии он составляет 3—4 года, в Швеции, Норвегии, Португалии, Испании, Великобритании, Дании, Голландии, ФРГ (ряд земель) • — 4 года, в Ирландии, Турции, Италии, на Кипре — 5 лет, в ряде земель ФРГ, Австрии — 5—6 лет, в Бельгии, Франции, Люксембурге — 6 лет.

Законодательством ряда стран предусмотрены **особые требования** к лицам, намеревающимся занять должности в органах местного самоуправления: годность к военной службе, обязательное проживание или место работы в пределах территории органа местного самоуправления, уплата местных налогов и т. д. В латиноамериканских странах в соответствии с действующим законодательством не могут быть избраны алькальдами и муниципальными советниками члены любых законодательных органов, министры правительства, государственные служащие, служащие в вооруженных силах и полицейских формированиях, служащие муниципалитетов, члены судебной власти, нотариусы и их помощники, члены избирательных комиссий и другие лица. Важно отметить, что в ряде зарубежных стран законодательством предусмотрен **порядок досрочного отзыва** депутатов местных представительных органов посредством голосования избирателей. А характерной особенностью муниципального самоуправления Мексики, например, является то, что председатели и советники муниципалитетов, избранные прямым народным голосованием, не могут быть переизбраны на непосредственно следующий срок. Должностные лица органов местного самоуправления, назначенные на должность независимо от ее наименования, не могут быть избраны непосредственно на следующий срок даже на другую должность в данном муниципалитете.

В соответствии с Конституцией законодательные органы мексиканских штатов большинством в две трети голосов своих членов могут приостановить деятельность муниципалитетов, объявить об их ликвидации и приостановить либо аннулировать мандат любого их члена по одному из предусмотренных законами штатов серьезных оснований в любое время и при условии, что указанные члены муниципалитета имели достаточные возможности для представления доказательств и привлечения защитников, если это, по их мнению, необходимо. В случае объявления о ликвидации муниципалитета или в силу отставки либо абсолютной неспособности большинства его членов выполнять свои обязанности и невозможности назначить новые выборы, законодательный орган штата

назначает из жителей данной местности членов муниципального совета на оставшийся срок. В случае прекращения выполнения обязанностей каким-либо членом муниципального совета его место занимает заместитель, избранный одновременно с членом муниципального совета, а дополнительные выборы не проводятся. Если заместители выполняют возложенные на них обязанности даже в течение только оставшегося срока, они по закону не могут быть избраны на непосредственно следующий срок в качестве членов муниципального совета.

По-разному регулируется вопрос о совмещении депутатских мандатов: от разрешения совмещать сразу несколько мандатов (в Дании — на местном, региональном и парламентском уровне), а также системы двойного мандата на местном и региональном уровне (Норвегия, Швеция, Дания, Великобритания, Ирландия, Голландия, ФРГ), до одного депутатского мандата (Австрия, Бельгия, Франция). Австрия в виде исключения допускает совмещение мандата самого нижнего уровня с самым верхним (парламентским). В Италии не допускается совмещение мандатов на одном уровне (региональном, провинциальном или муниципальном), а также с мандатом члена парламента. В Люксембурге член местного органа самоуправления может одновременно быть членом национального парламента и Европарламента и т. д.

Очень часто численный состав органов местного самоуправления может определяться в минимальном и максимальном исчислении, а постоянный состав определяется *численностью населения данного района.* В Республике Перу, например, прямо установлено, что в муниципалитетах с численностью жителей до 500 человек избирается алькальд и 5 муниципальных советников, от 500 до 1000 человек избирается алькальд и 8 советников и т.д. Такая регламентация численного состава местных представительных органов предохраняет от чрезмерного увеличения их состава, и, следовательно, увеличения расходов на выборы.

На выборах в органы местного самоуправления обычно довольно высок процент абсентеистов, т. е. не участвующих в голосовании (в США, например, до 1/3 всех зарегистрированных избирателей). В странах, где введен обязательный вотум, этот процент, разумеется, достаточно высок.

По структуре органы местного самоуправления, как правило, **однопалатные.** Двухпалатное построение этих органов чрезвычайно редко (муниципальный совет Нью-Йорка, например). Структура муниципального органа, как и его численный состав, определяется размерами территории и численностью населения. Основной формой деятельности органов местного самоуправления являются **сессии,** проведение которых регулируется местным законодательством. В низовых территориальных подразделениях эти сессии проводятся довольно часто (в США — один-два раза в месяц, в Великобритании — ежемесячно). Сессии вышестоящих органов проводятся 1 раз в квартал или полугодие. Могут прово-

диться и внеочередные или чрезвычайные сессии по требованию определенного числа членов представительного органа или по требованию местных исполнительных органов (мэр, исполнительный совет и т. д.). Обычно чрезвычайные сессии собираются для решения только строго определенных вопросов и решение других вопросов не должно иметь юридической силы.

В пределах своей компетенции органы местного самоуправления принимают решения, дают заключения, высказывают пожелания и рекомендации. Общий принцип заключается в том, что местные сообщества и выражающие их волю избираемые населением органы местного самоуправления обладают в рамках закона полной свободой действий при осуществлении своей деятельности по любым вопросам, которые не исключены из их компетенции или не переданы в установленном порядке какому-либо другому органу власти. Сами полномочия могут быть поставлены под сомнение или ограничены другим органом власти, центральным или региональным, только в рамках закона.

Конституция Испании 1978 года, например, в специальной главе "О местной администрации" гарантирует автономию муниципалитетов, которые обладают всей полнотой прав юридического лица. По конституции руководство и управление муниципалитетами осуществляется соответствующими муниципальными советами, которые состоят из алькальдов и советников. Советники избираются жителями муниципалитета путем всеобщего равного, свободного и тайного голосования в соответствии со специальным законом.

Алькальд (председатель совета) избирается или советниками или непосредственно самими жителями муниципалитета.

Решения органов местного самоуправления могут быть оспорены в *судебном порядке*. Законодательством ряда стран (например, Италии) предусмотрена возможность роспуска местных выборных органов в случае совершения ими действий, противоречащих конституции, а также серьезных нарушений действующих законов, отказа выполнять постановление центрального правительства и т. д. Законодательством предусмотрена возможность роспуска исполнительного органа местного самоуправления и отправка в отставку его председателя, совершившего незаконные действия.

Роспуск органа местного самоуправления может быть осуществлен в случае массовых отставок депутатов или полной неэффективности работы органа местного самоуправления вследствие отсутствия устойчивого большинства, а также по соображениям национальной безопасности. В Италии, например, такое решение принимается мотивированным декретом президента Республики после заслушивания доклада специальной комиссии центрального парламента, которая образуется специально для этого. Декретом о роспуске областного совета президентом страны назначается временная комиссия в составе трех человек, обладающих полным объемом избирательных прав. Комиссия назначает выборы нового

областного совета в трехмесячный срок и занимается обычной административной деятельностью, входящей в компетенцию исполнительного органа (джунты). Комиссия принимает решения, которые не могут быть отменены никаким другим органом и которые должны быть впоследствии представлены на утверждение вновь избранного областного совета.

§ 4. Компетенция органов местного самоуправления

Основной объем полномочий органов местного самоуправления определяется национальным законодательством и может различаться даже в рамках одной страны. Общее правило, касающееся полномочий местных сообществ, заключается в том, что эти полномочия должны быть целостными и всеобъемлющими во всем, что касается местных дел. Фактически они обладают полномочиями решать **только местные дела.** Например, Конституция Баварии относит к вопросам, имеющим местное значение и входящим в компетенцию общины, следующее: управление собственностью общины и муниципальными предприятиями, местный общественный транспорт, местное дорожное строительство, обеспечение населения водой, газом, светом, питанием; местное планирование; строительство жилья и надзора за его эксплуатацией, местная полиция, пожарная охрана; развитие культуры и поддержание учреждений культуры; медицина, семейные консультации и защита материнства; школьная гигиена и забота о молодежи; общественные бассейны, погребение умерших; сохранение местных памятников и строений.

По Конституции Мексики 1917 г. муниципалитеты вправе решать такие вопросы, как снабжение населения питьевой водой, медицинская служба, ведение статистики, организация культурно-спортивных мероприятий, поддержание чистоты и уборка мусора, развитие местного хозяйства, местное строительство, содержание парков и садов, пожарная служба, полиция, муниципальные тюрьмы и т. д. Поэтому мексиканские муниципии с согласия штатов и в соответствии с законами штатов могут иметь в своем ведении такие службы, как: служба питьевой воды и канализации, уличного освещения, очистки от мусора, рынков и центров снабжения, кладбищ, розыска, улиц, парков и садов, общественной безопасности и транспорта. Закон может предусмотреть создание и других служб с учетом территориальных и социально-экономических условий муниципий, а также их административных и финансовых возможностей. При этом для более эффективной деятельности своих служб муниципии одного штата могут по предварительной договоренности между советами достаточно тесно координировать свою деятельность по всем основным направлениям. Американские и крупные города и небольшие поселки осуществляют законодательные и исполнительные функции, объем

которых довольно широк и разнообразен но, как правило, включает обеспечение жителей полицейской и пожарной охраной, следит за нормальным функционированием канализационных и водопроводных систем, уборкой мусора, осуществляет программы в области здравоохранения, охраны окружающей среды и т. д. Чем больше город или поселок, тем больше услуг предоставляется органами самоуправления его гражданам. В больших городах органы самоуправления обеспечивают граждан солидными библиотеками, музеями, парками, бассейнами и т. д.

Американская структура городского самоуправления определяется специальной хартией, принимаемой законодательным органом штата. Хартия обычно устанавливает границы муниципалитетов, их функции, организационную структуру, методы финансирования, систему назначения и выборов должностных лиц городских органов местного самоуправления. Городские хартии закрепляют право граждан на проведение референдумов по наиболее важным проблемам жизнедеятельности населения, в том числе по налогообложению, изменению самой хартии и т. д. Решение о проведении референдума может быть инициировано требуемым по закону числом граждан путем подачи петиции в муниципальный совет. Как правило, органы местного самоуправления не могут принимать решения или совершать действия, носящие чисто политический характер и затрагивающие политические интересы страны в целом. Однако на практике можно отметить факт принятия именно таких решений. В частности, несколько муниципалитетов Японии принимали решения об объявлении своей территории безъядерными зонами и протестовали против американских военных баз на территории своих муниципалитетов.

Компетенция органов местного самоуправления распространяется прежде всего на руководство и развитие коммунального хозяйства, охрану окружающей среды, планирование размещения и строительства населенных пунктов, общий надзор за градостроительством, развитие системы местного транспорта и установление порядка регулирования его движения, местное дорожное строительство, канализацию, водо- и газоснабжение, энергообеспечение, очистку улиц, борьбу с загрязнением водоемов и т. д.

Значительны полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере. Это полномочия по оказанию социальной помощи малоимущим за счет муниципальных доходов. Они включают в себя строительство и содержание домов для престарелых, ночлежек, строительство дешевого жилья, муниципальных школ, больниц, родильных домов и т. д.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Они осуществляют деятельность в сфере местного хозяйства (выдача разрешений на право открытия магазинов, зрелищных предприятий, установление правил застройки городов и т. д.).

Мексиканские муниципии, например, в пределах, установленных федеральными законами и законами соответствующих штатов, имеют право разрабатывать, утверждать и реализовывать систему районирования и планы развития городского муниципального хозяйства; участвовать в создании своих территориальных резервов и управлять ими; контролировать использование находящейся в их ведении земли и осуществлять надзор за ней; регулировать порядок владения городской землей; выдавать лицензии и разрешения на строительство; участвовать в создании зон экономического резерва и управлять ими.

Полномочия в области охраны общественного порядка, защиты прав и свобод граждан включают в себя установление правил поведения в общественных местах, дачу разрешений или наложение запрета на проведение митингов, собраний, шествий, демонстраций, пикетов и других форм общественно-политической деятельности населения данного муниципального образования, издание предписаний по осуществлению санитарного надзора, медицинского обслуживания населения и т. д.

В ряде стран (США, Канада, Франция и другие) в ведении органов местного самоуправления находятся местные полицейские силы, на которые возлагается несение патрульной и охранной службы и другие виды полицейской деятельности.

Важнейшие полномочия органов местного самоуправления представлены в бюджетно-финансовой сфере. В соответствии с Европейской Хартией о местном самоуправлении местные сообщества имеют право в рамках экономической политики государства на собственные достаточные ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. При этом финансовые ресурсы местных сообществ должны быть соразмерны полномочиям, предусмотренным конституцией или специальным законодательством.

Конституция Испании, например, прямо закрепляет положение о том, что местные финансы должны быть достаточными для выполнения функций, возлагаемых законом на соответствующие органы самоуправления, для чего используются преимущественно местные налоги, а также участие в налоговых сборах государства и региональных автономных объединений.

При определении финансовых взаимоотношений центрального правительства и органов местного самоуправления в большинстве стран принят принцип финансовой автономии местных самоуправляющихся единиц. Это означает, что муниципальные образования являются независимыми в финансовом отношении, но они не могут расходовать больше средств, чем это позволяет местный бюджет. При определенных условиях, когда муниципальное образование оказывается не в состоянии управлять своими финансами, государство обычно предоставляет ему дополнительные субсидии, гарантирующие платежеспособность муниципального образования.

Мексиканские муниципии, например, самостоятельно распоряжаются своими доходами, полученными от принадлежащего им имущества, а также от налогов и других поступлений, которые устанавливаются в их пользу законодательным органом штата. В обязательном порядке они получают налоги, включая дополнительные сборы, установленные штатами на недвижимое имущество в связи с его дроблением, разделом и т. д., а также налоги, которые устанавливаются при изменении цен на недвижимость, а также федеральные поступления, которые предоставляет муниципиям федерация в размерах и в сроки, ежегодно устанавливаемые законодательными органами штатов, и поступления, полученные от находящихся в их ведении общественных служб.

В свою очередь, законодательные органы мексиканских штатов имеют право в соответствии со специальным законом о доходах муниципий проверять их годовые финансовые отчеты, обращая особое внимание на соответствие расходов муниципии находящимся в ее распоряжении доходам. В федеративных государствах, где структура, функции, территориальные границы, порядок финансирования и пр. органов местного самоуправления определяется правительствами субъектов федерации и их законодательными органами, единой системы местного самоуправления не существует, и она имеет существенные отличия, равно как и сами субъекты федераций.

В США, например, органами управления графства (основной территориальной единицы местного самоуправления) являются избираемые населением советы, функции и порядок формирования которых определяется конституциями и законами штатов. Совет определяет виды налогов графства и контролирует их поступление, утверждает ассигнования различным ведомствам графства и контролирует их расходование, покупает и продает земли на территории графства, несет ответственность за содержание собственности графства, выдает лицензии на организацию торговых предприятий, баров и т. д. Совет контролирует их деятельность и в случае нарушений законодательства может лишить их лицензии. Кроме того, совет графства осуществляет контроль за состоянием дорог и программами их строительства, содержанием больниц, приютов, мест заключения и т. д. Совет несет ответственность за организацию и проведение всех избирательных кампаний на территории графства. Специфика американской системы в том, что предусмотрено несколько форм организации управления советом графства. Первая форма, когда в графстве отсутствует единое должностное лицо, руководящее советом графства. При этой форме совет графства не может централизованно руководить выборными должностными лицами графства: шерифом, прокурором, казначеем, клерком, интендантом школ и т. д., хотя определяет ассигнования на их деятельность. Другая форма — совет-администратор, когда сам совет назначает должностное лицо для руководства административным аппаратом графства. Администрат-

ратор проводит в жизнь решение совета, назначает руководителей исполнительных органов и различных служб графства, и контролирует их деятельность. Эта форма позволяет осуществлять управление графством через специалиста-управляющего. Следующая форма — совет графства — избираемый руководитель. Это обычно председатель совета графства, имеющий формальный статус главы графства. В этом качестве он имеет право накладывать вето на все решения совета, составлять проект бюджета графства, нанимать руководителей служб административного аппарата, контролировать проведение в жизнь решений совета.

Муниципальные образования для стабилизации своего финансового положения обычно стараются привлечь средства частных кредиторов. Финансовые вложения в строительство и ремонт местных дорог и возведение социального жилья являются для муниципальных образований достаточно легким источником получения финансовых средств, потому что это приносит значительную прибыль вкладчикам капитала. Самой большой угрозой для финансовой деятельности муниципальных образований является необходимость выплатить из собственного бюджета значительные суммы на социальные нужды, особенно в связи с растущим уровнем безработицы, увеличением числа бездомных, больных, инвалидов и т. д.

Составление и утверждение **бюджета** является прерогативой местного представительного органа, который, таким образом, реализует свои полномочия в финансовой сфере и может определить общую финансово-экономическую политику. Проект бюджета обычно готовит исполнительный орган муниципалитета с учетом возможного роста затрат на непредвиденные расходы. Помимо *ежегодного бюджета* обычно готовится и *долгосрочный бюджет,* рассчитанный на несколько лет, и несколько дополнений к нему, содержащих информацию о расходах на содержание кадров, капитальные затраты, ссуды, субсидии и т. д.

Действующими законами о муниципалитетах обычно предусмотрен перечень *обязательных расходов,* которые должно понести муниципальное образование и которые поэтому должны включаться в расходную часть местного бюджета. В этот перечень обычно входят расходы на образование, жалованье представителям исполнительной власти (мэру, местному правительству и т. д.), расходы на эксплуатацию дорог, расходы на содержание пожарной, полицейской, медицинской и других служб, проценты и выплаты по ссудам, эпизодические расходы. Исходным ориентиром при составлении ежегодного и перспективного бюджетов является текущая политика и экономическое положение как страны в целом, так и конкретного муниципального сообщества. При этом должен учитываться возможный рост цен и повышение заработной платы, а также рост или сокращение числа населения. Любые другие непредвиденные расходы проходят, как правило, по статье эпизодических расходов. Основная цель ежегодного бюд-

жета — показать соотношение доходов и расходов данного муниципального сообщества. Но бюджет имеет и другое важное предназначение. Ежегодный бюджет является основным предписанием для исполнительной муниципальной власти, определяющим расходы по каждой статье. При расходовании средств исполнительная власть должна строго придерживаться установленных бюджетом сумм и не выходить за рамки утвержденных расходов по каждой статье бюджета. В ежегодном бюджете должно быть продумано соотношение различных статей доходной и расходной частей, учтены возможные и ожидаемые доходы и расходы (например, увеличение налогов, рост безработицы и т. д.). Через год ежегодный бюджет используется для отчетности и для сравнения его с бюджетами других муниципалитетов, что дает основание улучшить проект нового ежегодного бюджета.

Долгосрочный бюджет, как правило, имеет основной целью создание запасов денежных средств для развития различных сторон последующей деятельности муниципального сообщества. Этот бюджет позволяет предусмотреть возможности экономии финансовых средств для осуществления новых видов деятельности. Долгосрочный бюджет выступает в роли документа перспективного планирования, определения приоритетных сфер деятельности муниципального образования, позволяя отделить настоящее финансово-экономическое положение муниципалитета от его будущего положения. Долгосрочный бюджет опирается на такие показатели, как количественный рост населения, рост жилищного строительства, изменение индекса цен и рост процентной ставки, изменение расходов на содержание персонала, различные эксплуатационные расходы, смету налогов и расходов, увеличение новых видов деятельности в соответствии с избирательными программами депутатов муниципальных представительных органов.

Для муниципальных образований существуют, как правило, **два вида источников доходов.** Первый — это **местные источники:** налоги, компенсации и пошлины, штрафные санкции и прибыли от муниципальных предприятий. Второй — **центральные источники:** субсидии из муниципальных фондов, выделяемые центральным правительством или его структурами (министерствами), как общие субсидии, идущие на поддержку муниципалитетов, так и специальные, имеющие целевым назначением образование, социальное благосостояние, жилищное строительство.

Муниципальные власти имеют право устанавливать свои собственные налоги на недвижимость, доходы с капитала, строительство, туристическую деятельность, рекламную деятельность, на владельцев собак и т. д. Большинство местных налогов установлено в соответствии с законами о муниципалитетах. Норма этих законов запрещает муниципалитетам вводить не предусмотренные законом налоги. Наиболее важным среди перечисленных налогов является налог на недвижимую собственность, плательщиками которого являются пользователи недвижимой собственности, как

физические, так и юридические лица. Основой для начисления налога на недвижимую собственность является ее рыночная стоимость. Налог на прибыль взимается с физических и юридических лиц, получающих прибыль благодаря муниципалитету.

Большое значение имеют для доходов муниципалитетов местные источники доходов, такие, как компенсации за предоставленные услуги муниципалитетам. Сюда входят плата за водоснабжение и канализацию, рыночные пошлины, плата за парковку машин, выдачу дорожных документов и т. д. К числу местных муниципальных доходов относятся пошлины за пользование спортивными сооружениями, плата за право пользования музеями, плата за предоставленный сервис и т. д.

Исполнительная власть (мэр и его правительство) несут ответственность за поступление доходов, а также за расходование бюджетных средств. Иногда это входит в понятие "политическая ответственность" местного правительства, так как оно проводит финансово-экономическую политику, разработанную и утвержденную местным представительным органом и заложенную в ежегодном бюджете. В конце бюджетного года мэр должен представить отчет представительному органу об исполнении ежегодного бюджета. Как при осуществлении финансово-экономической политики, так и при подготовке отчета мэр обычно получает помощь от центральных органов управления, в частности, от департамента финансов.

Законы о муниципалитетах закрепляют обычно основные полномочия мэра не только в финансово-экономической области, но и в других областях. Вот, например, какими полномочиями обладают алькальды в соответствии с действующим законом в латиноамериканских странах: они руководят различными службами и администрацией муниципалитета, являясь их официальными и законными представителями; промульгируют и организуют выполнение решения муниципального представительного органа; контролируют муниципальные доходы и расходы; представляют в муниципальную Ассамблею проекты решений по различным сферам деятельности муниципалитета; представляют на рассмотрение Ассамблеи проект бюджета на следующий год; издают собственные декреты и распоряжения; осуществляют необходимые действия для защиты прав муниципалитета; подписывают контракты и после их одобрения Ассамблеей организовывают их выполнение; назначают, перемещают и освобождают от должности в соответствии с законом различных служащих муниципалитета; выдают и отзывают лицензии и осуществляют другие полномочия.

В органах местного самоуправления ряда зарубежных стран избираются или назначаются специальные категории должностных лиц со своей четко определенной компетенцией.

В американских графствах, например, существует большое число выборных должностных лиц, таких, как казначей, инспектор, асессор, регистратор, клерк, прокурор, шериф и др., полно-

мочия которых определяются законодательством соответствующего штата и которые входят в структуру местного самоуправления. Казначей организует сбор налогов, хранение средств графства, выдачу средств, ассигнованных на различные местные нужды, контролирует расходование этих средств. Инспектор или инженер графства несет ответственность за проектирование дорог, мостов, установление границ, землеустройство и т. д. Асессор занимается выявлением и оценкой всех видов собственности, подлежащей налогообложению. Регистратор занимается регистрацией покупок, продаж, разделов, закладов и иных действий в отношении имущества, а также завещаний, свидетельств о браке, разводе и т. д. Клерк отвечает за надлежащее сохранение и оформление документов графства, организацию регистрации избирателей, проведение голосования и подсчет поданных голосов. Шериф возглавляет полицию графства, управляет тюрьмой графства, осуществляет аресты. Прокурор преследует в судебном порядке лиц, обвиненных в совершении преступлений, представляет графство в суде, консультирует совет графства и должностных лиц по юридическим вопросам.

Неотъемлемой частью структуры органов местного самоуправления являются различные **отделы и организации,** аккумулирующие в себе различные сферы деятельности. Наиболее распространены — отделы здравоохранения, полиции, финансов, пожарной охраны, общественных работ, социальных служб, рабочей силы, транспорта, коммунальных услуг, отдыха населения, по делам потребителей и т. д. Обычно вопросами трудоустройства и занятости населения ведает отдел рабочей силы и отдел общественных работ, которые занимаются подбором и предоставлением постоянного места работы, оценкой трудоспособности граждан, их профессиональной подготовки и т. д. Отдел социальных служб занимается оказанием финансовой и продовольственной помощи семьям с низкими доходами, бездомным. Отдел по делам потребителей расследует жалобы на качество товаров и услуг, разрабатывает систему местных правил по защите прав потребителей, инспектирует применение торговыми предприятиями измерительных приборов, следит за качеством упаковки товаров, выдает лицензии на мелкую розничную торговлю, на эксплуатацию такси, регулирует деятельность сети кабельного телевидения на территории округа и т. д. Отдел здравоохранения расследует случаи инфекционных заболеваний, осуществляет программы медицинской помощи школам, проверяет санитарное состояние окружающей среды.

Глава 12. Конституционное регулирование внешней политики зарубежных государств

Внешняя политика зарубежных государств, механизм ее формирования и проведения в жизнь в течение длительного времени оставались вне поля зрения конституционного законодателя. В правовой доктрине первых демократических государств нового времени, таких, как США, Франция и др., конституция рассматривалась как документ, призванный регламентировать порядок осуществления политической власти внутри страны, но отнюдь не ее экспансию за пределами собственного государства. Поэтому большинство первых конституций нового времени ограничивалось указанием принадлежности полномочий по внешнему представительству и ведению внешних сношений главе исполнительной власти. Внешняя политика длительное время представляла собой наиболее закрытую сферу деятельности государства, чему способствовало практически полное устранение выборных представительных органов от участия в ее формировании и проведении.

Лишь в конце XIX — начале XX в. парламент смог добиться ограниченного контроля над внешнеполитической деятельностью правительства, в основном через бюджетную и договорно-правовую сферы своей компетенции. Только после второй мировой войны в зарубежных конституциях появились нормы, содержащие важнейшие положения и обязательства, которыми должно руководствоваться то или иное государство в своей внешнеполитической деятельности.

Имеющиеся сегодня в конституциях зарубежных государств *положения, касающиеся формирования и проведения их внешней политики,* условно можно разделить на *три* большие *группы:* 1) положения, в которых дается формулировка важнейших принципов внешней политики; 2) положения, относящиеся к распределению внешнеполитической компетенции между федерацией и землями, кантонами, штатами и другими субъектами федеративного государства (территориальные образования в унитарном государстве внешнеполитической компетенцией не обладают); 3) положения, содержащие разграничение внешнеполитических полномочий между высшими органами государства.

§ 1. Конституционные принципы внешней политики зарубежных государств

Конституции зарубежных государств не содержат специальных глав, посвященных внешней политике, где содержалось бы развернутое изложение целей, задач и принципов внешнеполи-

тической деятельности государства. Однако это вовсе не означает, что в них вообще отсутствует конституционное регулирование указанных вопросов. Внешнеполитические цели, задачи и принципы, как правило, закрепляются либо в преамбулах, либо в отдельных статьях основного текста конституции, либо, наконец, в отдельных конституционных законах. Значение соответствующих норм состоит в том, что они, с одной стороны, устанавливают определенные границы внешнеполитической деятельности государственных органов, а с другой — представляют собой конституционный наказ, поручение, к реализации которого должны стремиться органы государства и само государство в целом в своей внешнеполитической деятельности.

Следует отметить, что такие нормы-принципы включены в основном в конституции, принятые сравнительно недавно, в период после второй мировой войны. В конституциях, принятых в более раннее время, либо полностью отсутствуют такие нормы, либо содержатся лишь те из них, которые затрагивают внешнеполитический статус государства (например, принцип нейтралитета в конституционном законодательстве Швейцарии и Австрии).

Современные зарубежные конституции прежде всего закрепляют принципиальную *приверженность государства мирной внешней политике.* В Преамбуле к Конституции Франции 1946 г., которая, как известно, является составной частью ныне действующей Конституции, сказано, что Франция "не предпримет никакой войны с целью завоевания и никогда не употребит своих сил против свободы какого-либо народа". Аналогичным образом в Конституции Италии говорится, что "Италия отвергает войну как орудие посягательства на свободу других народов и как способ разрешения международных конфликтов". В преамбуле Основного закона ФРГ заявлено о стремлении этой страны "служить делу мира во всем мире". Столь же определенно в преамбуле Конституции Испании сказано о том, что Испания стремится "сотрудничать со всеми народами земли в укреплении мирных отношений и совместных действий". В конституционно-правовом смысле исполнение этих положений столь же обязательно, как и всех других конституционных норм. Следовательно, речь идет не просто о торжественной декларации приверженности того или иного государства миру, но и о конституционной обязанности этого государства и его органов действовать на международной арене таким образом, чтобы это служило обеспечению мира между народами.

В ряде государств, которые во второй мировой войне выступали как агрессоры, конституции дополнительно включают нормы, объявляющие агрессивную войну и действия, связанные с ее подготовкой, антиконституционными. Так, ч. 1 ст. 26 Основного закона ФРГ указывает, что "действия, способные нарушить мирную совместную жизнь народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки агрессивной войны, являются

противоконституционными. Они должны быть наказуемы". Конституция Японии вообще отрицает войну как орудие внешней политики, а также отказывается от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров (ст. 9). Аналогичным образом решается вопрос и в Конституции Италии. В ст. 11 сказано, что "Италия отвергает войну как орудие посягательства на свободу других народов и как способ разрешения международных конфликтов..." Единственное отличие заключается в том, что японская Конституция содержит ограничения на строительство вооруженных сил, что до сих пор сдерживает рост японских сил самообороны.

В ряде государств (Австрия, Швеция, Швейцария) конституционным принципом внешней политики является *принцип постоянного нейтралитета*. Он, например, прямо закреплен в ст. 85 и 102 Конституции Швейцарии, а также содержится в Конституционном законе Австрии. Вместе с тем в названных конституционных актах не дается определение принципа нейтралитета, правовая доктрина этих государств обычно отсылает к определению нейтралитета, данному в Гаагской конвенции 1907 г. "О правах и обязанностях нейтральных держав и лиц в сухопутной войне". Правда, Федеральный совет (правительство) Швейцарии в административном постановлении, принятом в 1954 г., предпринял попытку официальной дефиниции швейцарского нейтралитета, который включает в себя обязательство не начинать войну, не присоединяться к военным союзам и соглашениям, возможность защищать нейтралитет, а соответственно независимость страны всеми имеющимися в распоряжении средствами. В этом же постановлении отмечалось, что нейтралитет образует те рамки, в которых осуществляется внешняя политика Швейцарии.

Принцип нейтралитета накладывает определенные ограничения на свободу деятельности государства *во* внешнеполитической сфере. Эти ограничения касаются в основном военной и политической областей. Так, согласно конституционному закону о постоянном нейтралитете Австрия обязалась не присоединяться к каким-либо военным блокам и не допускать на своей территории иностранных военных баз. В то же время в конституционно-правовой доктрине этой страны сложилось твердое мнение, что принцип нейтралитета не распространяется на сферу экономических отношений и сферу духовной свободы. Поэтому Австрия в 1972 г. вступила в ЕЭС и в дальнейшем стала полноправным членом Европейского Союза. Швейцария в течение длительного времени отказывалась от вступления в ООН, ссылаясь на то, что последняя является политической организацией, а это может вовлечь страну в политические дискуссии и повредить ее нейтральному статусу. Тем не менее Швейцария с самого начала стала членом большинства специализированных органов ООН, таких, как ЮНЕСКО, МОТ, ВОЗ и других, на том основании, что они не являются политическими организациями.

Новым в конституционном законодательстве ряда зарубежных государств является *принципиальное признание возможности ограничения государственного суверенитета.* Так, действующая Преамбула к Конституции Франции 1946 г. устанавливает, что "на условиях взаимности Франция соглашается на ограничение суверенитета, необходимое для организации и защиты мира". Сходные формулировки содержатся в ст. 11 Конституции Италии. В Конституции Греции (ст. 28) указывается, что "решение об ограничении в осуществлении своего национального суверенитета должно приниматься добровольно и допускается лишь в той мере, в какой это диктуется высшими национальными интересами и не затрагивает права человека и основы демократического режима и осуществляется на основе принципа равенства при соблюдении взаимности". В одном из трех конституционных законов Швеции — Форме правления 1974 г. говорится, что права государственных органов могут в целях мирного сотрудничества в определенном объеме передаваться международной организации, к которой государство присоединилось или желает присоединиться, или Международному суду. Наиболее детально возможность ограничения государственного суверенитета урегулирована в Основном законе ФРГ. В ст. 24 этого закона сказано, что Федерация может законом передать суверенные права межгосударственным учреждениям. С момента передачи суверенных прав органы межгосударственного объединения получают право действовать самостоятельно, оказывая влияние на граждан и иных субъектов права государств — членов этого объединения. Установленные этими органами нормы права и принятые на основе последних административные акты обладают прямым действием на территории государств-членов. Таким образом, нормы конституций зарубежных государств о возможной передаче части суверенных прав межгосударственным объединениям содержат конституционно-правовое уполномочение для одобрения конституционным законодателем необходимых исходных правил, лежащих в основе организации и деятельности межгосударственных объединений, и применения их в каждом конкретном случае.

Так, межгосударственное объединение Европейский Союз обладает собственной публичной властью, которая является самостоятельной в отношении государственной власти отдельных государств-членов и независимой от них. Нормативные акты ЕС не нуждаются в подтверждении государствами-членами, а равным образом не могут быть ими отменены или изменены. Договор об образовании этого объединения представляет собой нечто вроде конституции. На основании данного акта органы ЕС не только наделяются нормотворческими функциями: в нем специально оговаривается, что принимаемые этими органами акты имеют приоритет перед нормами национального права.

Конституции некоторых зарубежных государств особо оговаривают *возможность участия в государственных союзах.* Так, в

Конституции Франции (ст. 88) предусматривается право Республики заключать соглашение с государствами, которые желают объединиться с ней в целях развития их цивилизаций. Здесь имеется в виду союз с франкоязычными государствами, значительная часть которых прежде являлись французскими колониями. Возможность вступления в государственные союзы предусматривается в конституциях ряда государств, которые образовались после распада Чехословакии (Словакия), СФРЮ (СРЮ, Хорватия), СССР (Узбекистан).

§ 2. Конституционное разграничение внешнеполитических полномочий между Федерацией и ее субъектами

Вопрос о распределении внешнеполитических полномочий по вертикали, между центром и регионами, местными национально-территориальными образованиями, может ставиться только применительно к федеративным государствам, так как административно-территориальные образования, составляющие унитарные государства, не обладают никакой внешнеполитической компетенцией. Что касается федеративных государств, то здесь в принципе допускается возможность ограниченной внешнеполитической правосубъектности членов Федерации.

Современное международное право признает право государств — членов Федерации на самостоятельное осуществление внешних сношений, ставя решение этого вопроса в зависимость от постановлений федеральной конституции. Следует, однако, иметь в виду, что речь в данном случае может идти не о полноправных субъектах международного права, а лишь об участниках международного общения в силу особого международного титула. Фактически международная правосубъектность государств — членов Федерации является сильно ограниченной. В международных отношениях давно утвердился принцип, согласно которому в данной области государство всегда говорит "одним голосом", независимо от того, каково внутреннее устройство этого государства и степень самостоятельности составляющих его частей. Право государства на внешние сношения вытекает из его суверенности и не может делегироваться отдельным его субъектам. В этом плане конституционное регулирование вопросов внешней политики весьма существенно отличается от регулирования политики внутренней, где могут складываться различные варианты распределения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Конституции зарубежных государств поэтому повсеместно относят внешние дела к компетенции Федерации. Конституционный законодатель следует здесь правовой доктрине, которая однозначно, несмотря на различие конкретных методов регулирования в различных правовых системах, гласит: внешняя политика госу-

дарства — дело Федерации. При этом все *зарубежные федерации с точки зрения закрепления внешнеполитической компетенции делятся на две большие группы:* к *первой* относятся федерации, в которых конституционный законодатель полностью лишает входящие в это государство субъекты федерации (штаты, провинции, земли и т. п.) всякой внешнеполитической самостоятельности. К таким государствам относятся, например, США, Канада, Австрия. Необходимо, однако, отметить, что конституционное регулирование распределения внешнеполитической компетенции в этих государствах не полностью соответствует реально сложившейся практике. Если правовая доктрина и федеральная конституция исключают всякую внешнеполитическую самостоятельность субъектов федераций, то фактически штаты, провинции, земли в ограниченном объеме и только по вопросам, входящим в их исключительную компетенцию, принимают участие в международном общении. Это касается и сотрудничества между штатами США и канадскими провинциями по охране природной среды, использованию водных ресурсов, судоходству на Великих Озерах и т. п. Австрийские земли активно сотрудничают в региональном объединении "Арге Альп" (Альпийское рабочее сообщество).

Ко *второй* группе относятся зарубежные федерации, где тенденция централизации сферы внешних сношений проявляется в ослабленном виде. К таким федерациям относятся, например, ФРГ, Швейцария. Основной закон ФРГ в принципе относит внешние сношения к компетенции Федерации (ч. 1 ст. 32). Вместе с тем конституционный законодатель полностью не лишает земли права на ведение внешних сношений. Согласно ч. 3 ст. 32 "в той мере, в какой земля обладает законодательной компетенцией, она может с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами". Данное положение Конституции следует толковать расширительно. Как показывает практика, земли ФРГ заключают договоры не только с иностранными государствами, но и с межгосударственными объединениями, например с ЕС. Допуская возможность самостоятельного осуществления землями внешних сношений, конституция ФРГ ограничивает внешнеполитическую деятельность земель определенными, жестко установленными рамками. Земли, например, не могут создавать свои специализированные внешнеполитические органы, так как это противоречило бы положениям ч. 1 ст. 87, которая закрепляет компетенцию Федерации на организационное строительство внешнеполитической службы. Земли также не вправе по собственной инициативе принимать глав иностранных государств или членов правительства. Недопустимыми считаются речи членов земельных правительств, которые адресуются иностранным государствам.

Заключению договора с иностранным государством со стороны субъекта Федерации должно предшествовать согласие Федерального правительства. В некоторых случаях (например, при наличии в подготавливаемом международном соглашении полити-

ческих аспектов, затрагивающих интересы Федерации в целом) такое согласие должно быть получено еще до начала переговоров о заключении соглашения. Круг вопросов, по которым германские земли до сих пор заключали международные соглашения, довольно узок. Он касается в основном вопросов охраны окружающей среды, приграничного водопользования и рыболовства, культурного сотрудничества. В то же время земля Бавария по существу самостоятельно решает вопросы торгово-экономического сотрудничества с Австрией.

Определенное сходство с ФРГ имеет распределение внешнеполитической компетенции между Федерацией и ее субъектами в Швейцарии. Конституция этой страны относит внешнеполитическую деятельность к компетенции Федерации, однако допускает возможность участия в ней и кантонов, ограничивая их деятельность определенными предметными рамками. "За кантонами остается как исключение, — сказано в ст. 9, — право заключать с иностранными государствами договоры по вопросам народного хозяйства, соседских отношений и полиции". Однако эти договоры не должны содержать ничего противного правам Федерации или других кантонов.

Таким образом, рассматривая конституционные основы распределения компетенции в сфере внешних сношений между федерацией и ее субъектами, а также существующую до сих пор политическую практику, можно сделать вывод о том, что *ведение внешнеполитических дел остается прерогативой федерации*. Даже в тех странах, конституции которых допускают возможность внешнеполитической деятельности субъектов федерации, такая возможность используется последними лишь в крайне ограниченном объеме, к тому же под жестким контролем федеральной власти.

§ 3. Распределение внешнеполитических полномочий между высшими органами государственной власти и управления

Ощутимое воздействие на работу внешнеполитического механизма зарубежных стран оказывают нормы конституционного права, определяющие полномочия высших органов государства в сфере внешних сношений. Подобные нормы содержатся не только в собственно конституции той или иной страны, но и в других законах конституционного характера, регламентах парламентов, актах правительственной власти. Совокупность этих норм определяет место и роль каждого из высших органов государственной власти и управления в процессе разработки, принятия и осуществления внешнеполитических решений.

В общей системе высших органов государственной власти и управления особое место принадлежит главе государства. Это объясняется тем, что именно глава государства является симво-

лом национального единства и преемственности государственной власти. "Император, — гласит ст. 1 Конституции Японии, — является символом государства и единства народа". Глава государства представляет страну во всех важнейших актах международной жизни, его рассматривают как высшее должностное лицо государства, чьи выступления и заявления обязывают всю страну в целом.

В то же время реальные **внешнеполитические полномочия главы государства** определяются формой правления, существующей в той или иной стране. Только в *президентских и полупрезидентских республиках* глава государства является центральным звеном всего государственного механизма и играет доминирующую роль в выработке и определении внешнеполитических целей и установок и в принятии внешнеполитических решений. Тем не менее в этих странах конституции дают лишь общее представление об истинной роли главы государства во внешнеполитической сфере, служат здесь лишь своего рода точкой отчета. Особой скудостью отличается в этом отношении Конституция США. Фактические полномочия Президента в сфере внешних сношений не могут быть выведены непосредственно из текста Конституции путем ее буквального и даже расширительного толкования. Существенным дополнением к конституционным положения стали акты, первоначальной целью принятия которых было лишь разъяснение, уточнение, а иногда развитие основного закона. Постепенно резолюции Конгресса и решения Верховного суда США превратились в самостоятельные источники правового регулирования внешнеполитической деятельности, сохранив только формальную связь с Конституцией (прямые или подразумеваемые ссылки на основной закон страны). На основе всех этих актов вкупе с текстом самой Конституции формировалась так называемая "живая" конституция, которая сделала Президента США руководителем внешних сношений.

Среди полномочий, которыми наделен глава государства *в республиках с президентской и смешанной формами правления,* решающее значение имеет верховное руководство внешней политикой страны и ее отношениями с другими государствами. Оно предполагает разработку основных направлений этой политики, установление ее главных целей и приоритетов, определение мер и средств по ее осуществлению. Конституционное закрепление этого полномочия встречается в основном законе Финляндии (§ 33) и отчасти в Конституции Франции. В США оно основывается на прецеденте и практике, хотя выводится из конституционных постановлений, согласно которым Президент осуществляет исполнительную власть в сфере внешних сношений. К числу важных следует отнести полномочие президентов упомянутых государств на верховное представительство своих стран в международных отношениях. Основанное зачастую на обычае и многократно подтвержденное практикой, оно включает различного рода встречи,

зарубежные визиты, участие в международных конференциях и совещаниях, выступления с заявлениями по проблемам внешней политики.

Право главы государства вести переговоры и заключать договоры и соглашения является важнейшим конституционно закрепленным полномочием. В разд. 2 ст. II Конституции США записано: "Он (Президент. — *Авт.)* имеет право с совета и согласия Сената заключать международные договоры при условии их одобрения двумя третями присутствующих сенаторов". Следует отметить, что Президент США обладает правом самостоятельного заключения внешнеполитических соглашений, которые не нуждаются в одобрении Сенатом. Они именуются исполнительными соглашениями.

В Конституции Франции указанное полномочие зафиксировано следующим образом: "Президент Республики ведет переговоры о заключении договоров и ратифицирует их" (ст. 52). Обе части полномочия важны для деятельности главы государства в договорной сфере, но ведение переговоров имеет особое значение. Это связано с тем, что в последнее время значительно расширилась практика организации разного рода политических консультаций, встреч глав государств и правительств друг с другом, переговоров с целью выработки общих решений (например, встречи на высшем уровне руководителей крупнейших развитых стран мира, стран ЕС и т. п.). Необходимо также подчеркнуть, что французский Президент является единственным главой государства на европейских совещаниях высшего уровня.

В странах с президентской и смешанной формами правления к компетенции главы государства отнесено назначение на высшие дипломатические должности (послов, посланников и иных полномочных представителей). В США они назначаются Президентом с совета и согласия Сената (разд. 2 ст. II Конституции США).

Главы государств с парламентарно-монархической (Великобритания, Япония, Нидерланды, Испания, Дания и др.) и *парламентарно-республиканской формой правления* (ФРГ, Италия, Австрия, Греция, Венгрия и др.) играют во внешнеполитической сфере в принципе одинаковую роль.

Внешнеполитические *полномочия монархов и президентов в парламентарных государствах,* согласно принятым в них конституциям, выглядят достаточно внушительно. "Президент Республики, — гласит ст. 59 Основного закона ФРГ, — представляет Федерацию в международно-правовых сношениях"; "Президент Республики, — сказано в ст. 87 Конституции Италии, — представляет национальное единство"; "Президент Республики представляет государство в международных отношениях", — записано в ст. 36 Конституции Греции.

Аналогичные положения закреплены в конституциях государств с монархической формой правления. "Король, — говорится в ст. 56 Конституции Испании, — осуществляет высшее представительство Испании в международных отношениях".

Однако масштабность представительской миссии монархов и президентов парламентарных государств существенно уменьшается, если принять во внимание, что в этих странах "определяет политику" и "руководит ею" правительство, а представительство главы государства носит формальный, а не реальный характер. Разработкой общих направлений внешней политики и конкретных мер по ее осуществлению в этих государствах ведает правительство. На долю же главы государства остается только номинальное санкционирование разработанных мер и действий. В силу весьма ограниченного участия глав парламентских государств в разработке и проведении внешней политики они вынужденно делегируют и свои представительские полномочия органам, реально их осуществляющим, — правительству, главе правительства, министру иностранных дел.

Впрочем, не следует и преуменьшать сохраняющиеся представительские полномочия глав государств в парламентарных странах. Формы их осуществления могут быть разнообразными: визиты за границу (с правом на особо торжественный прием, на различные привилегии), приемы глав иностранных государств, публичные выступления, затрагивающие вопросы внешней политики (обычно они составляются при участии министерства иностранных дел), открытие выставок, ярмарок и т. п.

При осуществлении главой государства визита в иностранное государство политическая составляющая визита определяется правительством и министерством иностранных дел, а протокольная — министерством иностранных дел вместе со службой главы государства. Зарубежный визит главы государства, даже если он не сопровождается подписанием конкретных соглашений, всегда является важным внешнеполитическим мероприятием.

Конституции стран с парламентарной формой правления наделяют глав государств полномочием заключать (подписывать) международные договоры и соглашения. "Он (Президент. — *Авт.)* заключает, — говорится в ч. 1 ст. 59 Основного закона ФРГ, — от имени Федерации договоры с иностранными государствами". Согласно ч. 2 ст. 63 Конституции Испании королю "принадлежит полномочие выражать согласие государства на участие в международных договорах, которые он подписывает".

Несмотря на наличие таких уполномочивающих норм конституции внешнеполитическая практика развивается по иному пути. Монархи и президенты парламентарных государств делегируют указанное полномочие правительствам, главам правительств или компетентным министрам. В Австрии, например, такая передача права на заключение договора предусматривается конституцией страны. Чаще же она осуществляется путем издания главой государства соответствующего распоряжения.

Порядок делегирования полномочий на заключение договоров в большинстве стран подробно регламентирован. Как правило, не допускается общее делегирование этих полномочий какому-либо должностному лицу.

Главы государств с парламентарной формой правления не располагают правом на ведение переговоров по поводу заключения договоров. Данная деятельность конституциями этих стран отнесена к компетенции правительств и министерств иностранных дел. В то же время при ратификации договоров главам государств с парламентарной формой правления принадлежит видная роль. Что касается президентов, то формально именно они уполномочены конституцией ратифицировать договоры (ч. 1 ст. 59 Основного закона ФРГ, ст. 87 Конституции Италии, ч. 1 ст. 65 Конституции Австрии). Однако и в этой области самостоятельность принятия решения главой государства практически исключена.

В странах с монархической формой правления, где за монархом было закреплено это полномочие, главы государств фактически передали его парламентам. В Великобритании, например, такая передача осуществлена на основе конституционного соглашения.

Ратификация представляет собой не только формальное правовое одобрение договора, но и контроль за его законностью. Если договор, по мнению главы государства, противоречит конституции, то президент направляет по этому поводу мотивированное послание правительству. Соответствующее мотивированное послание может быть адресовано парламенту. В то же время отказ в ратификации договора со стороны главы государства в парламентарных государствах практически исключен, хотя и не закреплен юридически.

Глава государства сам решает вопрос о сроках ратификации, если они не предусмотрены ни конституционным, ни текущим законодательством. Что касается парламентов, то конституции зарубежных государств не содержат развернутых постановлений, детально определяющих внешнеполитическую компетенцию представительных учреждений. Как правило, они наделяются такими правами, как участие в ратификации международных договоров; решение вопросов войны и мира; принятие законов, регулирующих некоторые аспекты внешнеполитической деятельности и экономических связей с зарубежными странами (например, законы о военной, экономической помощи, законы о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров, законы о военных закупках и др.); контроль за деятельностью исполнительных органов, занятых в осуществлении внешних функций; определение бюджета этих ведомств; иногда — утверждение назначений на высшие дипломатические посты. Следует отметить, что **внешнеполитические права парламента** в основном являются частью его общих функций, таких, как издание законов, контроль за правительством, принятие бюджета. Иными словами, специфика прав парламента в сфере внешней политики может быть понятна и раскрыта в преломлении через его общие функции, которые выступают как основа для классификации внешнеполитических полномочий парламента.

К группе *полномочий парламента в области внешней политики в рамках законодательной функции можно отнести участие высшего представительного органа в законодательном оформлении ратификации и денонсации международных договоров*. Это участие носит далеко не императивный характер, так как согласие парламента на ратификацию требуется не во всех странах и не для всех видов договоров, заключаемых государством.

В конституционном законодательстве зарубежных стран содержится указание на те *виды договоров, в ратификации которых участвует парламент* (ч. 2 ст. 59 Основного закона ФРГ, ст. 80 Конституции Италии, ч. 1 ст. 50 Конституции Австрии). К такого рода договорам относятся те, которые либо *изменяют конституцию или другой закон,* либо *накладывают финансовые обязательства,* либо *изменяют государственную границу*. В США конституционное законодательство и основанное на нем судопроизводство может включать самый широкий перечень международных договоров, исходя из общего характера законодательных полномочий Конгресса (разд. 3 ст. 1 Конституции), а также использования общего термина "международный договор" без его детализации в разд. 2 ст. II Конституции (цит. выше). В отличие от США Конституция Франции содержит перечень договоров, которые требуют обязательного участия парламента в их ратификации. В ст. 53 разд. VI "О международных договорах и соглашениях" сказано: "Мирные договоры, торговые договоры, договоры или соглашения, относящиеся к международной организации, договоры, налагающие обязательства на государственные финансы, изменяющие положения законодательства, относящиеся к положению личности, уступке, обмену или присоединению территории, могут быть ратифицированы или одобрены только на основании закона..." Ратификация международного договора в силу закона означает, что президент может ратифицировать его лишь после принятия парламентом закона, разрешающего ему это. В Испании для заключения некоторых видов международных договоров необходимо получить предварительное согласие Генеральных кортесов (парламента) страны. Это, в частности, договоры политического характера; договоры или соглашения военного характера; договоры или соглашения, затрагивающие территориальную целостность государства или основные права и обязанности граждан; договоры и соглашения, накладывающие финансовые обязательства на государство; договоры или соглашения, влияющие на изменение или отмену какого-либо закона или принятие мер законодательного характера для их исполнения (ч. 1 ст. 94 Конституции Испании).

В конституциях некоторых европейских стран (Испании, Греции) имеются статьи, предусматривающие особый режим для заключения договоров, ограничивающих государственный суверенитет. Эти статьи предусматривают повышенную квоту голосов депутатов для одобрения таких договоров в парламенте.

В отличие от других стран в Великобритании отсутствует четкое правовое регулирование роли парламента в ратификации международных договоров. Согласно конституционному обычаю правительство консультируется с парламентом до ратификации всех важных международных договоров и соглашений. Заключение договоров формально является королевской прерогативой, осуществляемой по совету правительства и не подлежащей одобрению парламента. На практике решение правительства передать договор на одобрение парламента вызывается не формально юридическими причинами, а связано с мотивами политического характера, со стремлением предупредить возможные возражения общественности и парламента и снизить их накал.

Объявление войны и заключение мира также является важным правом, которым конституции традиционно наделяют парламент. Однако даже формально этим правом он обладает не везде. В Великобритании Парламент не участвует в объявлении войны. Вступление Великобритании в первую и вторую мировую войны было оформлено актами Правительства.

Парламент может оказывать влияние на ведение внешнеполитических дел правительством через осуществление контрольных полномочий. Этот контроль со стороны парламента, как правило, осуществляется post factum, т. е. предстает как одобрение или критика уже свершившихся фактов, конкретных мероприятий во внешнеполитической сфере, проведенных правительством. Предварительный контроль практически отсутствует, за исключением обсуждения правительственных заявлений и президентских посланий.

Конкретные *формы контрольных полномочий парламента зависят от формы правления,* существующей в стране. *В президентских республиках* по конституции парламент не имеет права контроля в виде вопросов к правительству в ходе сессии. Там широкое распространение получили *слушания и расследования, организуемые комиссиями палат.* В США, например, с ответами на таких слушаниях выступают высшие чиновники администрации, в том числе государственный секретарь, видные специалисты-международники.

В парламентских государствах самым распространенным и наиболее присущим парламенту средством контроля за внешней политикой являются *дебаты и вопросы, адресованные правительству,* отдельным министрам и возглавляемым ими ведомствам.

Одна из форм участия парламентов в проведении внешней политики страны — принятие бюджета правительства, в том числе органов, занятых осуществлением внешнеполитических мероприятий. Процедура принятия бюджета может стать одним из средств реального предварительного контроля палаты за внешней политикой правительства.

В конституционные полномочия парламента в области внешних сношений входит *создание* им своих *специальных органов* —

парламентских комитетов и комиссий, учреждаемых каждой из палат (в двухпалатном парламенте). Они обеспечивают по возможности детальное рассмотрение вопросов, вынесенных на обсуждение палаты, а также являются организационной основой для необходимой специализации во внешнеполитической деятельности представительного органа.

Комиссии (комитеты) по иностранным делам существуют практически во всех парламентах зарубежных стран (в двухпалатных парламентах — в обеих палатах). Для комитетов по иностранным делам Конгресса США характерно развитие специализации, выражающееся в образовании системы подкомитетов, в ведении которых находятся отдельные проблемы и регионы (например, консультативные, временные и исследовательские подкомитеты сенатского комитета по иностранным делам).

В настоящее время отмечается тенденция роста числа комитетов (комиссий), занимающихся в той или иной мере вопросами внешних сношений. Так, например, из разд. I ст. 36 гл. IX Регламента Национального собрания Франции следует, что четыре из шести постоянных комиссий, образованных в нижней палате, рассматривают в пределах своей компетенции отдельные вопросы внешних сношений. Помимо комиссии по иностранным делам это комиссия по вопросам национальной обороны и вооруженных сил, комиссия по финансам, общим вопросам экономики и планирования, комиссия по вопросам производства и обмена.

Компетенция постоянных комиссий определена в регламентах палат. Так, например, в ведение комитетов по иностранным делам каждой из палат Конгресса США входят обсуждение и принятие резолюции по следующим вопросам: отношения США с другими государствами, защита интересов американских граждан за границей, интервенция за границей и объявление войны, торговые отношения с иностранными государствами и др. Сенатский комитет, кроме того, обладает правом обсуждения международных договоров.

Ведущая и определяющая роль во внешнеполитическом механизме зарубежных государств принадлежит правительству. Конституции зарубежных государств прямо или косвенно закрепляют ключевую **роль правительства в формировании и проведении внешней политики.** Так, Конституция Японии прямо вменяет Кабинету обязанность руководства внешней политикой. В ст. 20 Конституции Франции сказано, что "Правительство определяет и осуществляет политику Нации".

В ряде государств Европы конституционный законодатель возлагает ответственность за разработку и осуществление внешней политики государства на главу правительства (ст. 65 Основного закона ФРГ, ст. 95 Конституции Италии).

В Великобритании и США ведущая роль правительства в сфере внешних сношений прямо не закреплена в конституции, иных законодательных актах. В Великобритании деятельность прави-

тельства в сфере внешних сношений основывается на конституционных соглашениях, в силу которых королевская прерогатива на ведение внешних дел государства целиком и полностью передается правительству: в этой сфере оно может действовать самостоятельно, не испрашивая предварительной санкции парламента. Что касается Соединенных Штатов, то здесь конституционное регулирование внешнеполитических полномочий правительства основывается на прерогативах в сфере внешних сношений главы государства — Президента. Полномочия последнего, как это уже отмечалось выше, базируются не столько на положениях конституции, сколько на сложившейся практике и конституционном обычае, закрепленном решениями Верховного суда.

Конституции зарубежных государств лишь в самом общем плане определяют содержание внешнеполитической компетенции правительства. Реальный объем его внешнеполитических полномочий определяется в ходе политической практики, на формирование которой оказывают влияние целый ряд факторов внутриполитического и внешнеполитического характера.

Решающая роль в формировании и проведении внешнеполитического курса правительства принадлежит его главе. Глава правительства обладает следующими полномочиями в сфере внешних сношений:

- решающая роль в разработке и проведении внешнеполитического курса государства;
- участие в назначении и освобождении руководящих работников внешнеполитической службы;
- определение внешнеполитической компетенции правительственных органов, министерств и ведомств;
- проведение переговоров и заключение внешнеполитических соглашений.

Влияние главы правительства на внешнюю политику своей страны увеличивается вследствие того, что он один располагает исчерпывающей информацией во внешнеполитических вопросах. Информация поступает к нему по различным каналам, в том числе благодаря ставшим регулярными встречам на высшем уровне с главами государств и правительств зарубежных стран.

Для оказания помощи главе правительства в реализации его внешнеполитических полномочий при нем создается вспомогательный аппарат, структура, функции и порядок деятельности которого имеют специфику в каждой из зарубежных стран. Если в Великобритании это сравнительно немногочисленный *секретариат Премьер-министра,* то в США — огромное и решающее широкий круг вопросов *Исполнительное бюро при президенте.* Все эти ведомства создаются по распоряжению главы правительства и подчиняются непосредственно ему. Нередко роль этих органов выходит за рамки вспомогательных и консультативных и приобретает политический характер.

Наконец, важное место во внешнеполитическом механизме зарубежных государств принадлежит **ведомствам иностранных** дел. Они непосредственно *осуществляют внешнюю политику того или иного государства:* формулируют предложения и реализуют внешнеполитические установки государственного руководства, повседневно руководят дипломатическими представителями за границей, контролируют деятельность всех ведомств, которые в своей работе затрагивают вопросы отношений с иностранными государствами и т. п. Конституции зарубежных государств не содержат положений, которые специально регламентировали бы внутреннюю организацию, компетенцию и порядок деятельности ведомств иностранных дел. Конкретные вопросы организации и полномочий внешнеполитических ведомств, как правило, решаются в специальных актах. Так, например, детальная регламентация структуры и компетенции германского Министерства иностранных дел содержится в Общем регламенте федеральных министерств.

Необходимо иметь в виду, что наряду со специализированным ведомством внешних сношений внешнеполитической деятельностью занимаются также многие другие министерства и ведомства в связи с основным профилем своей деятельности. Так, министр обороны Франции несет прямую ответственность за оценку потенциального воздействия военных аспектов международной обстановки на принятие политических решений. Он ведет также переговоры со своими коллегами в иностранных государствах по проблемам оборонного характера.

Все более возрастающую роль в сфере внешних сношений играют органы, ведающие экономическими вопросами и вопросами финансового сотрудничества. Так, например, все вопросы, которые касаются политики ФРГ в отношении ЕС и позиции Германии в органах ЕС, решаются при непосредственном участии Министерства экономики ФРГ. Соответственно в системе этих ведомств создаются подразделения, занимающиеся вопросами международных отношений (например, управление по международным делам в министерстве экономики Франции).

Резкое возрастание числа органов, действующих в сфере внешних сношений, делает актуальной проблему координации их деятельности. Эту проблему в различных странах решают по-разному. В США координацией занимается специальный орган при Президенте — Совет национальной безопасности, в рамках которого действует ряд межведомственных комитетов и групп. В ФРГ получила распространение практика создания межминистерских комитетов на уровне статс-секретарей, руководителей отделов, подотделов, референтур (например, комитеты по делам НАТО, по европейской политике, безопасности и др.).

Глава 13. Конституционные основы судебной власти

§ 1. Судебная власть в системе разделения властей

Судебную власть часто называют "третьей властью", поскольку в конституционных текстах и доктрине при перечислении ветвей власти, составляющих систему разделения властей, она обычно следует за законодательной и исполнительной. Однако это ни в какой мере не умаляет ни ее значимости, ни строго очерченной самостоятельности по отношению к другим ветвям власти. Более того, в зависимости от формы правления взаимозависимость законодательной и исполнительной властей может быть большей (парламентская форма правления) или меньшей (президентская республика). Судебная же власть при любой из названных форм правления одинаково отграничена от других ветвей власти, что, разумеется, не исключает ее взаимосвязи с ними (о чем пойдет речь ниже).

Каждой ветви власти присущи специфические формы деятельности. У судебной — такой формой деятельности является **правосудие** — разрешение на основе действующего права экономических, политических и иных конфликтов и споров, участниками которых становятся граждане, их объединения, юридические лица, муниципальные государственные органы и даже само государство.

Можно схематично выделить три основных взаимосвязанных направления деятельности судебной власти:

- охрана прав и законных интересов граждан;
- охрана правопорядка от преступных и иных правонарушений;
- контроль за тем, чтобы деятельность государственных органов не выходила за правовые рамки.

Каждая ветвь власти осуществляет свои функции с помощью особых, присущих только ей органов. У судебной власти таковыми являются *суды,* составляющие судебную систему (которая, как мы увидим в дальнейшем, часто распадается на несколько подсистем). Это жестко структурированная система. Ее организационные формы детально определены законом и могут быть изменены только в законодательном порядке ("Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени устанавливаться и учреждаться Конгрессом", — Конституция США. Разд. 1 ст. III).

Деятельность судебной системы происходит в рамках столь же строго и детально регламентированной законом процедуры. Ее решения могут основываться только на праве. Ее кадровый

состав — судьи — образует особый профессиональный слой, так называемый судейский корпус, который как таковой, равно как и составляющие его судьи, имеет особый правовой статус ("Судебная власть вверяется судьям". Основной закон ФРГ. Ст. 92).

Никто, кроме судебной системы в лице образующих ее судов, не может вершить правосудие от имени государства. Никто, в том числе и государство в лице любых его органов, не вправе вмешиваться в деятельность судебной системы по осуществлению правосудия. Граждане, их организации и объединения, все государственные и муниципальные органы, само государство, представленное высшими органами власти и управления, обязаны неукоснительно выполнять решения судов.

При всей относительной самостоятельности судебной власти ее деятельность во многом зависит от других ветвей власти, и прежде всего от законодательной. Ведь именно последняя определяет компетенцию отдельных звеньев судебной системы, статус судей и целый ряд других вопросов. Основой этой законодательной регламентации является конституция. Трудно представить себе современную конституцию, в которой не было бы раздела под тем или иным названием ("О судебной власти" — конституции Франции, Испании, Японии; "Правосудие" — Основной закон ФРГ, "Суды" — Конституция Португалии и т. п.), где в сжатой форме, свойственной конституциям, в том или ином сочетании установлено то, что принято называть "конституционными основами судебной власти". Сюда относится:

- определение судебной власти как одной из составляющих триединой системы разделения властей;
- основные принципы организации и деятельности судебной системы;
- правовой статус судей;
- судебные гарантии прав и законных интересов граждан.

Конституционные основы детально развиты в законах о судоустройстве (например, в ФРГ — Закон о судоустройстве, действующий в редакции 1975 г.; во Франции — Кодекс судоустройства 1978 г.; в США — "Судоустройство и судопроизводство", разд. 28 свода Законов США; в Испании — "Органический закон о судебной власти" 1981 г. и др.), а также законах о статусе судей (во Франции — "Органический закон о статусе магистратуры" 1958 г., в Германии — "Закон о судьях" 1961 г. и др.).

Роль исполнительной ветви власти в отношении судебной системы по сравнению с законодательной не столь значительна. Она сводится в основном к материально-техническому обеспечению деятельности судов. Эта роль несколько больше в тех странах, где на министерства юстиции возложены отдельные управленческие функции и руководство прокуратурой, как это, например, имеет место в Германии, где на министерства юстиции земель (их деятельность координирует федеральное министерство юстиции) возложено назначение значительной части судей.

Однако во второй половине XX в. во многих странах министерства юстиции утратили былую ведущую роль в области управления юстицией. Отчетливо проявилась тенденция передачи соответствующих функций в особые органы судейского самоуправления, которые предусмотрены многими новейшими конституциями, в том числе конституциями постсоциалистических стран, включая бывшие республики в составе СССР. Эти органы носят различные наименования: во Франции и Италии — Высший Совет магистратуры; в Испании — Высший Совет судебной власти; в Болгарии — Высший судебный Совет; в Польше — Всепольский Судебный Совет; в Армении — Совет правосудия и т. п.

Насколько значим этот орган, можно судить по его составу. В Италии, например (ст. 104 Конституции), в Высшем Совете магистратуры председательствует Президент Республики, в состав Совета по должности входят Председатель и Генеральный прокурор Кассационного Суда, остальные его члены избираются на четыре года: две трети — судейским корпусом из своего состава, одна треть — Парламентом на совместном заседании палат из числа профессоров права и адвокатов, имеющих не менее чем пятнадцатилетний стаж.

Примерно такой же состав Высшего Совета магистратуры во Франции: Председатель — Президент Республики, вице-председатель — министр юстиции, шесть судей, шесть прокуроров, три юриста, назначаемые соответственно Президентом Республики, Председателем Национального Собрания и Председателем Сената.

Именно на эти органы судейского самоуправления возложены вопросы формирования судейского корпуса и карьеры судей и прокуроров, их назначения на должность, дисциплинарной ответственности, реорганизации отдельных судов, инспектирования судов в необходимых случаях и т. д.

Основное предназначение такого рода органов Конституция Польши 1997 г. определила так: "Всепольский Судебный Совет стоит на страже независимости судов и независимости судей" (ст. 186). В отличие от органов исполнительной власти — министерств юстиции советы судей отнесены конституциями в число органов, представляющих судебную власть, хотя собственно судебных функций (рассмотрение дел) они не осуществляют.

Вопрос о том, относится ли прокуратура к органам судебной власти, не знает однозначного решения. Все зависит от места, занимаемого прокуратурой в системе государственных органов. В большинстве государств прокуратура действует под общим руководством министра юстиции, представляет собой более или менее централизованную систему, но в ряде стран эта система не только соответствует судебной системе, но и организационно связана с ней; прокуроры состоят и действуют при судах. Более того, и судьи и прокуроры равным образом входят в единый профессиональный корпус, именуемый *магистратурой,* и именуются *маги-*

стратами. При такой системе можно говорить о том, что прокуратура охватывается понятием судебной власти. В тех странах (Китай, Венгрия и др.), где прокуратура является организационно обособленной самостоятельной системой, она занимает как бы промежуточное положение между судебной и исполнительной ветвями власти, но нередко ближе к последней. В США министр юстиции является одновременно Генеральным атторнеем (прокурором), однако в целом, в силу особенностей американской федерации, прокуратура носит в значительной мере децентрализованный характер.

Примером первой модели может служить Франция. Здесь при судах первой инстанции состоят так называемые республиканские прокуроры, при каждом суде второй (апелляционной) инстанции — Генеральный прокурор с группой помощников, первый из которых именуется Генеральным адвокатом. При высшей инстанции состоит Генеральный прокурор Кассационного Суда со своим аппаратом. Прокуроры представляют государство в уголовном и гражданском судопроизводстве, осуществляют контроль за деятельностью следственных органов. Общее руководство прокуратурой осуществляет министр юстиции. Поскольку прокуроры имеют статус магистрата, они оказываются также и в компетенции Высшего Совета магистратуры. Аналогичная модель существует в Германии, а в Испании прокуратура совсем не связана с министерством юстиции, ею руководит Генеральный прокурор, назначаемый главой государства с учетом мнения Высшего Совета судебной власти. В иерархии этой власти он считается вторым лицом после председателя Верховного Суда.

Спорно отнесение к судебной власти предусмотренных рядом конституций особых органов (хотя они и именуются "судами"), призванных решать вопрос об ответственности главы государства, министров и некоторых других высших должностных лиц, как, например, Высокая палата правосудия и Суд Республики во Франции (первая решает вопрос об ответственности Президента Республики, второй — членов Правительства). Против отнесения этих органов к судебной власти говорит то, что их члены избираются палатами Парламента из числа депутатов. Поэтому они скорее могут быть квалифицированы как особые парламентские квазисудебные органы[1]. Недаром в тексте французской Конституции они включены не в раздел "О судебной власти", а рассматриваются в специальных разделах.

Когда Шарль Монтескье в XVIII в. развил идею разделения властей, нечто отдаленно похожее на ее судебную ветвь существовало лишь в Англии благодаря исторически сложившейся цен-

[1] В Суд Республики наряду с двенадцатью парламентариями входят также три судьи из состава Кассационного Суда, один из которых председательствует на заседаниях. Ни суд Республики, ни Высокая палата правосудия до настоящего времени дел не рассматривали.

трализации судебной системы и прецедентному характеру права. А между тем суды существовали повсеместно. Однако наличие судов не равнозначно наличию судебной власти. Для того чтобы она сложилась в качестве относительно самостоятельной и независимой и получила реальные организационные очертания, потребовался немалый период развития конституционализма и утверждения демократических форм правления и политического режима. В самом общем плане можно сказать, что утверждение самостоятельной судебной власти — это результат движения стран по пути правовой государственности. Судебная власть по определению несовместима с самодержавием, тоталитарной государственностью, авторитарно-профеодальными режимами. В силу исторических особенностей, уровня правосознания общества и некоторых других факторов степень самостоятельности, независимости, авторитета судебной власти может быть различна и в тех странах, которые идут по пути правовой государственности. Тем не менее в этих странах очевидна тенденция возрастания роли судебной власти, чему в особенности способствовало расширение во второй половине нашего века судебного контроля за конституционностью и законностью нормативных и иных правовых актов.

§ 2. Конституционные основы судебной организации

В действующих конституциях редко можно встретить подробные указания на то, как должна быть организована судебная система, из каких инстанций состоит ее иерархическая структура и т. д. В этом отношении конституции, как правило, весьма лаконичны и в большинстве случаев говорят преимущественно о верховных судах, возглавляющих судебную систему, указывая при этом, что низшие суды учреждаются законом (например, Конституции США, Японии). Некоторые конституции (например, конституция Франции) не содержат даже такой нормы. Эта лаконичность связана преимущественно с тем, что хотя в развитых демократических странах исторически сложились устойчивые оправдавшие себя модели судебной организации, тем не менее время от времени объективно возникает потребность внесения в судебные структуры тех или иных изменений, нередко достаточно серьезных, не затрагивая конституционные тексты.

Можно выделить *три модели построения судебной системы.*

I. Во многих странах (Швеция, Япония, Нидерланды, Китай и др.) действует единая система общих судов, которые рассматривают все основные виды судебных дел. Они осуществляют и уголовное, и гражданское, и административное судопроизводство, а в некоторых странах и судебный конституционный контроль. Хотя эта модель носит как бы всеохватывающий характер, она не исключает существования в стране также отдельных специализированных судебных органов, например по делам несовершеннолет-

них, патентных и налоговых судов и др. Однако они лишь дополняют основную общую судебную систему, частично замыкаются на нее, а некоторые из них носят скорее квазисудебный характер.

Система общих судов имеет иерархическую трехступенчатую структуру, а в ряде стран и четырехступенчатую. Основная масса дел рассматривается в **судах первой инстанции,** которые условно можно назвать "районными" (в разных странах они имеют разное наименование). Следующая инстанция — **апелляционные суды,** которые рассматривают жалобы на решения судов первой инстанции, входящих в судебный округ данного апелляционного суда, а также наиболее сложные дела, отнесенные законом к их компетенции. Апелляционный порядок рассмотрения жалоб означает повторное рассмотрение дела в полном объеме. Наконец, высший судебный орган наиболее часто именуется "верховный суд". Другое наименование — "кассационный суд" — выражает его основную собственно судебную функцию: проверку решений нижестоящих судов в плане правильности применения правовой нормы[1]. Впрочем, юрисдикция верховных судов этим не ограничена, некоторые из них могут рассматривать особо важные дела в качестве первой инстанции. Верховные суды наряду с высшими советами решают наиболее сложные вопросы, возникающие в судебной практике; они представляют судебную власть в отношениях с другими властями.

Многоступенчатое, инстанционное, "по восходящей", построение судебной системы призвано гарантировать судебную деятельность от ошибок, обеспечить всестороннее исследование как фактических, так и правовых аспектов рассматриваемых дел и единообразное применение правовых норм на всей территории государства. Вне такой системы теряет смысл право лица на обжалование судебного решения, о котором говорят как конституционное законодательство ряда стран, так и международно-правовые пакты и конвенции, обязательные для государств-участников.

П. Вторая модель судебной системы — это своеобразное преломление первой, существующее в некоторых государствах с федеративным устройством, например в США. Здесь **функционируют параллельно федеральная судебная система** и **система судов** каждого из **штатов.** Однако и в том и в другом случае суды осуществляют все виды судопроизводства, и, следовательно, каждая из систем может быть отнесена к первой модели. Компетенция федеральных судов и судов штатов различается главным образом по тому, какая норма — федерального законодательства или права штата — подлежит применению в данном деле. Во многом ком-

[1] Под эту схему во многом сложно подвести судебную систему Великобритании, где высшей инстанцией является Палата лордов, Верховный Суд состоит из нескольких высших судов с различной компетенцией и между ним и низшими судами нет инстанций, адекватных апелляционным судам.

петенция федеральных судов пересекается с компетенцией судов штатов и взаимосвязи между двумя системами в этом плане достаточно сложны, как и взаимосвязи судебных систем штатов друг с другом.

Возглавляет всю судебную систему страны Верховный суд США. Общеизвестна роль этого органа — единственного судебного органа, о котором говорит Конституция США, — не только в правовой системе страны и обеспечении стабильности Конституции, но и в функционировании системы разделения властей и "сдержек и противовесов".

Кроме возглавляющего ее Верховного суда (девять судей), федеральная судебная система США включает в качестве судов первой инстанции около 100 районных судов (их именуют также окружными) и 14 апелляционных судов (вторая инстанция). Из приведенных цифр нетрудно сделать вывод, что деление территории страны на судебные округа не совпадает с ее административно-территориальным делением. Судебный округ апелляционного суда (то есть территория, на которую распространяется его юрисдикция) охватывает территорию нескольких штатов. Такой метод деления страны на судебные округа используют многие государства, чтобы сделать суды максимально независимыми от региональных властей, а также избежать отражения в их деятельности региональных интересов.

Система, подобная американской, существует и в некоторых других федеративных государствах (например, Мексике, Австралии). Однако федеральное устройство отнюдь не предполагает в качестве обязательного сосуществования двух судебных систем — федеральной и субъектов федерации. Австрия и Германия также федеративные государства, но здесь суды земель и высшие федеральные суды составляют единую централизованную систему.

III. Третья модель построения судебной системы характеризуется тем, что наряду с **системой общих судов** действуют другие **самостоятельные специализированные системы судов.** Судебная система страны в целом как бы состоит из нескольких автономных подсистем, каждая со своей компетенцией. По масштабам деятельности система общих судов при этом главенствует, но ее компетенция оказывается в той или иной мере урезанной по сравнению с компетенцией общих судов в судебной системе первой модели.

В соответствии со ст. 95 Основного закона ФРГ в стране действуют пять автономных судебных систем: общих судов, возглавляемых Верховным федеральным судом, административных судов, возглавляемых Федеральным административным судом; трудовых судов, возглавляемых Федеральным судом по рассмотрению трудовых споров; социальных судов, возглавляемых Федеральным судом по социальным вопросам. К этому перечню следует добавить Федеральный Конституционный Суд (ст. 92—94 Основного Закона) и конституционные суды земель. ФРГ не случайно назы-

вают "государством судей". В других странах полисистемность выглядит скромнее, такое обилие, как в Германии, не наблюдается, но наличие двух-трех систем — явление нередкое. Наиболее значимой из систем, сосуществующих с системой общих судов, и более всего сходной с ней по структуре является система административных судов, которую часто называют **"административная юстиция".** Ее роль во многих европейских странах весьма существенна.

Основная задача этой судебной системы — *разрешение жалоб частных лиц на решения и действия органов государственного управления и должностных лиц.* Данная особенность — возникновение конфликта и спора вследствие управленческой деятельности — объясняет, почему эту юрисдикцию называют административной. Ее выделение в самостоятельную судебную систему связано с тем, что в условиях сложного постиндустриального общества увеличиваются масштабы деятельности механизма исполнительной власти и управленческий аппарат, растет поток управленческих актов и как следствие количество жалоб граждан, а также и других управленческих споров, например споры между территориальными единицами, споры о правах государственных служащих, споры о праве иммигрантов проживать в стране и некоторые другие.

Для решения таких споров целесообразно использовать ряд особых процессуальных форм; судьи должны иметь специальную профессиональную подготовку. Административные суды вправе аннулировать управленческие акты, противоречащие закону, обязать внести изменения в акт, возместить лицу ущерб в случае признания акта неправомерным, принятым с превышением власти и т. п.

Среди многих стран, где действует автономная система административных судов, классическим образцом считается Франция. Начало этой системы принято вести от Наполеона, основавшего в 1799 г. особый орган — Государственный совет, который и сегодня является одним из важнейших в системе государственных органов страны; он возглавляет трехзвенную систему административных судов (региональные административные суды — апелляционные административные суды — Государственный совет[1]). Аналогичная система административных судов (также возглавляемая Государственным советом) существует в Италии, а также в Германии, где система административных судов тоже включает три инстанции: административные суды — высший административный суд в каждой земле (апелляционная инстанция) — Федеральный административный суд (кассационная инстанция). Нетруд-

[1] Государственный совет дает также заключения по законопроектам и другим важнейшим нормативным актам. Однако его судебная секция самая большая (разбитая на 10 подсекций, из них три — по налоговым спорам).

но заметить, что эти структуры весьма сходны с построением системы общих судов.

В тех странах, где автономная система административных судов не предусмотрена, в общих судах высших инстанций существуют отдельные палаты (коллегии) по рассмотрению административных споров. Однако эта модель менее профессиональна и эффективна.

По сравнению с системой административного рассмотрения споров в порядке ведомственной подчиненности административная юстиция имеет то несомненное преимущество, что она выступает как независимый арбитр, не связанный никакими ведомственными интересами и "честью мундира".

Вне зависимости от формы судебной системы все конституции демократических государств содержат норму, *запрещающую создание чрезвычайных судов,* т. е. всякого рода "особых совещаний", "специальных трибуналов" и т. п. Такого рода "суды" хорошо известны диктаторским режимам. При этих режимах они осуществляют репрессивную политику властей в порядке так называемого "упрощенного производства". Правовое демократическое государство отвергает подобный судебный произвол. "Чрезвычайные суды не допускаются" (Основной закон ФРГ. Ст. 101); "Не могут быть учреждены должности чрезвычайных судей по особым делам" (Конституция Италии. Ст. 102)[1].

Насколько жестко должен соблюдаться этот запрет, свидетельствует практика Европейского Суда по правам человека. Он признал не соответствующим норме Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 6) о праве каждого на "независимый и беспристрастный суд" рассмотрение дел созданными в Турции "судами государственной безопасности", поскольку в их состав наряду с двумя гражданскими судьями входит один военный судья. Этого оказалось достаточно, чтобы квалифицировать такой суд как не отвечающий общепризнанным демократическим требованиям судопроизводства.

В демократическом государстве судебная организация призвана обеспечить реализацию *принципа участия населения в отправлении правосудия.* Этот принцип общепризнан, но в современных конституционных текстах в сколько-нибудь развернутом виде не представлен. Лишь некоторые конституции содержат формулу "народ участвует в отправлении правосудия" (Конституция Австрии. Ст. 91). Другие ограничиваются декларативной формулой "правосудие отправляется именем народа" (Конституция Италии. Ст. 101), которая отнюдь не обязательно ведет к выводу о прямом

[1] С чрезвычайными судами не следует смешивать военные суды, создаваемые для рассмотрения правонарушений и споров, субъектами которых являются военнослужащие. Эти суды входят в состав общей судебной системы и действуют с соблюдением всех установленных для нее процессуальных правил и гарантий.

участии населения. Когда Основной закон ФРГ говорит о том, что "судебная власть вверяется судьям", то вообще остается открытым вопрос, кем вверяется: народом или государственной властью? Отсылочный характер носит ст. 182 Конституции Польской Республики: "Участие граждан в отправлении правосудия определяется законом".

Конкретно вопрос об участии населения в отправлении правосудия сводится к наличию в одних странах *суда присяжных,* в других — института *судебных заседателей* (шеффенов), в третьих — обеих названных форм. Во всех этих случаях в рассмотрении дел, наряду с профессиональными судьями принимают участие граждане, как правило из числа проживающих на территории данного судебного округа.

Наиболее широкое применение суд присяжных получил в США, Англии, некоторых других англоязычных странах. Его появление в свое время было существенным шагом в развитии демократических принципов правосудия[1]. Более двухсот лет назад Конституция США установила, что "все дела о преступлениях, за исключением рассматриваемых в порядке импичмента, подсудны суду присяжных" (разд. 2 ст. III). Это не означает, что все дела такого рода рассматриваются судом присяжных (в общем числе рассматриваемых дел они не преобладают), но его широкое использование — одна из характерных черт американского правосудия. И в США и в Англии возможно рассмотрение судом присяжных и некоторых категорий гражданских дел.

При этой форме в ее классическом варианте двенадцать граждан, заслушав прения сторон, проходящие под председательством профессионального судьи, выносят единогласный вердикт, главное содержание которого — ответ на вопрос: виновен или нет обвиняемый в деянии, которое имело место. На этом основании меру наказания в случае признания лица виновным назначает судья. Эта классическая форма к нашему времени претерпела частичные модификации. В некоторых странах сокращена численность жюри (иногда вдвое), и, следовательно, суд присяжных не обязательно идентифицируется цифрой 12, имеющей библейское происхождение. Кое-где отказались от принципа единогласного вердикта, он может быть вынесен и простым (или квалифицированным) большинством голосов членов жюри. Однако основной принцип остался неизменным: присяжные лишь пассивно следят за ходом прений сторон, решают вопрос о вине и не участвуют в назначении наказания.

На Европейском континенте роль суда присяжных оказалась более чем скромной. Здесь предпочли участие граждан непосредственно в составе суда, наряду с профессиональным судьей и на равных с ним правах. Лишь в нескольких странах Западной Европы конституции предусматривают в дополнение к суду шеффенов

Одно из подтверждений этого — Судебная реформа 1864 г. в России.

суд присяжных для "дел о преступлениях, подлежащих тяжелым карам" (Конституция Австрии. Ст. 91)[1]. Германия — "государство судей" — не знает института присяжных заседателей. Во Франции действующий в каждом департаменте для рассмотрения тяжких уголовных преступлений *суд ассизов* до второй мировой войны был единственным судом присяжных, но уже более полувека эти суды в составе трех профессиональных судей и девяти заседателей — ассизов действует как единая коллегия. В Италии суд присяжных был в 1931 г. заменен судом из двух профессиональных судей и шести заседателей. Прошедшая в Италии после второй мировой войны дискуссия о восстановлении суда присяжных не привела к положительному решению.

Следует указать на еще один принцип конституционного значения, которому должна отвечать судебная система в демократическом государстве. Доктринально он выражен формулой "*всеобщий и равный доступ к правосудию*". Конституционный принцип "равенства граждан перед законом и судом" следует понимать так, что сама возможность обращения в суд, а не только содержание закона и его применение должны быть равны для всех. Без обеспечения доступа к правосудию не может быть реализовано конституционное право каждого на судебную защиту своих прав и законных интересов.

Равному доступу к правосудию призван способствовать ряд организационных мер, как, например, оптимальное определение территории судебных округов с учетом численности и состава населения, гибкий учет демографических процессов при определении как числа судей в отдельных судах, так и судейского корпуса в целом, запрет судам отказываться от приема к рассмотрению исков под предлогом отсутствия или пробельности законодательных или иных норм ("отказ в правосудии", который может повлечь наказание судьи[2]).

Основным препятствием на пути реализации этого принципа является дороговизна юридической помощи, необходимой гражданам для обращения в суд и самого судебного процесса. Нельзя сказать, что в демократических странах не принимаются меры, призванные если не устранить, то хотя бы смягчить это препятствие. Безвозмездная правовая помощь была расширена во Франции в 70-е гг., а в ФРГ — в 1980 г. Английский закон о правовой помощи 1974 г. гарантирует бесплатный совет квалифицированного юриста, если лицо имеет доход ниже определенной, фиксируемой законом границы. В США в 1975 г. была создана Корпорация

[1] Возможность рассмотрения дел с участием присяжных в последнее время была предусмотрена конституциями ряда постсоциалистических государств.

[2] "Судья, который откажется судить под предлогом молчания, неясности или недостаточности закона, может подлежать преследованию по обвинению в отказе от правосудия" (Гражданский кодекс Франции. Ст. 4).

по оказанию правовой помощи малоимущим гражданам, финансируемая из федерального бюджета. В ряде стран предусмотрено бесплатное (то есть без оплаты судебной пошлины) рассмотрение дел и также предоставление подсудимому бесплатной помощи адвоката. В соответствии со ст. 119 Конституции Испании "правосудие осуществляется бесплатно, когда это предусмотрено законом, и во всех случаях для лиц, которые не обладают достаточными средствами для ведения процесса".

Тем не менее благодаря достаточно сложному характеру как действующего права (особенно в странах прецедентного права), так и судопроизводства (особенно с учетом того, что во многих случаях невозможно обойтись без дорогостоящей помощи адвоката) проблема остается. Как образно отметил один итальянский юрист: "Правосудие служит народу, но обходится ему очень дорого".

§ 3. Конституционные принципы правосудия

В предыдущем параграфе речь шла о конституционных принципах и нормах, лежащих в основе организации судебной системы. Однако конституции говорят и о *принципах, которыми суд должен руководствоваться при отправлении правосудия,* т. е. при рассмотрении конкретных дел. Разумеется, это лишь небольшая часть правил, регламентирующих деятельность суда (для полной регламентации существуют и иные законодательные акты — процессуальные кодексы). Однако именно эти правила можно назвать основополагающими. Они призваны гарантировать демократический характер правосудия и защиту прав личности при его осуществлении.

Судебная власть называется так не только потому, что ее следует отличать от законодательной и исполнительной ветвей власти, но и потому, что она обладает самостоятельными властными функциями в отношении как граждан, так и других субъектов права.

В документе ООН "Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов"[1] подчеркивается, что судьи принимают "окончательное решение по вопросам жизни и смерти, свободы, прав, обязанностей и собственности граждан". Соответственно эти последние в свою очередь должны быть обеспечены правами, которые призваны быть гарантией от судебного произвола и несправедливого правосудия.

Действующие конституции в разных объемах фиксируют принципы судебной деятельности и судебные гарантии граждан. Однако в целом "каталог" этих принципов и гарантий достаточно велик, и в странах правовой государственности все они действуют, будучи предусмотрены если не конституциями, то судоустрой-

[1] Принят в 1985. г. Седьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности; одобрен Генеральной Ассамблеей ООН в том же году.

ственным и процессуальным законодательством или в силу исторически сложившихся на основе прецедента традициях. Эти принципы и гарантии закреплены основополагающими международно-правовыми актами — *Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод.* Кратко остановимся на некоторых из них.

1. *Гарантия подсудности,* пожалуй, наиболее четко выражена в ст. 101 Основного закона ФРГ: "Никто не может быть изъят из ведения своего законного судьи". Это означает, что уголовное или гражданское дело будет разбираться в суде, который заранее определен правовыми нормами о подсудности. Запрещаются суды, специально образуемые для рассмотрения какого-либо конкретного дела, или передача дел из суда в другой суд, кроме случаев, специально предусмотренных законом. Гарантия подсудности облегчает гражданам доступ к правосудию.

2. *Открытость и гласность правосудия* означает, что судебные заседания открыты для публики и средств массовой информации. Даже в тех специально оговоренных законом случаях, когда судебные заседания могут быть закрытыми (по соображениям морали, общественного порядка, государственной безопасности, охраны частной жизни), решение суда оглашается публично. Открытость правосудия, с одной стороны, способствует росту правосознания и правовой культуры в обществе, а с другой — позволяет общественному мнению оценивать деятельность судебных органов. В данной связи в наше время особенно важна роль средств массовой информации. Право этих средств на освещение судебных заседаний — прямое следствие открытости и гласности правосудия. Однако осуществление этого права предполагает строгое подчинение правилам судебного процесса, в том числе уважение к суду, к правам участников процесса, к требованиям, вытекающим из презумпции невиновности, и т. д.

3. Многие конституции в числе принципов правосудия называют *устный характер процесса* как дающий наибольшие возможности для исследования всех обстоятельств дела, выяснения позиции всех участников процесса. "Судебное разбирательство является преимущественно устным, особенно по уголовным делам" (Конституция Испании. Ст. 120). Еще более категорична установка австрийской Конституции: "Разбирательство гражданских и уголовных дел в судах, которые выносят по ним решения, проводится устно" (ст. 90). Часто встречается формула: "Каждый имеет право быть выслушанным". Устным в большинстве случаев является и гражданский процесс. Этот принцип отнюдь не является запретом письменного производства, свидетельство чему — деятельность административной юрисдикции ряда стран. В целом, однако, преобладает устный процесс.

4. Еще один принцип деятельности правосудия, встречающийся в конституциях, — *состязательность.* Он означает, что сто-

роны в процессе (обвинитель и подсудимый, истец и ответчик) равноправны в процессе доказывания, имеют равные возможности для отстаивания своих правовых позиций, а ход их состязания друг с другом помогает беспристрастному суду объективно оценить все обстоятельства дела.

В силу принципа состязательности стороны свободны в предоставлении суду доказательств, но сам суд не вправе опираться на доказательства, полученные с нарушением закона. Общепризнанно, что не могут использоваться доказательства, при получении которых допущены унижение достоинства личности, пытки и насилие, незаконное вторжение в жилище, злоупотребление семейной тайной, несанкционированное подслушивание телефонных разговоров и т. д. Другими словами, не признаются доказательством никакие сведения, полученные с нарушением прав и свобод человека и гражданина.

5. Конституционное *право граждан па защиту* охватывает не только сам судебный процесс, но и все стадии досудебного производства по делу, начиная с момента задержания лица, его ареста, возбуждения уголовного преследования. Еще американский Билль о правах 1791 г. в шестой поправке к Конституции США предписал, что во всех случаях уголовного преследования обвиняемый имеет право на помощь адвоката для своей защиты. С тех пор этот принцип вошел в большинство конституционных текстов и международных пактов и конвенций о правах человека. В Конституции Италии он выражен следующим образом: "Защита является ненарушимым правом на любой стадии и в любом состоянии процесса". Согласно ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый обвиняемый имеет право "защищать себя лично или посредством выбранного им самим защитника, а при отсутствии достаточных средств для оплаты услуг защитника, защитник должен быть ему предоставлен бесплатно, поскольку того требуют интересы правосудия". Несоблюдение права на защиту в судебном процессе делает решение суда неправосудным.

6. Первостепенное значение как принцип деятельности правосудия имеет *презумпция невиновности.* Это, пожалуй, единственная из правовых презумпций, нашедшая отражение в текстах конституций. Впервые четко зафиксированная во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., она означает, что лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Из этого правила следует ряд других, важных для процесса отправления правосудия: обвиняемый не должен сам доказывать свою невиновность, не может быть принуждаем к этому, т. е. свидетельствовать против самого себя; неустраненные сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого; из

обвинения должно быть исключено все, что не может быть достоверно подтверждено.

7. Презумпции невиновности в конституциях часто сопутствует еще один постулат судебной деятельности: *никто не может быть повторно осужден за одно и то же деяние*. Судебное преследование не может иметь место, если лицо уже было судимо по тому же обвинению и суд вынес обвинительный или оправдательный приговор. Это правило распространяется и на гражданские судебные дела: нельзя, например, дважды взыскать с должника один и тот же долг. Вместе с тем правило, что нельзя дважды наказывать за одно и то же правонарушение, не означает, что лицо за одно и то же деяние не может быть наказано и в уголовном и в гражданско-правовом порядке (наряду с наказанием, предусмотренным уголовным законом, присуждено также к возмещению материального вреда). Правило не распространяется также на ситуации, когда дело повторно рассматривается по вновь открывшимся обстоятельствам.

8. Еще один принцип деятельности судов выражен в следующей формуле: *"Все действия судебной власти должны быть мотивированы"* (Конституция Италии. Ст. 111). Это требование легко объяснимо: действия правосудия настолько ответственны, насколько значимы для интересов и судеб не только отдельных людей, но и их коллективов, что должны быть многократно взвешены и всесторонне обоснованы. Только так они могут предстать как истинные и справедливые, что и есть цель правосудия. Все это особенно важно в отношении судебных решений как конечного результата судебного разбирательства. Поэтому некоторые конституции прямо формулируют требование мотивированности: "Всякое судебное решение объявляется в открытом заседании и должно быть обоснованным" (Конституция Бельгии. Ст. 97).

Нет, пожалуй, ни одного демократического государства, где бы к деятельности правосудия не предъявлялось требование соответствовать перечисленным выше принципам. Они являются общими и едиными для всех судов каждой страны.

§ 4. Конституционный статус судей

Этому аспекту судебной организации конституции уделяют, пожалуй, наибольшее внимание. Большинство из них формулирует ряд основополагающих принципов, которые и составляют основу правового статуса судей. К числу этих принципов относятся: **назначаемость, несменяемость** и **независимость судей, судейская несовместимость.**

В нашей литературе ранее считалось, что выборность судей — это более высокий и демократичный порядок формирования судебной власти, чем назначаемость, поскольку прямые выборы судей населением могут рассматриваться как своеобразная

форма участия населения в правосудии. Однако действующие конституции в подавляющем большинстве придерживаются *принципа назначаемости* (хотя и встречаются исключения, например, выборность судей в некоторых штатах США).

Акт назначения — это не "волюнтаристское" решение властей, оно основано на серьезной, юридически регламентированной процедуре профессионального отбора, которому в свою очередь предшествует специальная профессиональная подготовка и строгие правила прохождения ступеней судейской карьеры. Конституция Италии 1947 г. устанавливает, что "назначение судей производится по конкурсу" (ст. 106). Конкурсной можно назвать с оговорками и систему, действующую во Франции. На заключительном этапе, если речь идет о назначении одного судьи, на утверждение представляется список кандидатур, состоящий, как правило, по меньшей мере из трех лиц, а если замещаются два и более места, то в списке должно быть как минимум вдвое больше кандидатур, чем количество замещаемых должностей.

О том, какое значение придается акту назначения, свидетельствует тот факт, что во многих странах, например, в Австрии, Франции, этот акт отнесен к компетенции главы государства. В США федеральные судьи назначаются президентом с согласия сената. В некоторых странах право назначения судей сохранено за министром юстиции.

В процедуре назначения существенна роль Высших советов магистратуры и других органов судебного самоуправления. Конституция Республики Польша 1997 г. устанавливает, что судьи назначаются Президентом Республики по предложению Всепольского Судебного Совета (ст. 179).

В итоге принцип назначаемости в большей мере обеспечивает профессионализм судебной деятельности, чем выборность, ибо избиратели в своем выборе не столь строго руководствуются профессиональными критериями, характеризующими кандидата. Кроме того, сам характер судебной деятельности таков, что оптимальный срок ее едва ли может быть менее десяти лет. Выборные же должности по своей природе (в силу периодичности выборов) предполагают более короткие сроки нахождения на посту.

Под понятие "выборность судей" не подпадает предусмотренный конституциями ряда государств (прежде всего постсоциалистических, образовавшихся вследствие распада СССР) порядок, по которому судьи высших судов избираются парламентом по представлению главы государства. Такое избрание по существу равнозначно назначению, только производится оно двумя ветвями власти совместно. Этому избранию-назначению также предшествуют отборочные процедуры.

Своеобразна норма Конституции Украины, которая предусматривает (ст. 128), что "первое назначение на должность профессионального судьи сроком на пять лет осуществляется Президентом Украины, а все другие судьи... избираются Верховной Ра-

дой Украины бессрочно". Эту редкую в конституционной практике норму следует, по всей вероятности, понимать так, что на первые пять лет судья назначается, а затем избирается пожизненно. Очевидно, такое решение — компромисс в противостоянии Президента и парламента в процессе принятия Конституции.

В конституциях и законодательных нормах о правовом статусе судей чаще всего не указывается, на какой срок производится назначение[1]. В сочетании с принципом *несменяемости* такая формула понимается как бессрочное или пожизненное назначение. Однако "пожизненность" не следует понимать буквально. Как правило, устанавливается, что карьера судьи прекращается по достижении определенного возрастного предела. Ее может прервать физическое состояние судьи, не позволяющее нормально осуществлять судебную деятельность, а также совершение преступления или серьезного дисциплинарного проступка или грубое нарушение этических и моральных норм.

Известна формула американской Конституции, согласно которой судьи как Верховного суда, так и низших судов сохраняют свои должности до тех пор, пока их поведение безупречно. Основной закон ФРГ в качестве одного из оснований увольнения судьи в отставку называет нарушения главных конституционных положений федерации или земли, и в этом случае вопрос решает Федеральный конституционный суд по предложению Бундестага. Однако новейшие конституции ограничиваются преимущественно общим положением о том, что судьи не могут быть отстранены от должности, уволены в отставку или на пенсию кроме как в случаях и при соблюдении гарантий, предусмотренных законом (например, ст. 117 Конституции Испании).

В соответствии с принципом несменяемости, подтвержденным всеми действующими конституциями, лицо, назначенное на судебную должность, нельзя без его согласия не только отстранить или уволить (за исключением перечисленных оснований), но и перевести на другую должность, ни на более низкую, ни на более высокую. Этот принцип практически означает невозможность смещать, временно отстранять от должности, перемещать или заставлять судей раньше установленного срока уходить в отставку.

Несменяемость — важнейший фактор, обеспечивающий независимость судьи. Характерно, что Конституция Франции 1958 г., раздел которой о судебной власти более лаконичен, чем соответствующие разделы конституций других стран, не сказав практически ничего об основах правосудия, тем не менее отметила этот принцип краткой формулой: "Судьи несменяемы".

[1] Реже встречается назначение на определенный срок, как правило на 10 лет (Япония, Грузия), или сначала на определенный срок, а уже затем бессрочно (Украина, Молдова).

Разумеется, принцип несменяемости (как, впрочем, и всякий другой) не следует абсолютизировать. И дело не только в том, что находятся "метаюридические", практические возможности давления на судью, чтобы заставить его "добровольно" уйти в отставку или занять другую должность. Есть и юридические ограничения. Одно из них — "изменения в устройстве судов; в этом случае законом устанавливается, в течение какого времени судьи могут быть переведены и уволены в отставку без обычно предусмотренных условий" (ст. 88 Федерального Конституционного закона Австрии).

Имеются и другие возможности. Но при всех этих оговорках смещение (или перевод) судьи без его согласия в странах, где реально действует принцип несменяемости, — весьма непростая задача. Президент США, назначив федерального судью с "согласия и совета сената", не может по тому же "согласию и совету" сместить его, как, впрочем, и французский Президент при всей широте его полномочий. Судейский импичмент — это сложная процедура с серьезными гарантиями, защищающими судью от необоснованных смещений. Регламентация служебных переводов призвана обеспечить, с одной стороны, несменяемость судей, а с другой — строгий порядок в прохождении ступеней судебной карьеры.

Независимость, пожалуй, самый широкий из всех конституционных принципов, определяющих правовой статус судей и тесно взаимосвязанных друг с другом. В той или иной форме — по большей части прямо — он провозглашен почти всеми конституциями. Наиболее известна формула: "Судьи независимы и подчиняются только закону". В сущности, и пожизненное назначение, и несменяемость подчинены задаче обеспечения независимости суда и высокого профессионального уровня судей.

Независимость судей означает, что при осуществлении своих полномочий они руководствуются только законом и никто не вправе давать им какие-либо указания, а тем более оказывать прямое или косвенное давление. Судья не обязан давать кому-либо официальные разъяснения по существу рассмотренного им или находящегося в его производстве дела. Вмешательство в деятельность судьи при осуществлении им своих полномочий любых должностных лиц может повлечь за собой ответственность, вплоть до уголовной. Не могут издаваться законы и иные акты, умаляющие независимость судей.

Важной материальной гарантией независимости судей является высокий уровень получаемого ими служебного вознаграждения. Разумеется, сами конституции размеры этого вознаграждения не устанавливают, но симптоматично, что о самом факте вознаграждения они говорят, подчеркивая тем самым важность данного обстоятельства. Например, согласно Конституции США судьи в установленные сроки получают за свою службу вознаграждение, которое не может быть уменьшено, пока они находят-

ся в должности (ст. III). Известно, что судейские должности в тех же США и других развитых демократиях — одни из наиболее высокооплачиваемых.

Приведенная выше общепринятая формула говорит о независимости судьи. В этой связи следует заметить, что принцип независимости распространяется не только на фигуру самого судьи, но и на судебные органы как таковые. Уже цитировавшийся выше документ ООН "Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов" отражает это обстоятельство. Недопустимо вмешательство в рассмотрение судьей конкретного дела, давление на судью, но также недопустимо в силу принципа независимости вмешательство в деятельность конкретного судебного органа, его проверка и т. п. "Все государственные и другие учреждения обязаны уважать и соблюдать независимость судебных органов", — сказано в названном выше документе. Он же говорит и о материальной гарантии независимости судебного органа: "Каждое государство обязано предоставлять соответствующие средства, позволяющие судебным органам надлежащим образом выполнять свои функции".

Принцип независимости судьи в сочетании с требованием его беспристрастности обязывают его при рассмотрении дел быть свободным от каких-либо политических, партийных предпочтений и обязательств. Отсюда запрет судьям состоять в политических партиях: "...находящиеся на службе судьи, магистраты, а также прокуроры не могут совмещать с ней иные государственные функции, принадлежность к политическим партиям или профсоюзам" (Конституция Испании. Ст. 127). Повсеместно в той или иной форме, если не в конституции, то в органических законах о магистратуре, судье предписывается отказаться от активного политического и партийного участия. Закон о судьях ФРГ 1961 г. требует от судьи такого поведения во время исполнения служебных обязанностей и вне службы, включая политическую деятельность, чтобы не подрывалась уверенность в его независимости.

Еще одним конституционным принципом, характеризующим правовой статус судьи, является *принцип несовместимости.* Это запрет судьям, а точнее, всем относимым к корпусу магистратов занимать одновременно иные государственные и общественные должности. Данное правило сформулировано не во всех конституциях, но действует во всех странах; законы о судьях и магистратуре содержат специальные разделы или группы статей, говорящие о несовместимости. Конституция Португалии (ст. 222) устанавливает, что судьи, находясь при исполнении своих служебных обязанностей, не могут одновременно выполнять за вознаграждение какие-либо другие функции в государственных или частных организациях, а также назначаться без разрешения Высшего совета магистратуры в какие-либо комиссии, не имеющие отношения к судебной деятельности. Конституция Греции (ст. 89) предусмотрела двойной запрет: предоставлять судьям всякую иную

оплачиваемую должность и самим судьям заниматься иной профессией. Из этого правила в порядке исключения разрешается избрание судей членами Академии и профессорами, а также участие их в специальных административных судах и комиссиях. Специально оговаривается, что запрещается участие судей в правительстве. Несовместимость логически вытекает из принципа разделения властей.

Судебный иммунитет означает, что судья не может быть привлечен к дисциплинарной и тем более уголовной ответственности за свои решения по конкретным делам, за исключением случаев, предусмотренных законом. Он не отвечает также за материальный ущерб, возникший вследствие его неправильных действий или упущений при осуществлении судебных функций. "Ущерб, причиненный судебной ошибкой, а также тот, который является следствием неправильных действий при отправлении правосудия, дает право на возмещение убытков за счет государства согласно закону" (Конституция Испании. Ст. 121).

Судья обладает личной неприкосновенностью: он не может подвергнуться обыску, допросу, быть задержан и арестован, привлечен к следствию и суду кроме как в порядке особой процедуры, предусмотренной законом, которая, как правило, достаточно сложна.

§ 5. Конституционное правосудие

Обратимся к особой функции судебной власти, какой является **конституционный контроль,** то есть проверка законов с точки зрения их соответствия Конституции. Подчеркнем, что речь идет именно о законах — высших после Конституции нормативных актах в иерархии источников права, а также о некоторых близких по значимости к закону нормативных актах, издаваемых высшими органами государственной власти. Напомним, что судебный контроль за законностью подзаконных управленческих актов осуществляет административная юрисдикция, о чем говорилось выше.

Проверку законов с точки зрения их соответствия конституции в той или иной мере могут проводить различные государственные органы. Например, глава государства, посчитав принятый парламентом закон в чем-то не соответствующим конституции, прибегает к праву вето. Однако только определенная судебная инстанция на основании своих особых конституционных полномочий может путем специальной установленной законом судебной процедуры окончательно и бесповоротно признать закон (или его отдельное положение) несоответствующим конституции и прекратить тем самым его действие. Судебный конституционный контроль — прямое следствие действия принципа разделения властей; ситуации, с которыми приходится разбираться суду, связаны с деятельностью законодательной и исполнительной властей, а

нередко и с их противостоянием, спорами о компетенции и т. д. Суд же по отношению к ним выступает как самостоятельная и независимая ветвь государственной власти.

Родоначальник судебного конституционного контроля — США. Еще в 1803 г. Верховный суд посчитал, что одно из правомочий, которым наделил его Акт о судоустройстве 1789 г., противоречит Конституции. Поскольку речь шла о самоограничении Суда, решение не вызвало реакции со стороны Конгресса, и, быть может, сами его авторы не предвидели, как далеко пойдут его последствия. Правда, даже в первой половине XX в. судебный конституционный контроль играл значительную роль только в США. Первый в Европе Конституционный суд, созданный в Австрии в соответствии с Конституцией 1920 г., был упразднен в результате "аншлюса" страны нацистской Германией. Еще более короткой оказалась история испанского "Суда конституционных гарантий", предусмотренного Конституцией 1931 г. и ликвидированного вместе с ней франкистским режимом.

В настоящее время институт судебного конституционного контроля известен большинству развитых стран и предусмотрен большинством принятых после второй мировой войны конституций.

Более того, эти конституции уделили конституционному правосудию особое внимание. Конституции Италии, Франции, Испании и некоторые другие содержат даже отдельные разделы о нем. Сами Конституции определяют компетенцию органов судебного конституционного контроля, порядок их формирования, порядок обращений к ним, последствия признания закона не соответствующим конституции. Законы о конституционных судах, принимаемые в развитие конституционных положений, являются, как правило, *органическими*.

Все это говорит о важной роли конституционного правосудия. В условиях современного сложноорганизованного общества, требующего постоянной масштабной законодательной деятельности государства, оно является гарантом верховенства Конституции как непреложного принципа правового государства.

Сложились **две** основные **модели конституционного правосудия.**

При *первой модели* конституционный контроль осуществляется общей судебной системой. При этом правом такого контроля может быть наделена каждая судебная инстанция или исключительно верховный суд. Практически именно этот суд является главным носителем и реализатором этого права. Данную модель по праву называют "американской": ее классический пример — США. Она воспринята также в Канаде, Японии, Индии, скандинавских государствах и др. Однако в отличие от Верховного суда США, верховные суды скандинавских государств не проявили сколько-нибудь значительной активности в сфере конституционного контроля.

В странах Европейского континента явно преобладает вто*рая модель.* Здесь конституционное правосудие вверено специальному органу — конституционному суду. Он не возглавляет, подобно верховным судам, инстанционную систему судов. По большей части он один в стране; в тех федеративных государствах, где субъекты федерации имеют свои конституционные суды, эти суды самостоятельны, хотя их компетенция, соответственно, ограничена.

Действующими конституциями используются **две процедуры формирования состава суда: парламентская и смешанная.**

К чисто *парламентской* относится порядок формирования Федерального суда ФРГ, половина членов которого (а всего их — 16) избираются Бундестагом, а половина — Бундесратом (но не из состава палат). В ряде стран, особенно Восточной Европы, судьи конституционных судов назначаются парламентом по представлению главы государства, а в некоторых (например, в Бельгии), наоборот, главой государства по представлению верхней палаты парламента. Основное в этом последнем варианте — представление, а само назначение носит формальный характер.

В *смешанной* процедуре парламент принимает лишь частичное участие. Во Франции Президент Республики, Председатели Национального собрания и Сената назначают в Совет каждый по три члена сроком на 9 лет (при обновлении на треть каждые три года). В Италии Парламент избирает пять членов суда, но к ним добавляются еще пять, назначенных Президентом, и пять — Высшим советом магистратуры. Такова же примерно процедура в Испании, где 12 членов Конституционного суда назначаются Королем, четыре — по предложению Конгресса, четыре — по предложению Сената, два — по предложению Правительства и два — по предложению Высшего совета судебной власти.

Профессиональный уровень судей конституционных судов весьма высок; к кандидату на должность конституционного судьи предъявляются и иные требования: возраст, стаж, авторитет, безупречная репутация. Правовой статус конституционного судьи в основном тот же, что и у других судей, с тем, однако, отличием, что назначаются они не пожизненно, а на определенный срок, по большей части на 10—12 лет, и, как правило, не могут быть назначены на новый срок.

Когда конституционный контроль осуществляют общие суды ("американская модель"), то в соответствии с порядком их деятельности вопрос о конституционности закона может быть поставлен только в связи с рассмотрением конкретного судебного дела. Это так называемый *конкретный контроль.* При другой "европейской модели" перечисленные в конституции или законе государственные органы и высшие должностные лица имеют право обратиться с запросом в конституционный суд без какого-либо предварительного обращения в другой суд и даже в ряде случаев безотносительно к наличию конкретного спора или конфликта.

Правом такого запроса обычно наделены: глава государства, парламент (или каждая из его палат), правительство, в ряде стран также группы парламентариев, субъекты федерации. Это так называемый *абстрактный контроль.*

Однако большая часть конституционных судов сочетает сегодня обе эти формы, допуская наряду с прямым запросом государственных органов обращения в суд граждан по поводу нарушения их конституционных прав и свобод в порядке конкретного контроля, так называемой *индивидуальной конституционной жалобы.*

С такой жалобой гражданин или объединение граждан обращается в конституционный суд, полагая, что в конкретной ситуации оказались нарушены их конституционные права вследствие несоответствия конституции примененного закона и в других органах государства, в том числе судебных, они не нашли защиты. Как правило, обращение в конституционный суд в порядке конституционной жалобы возможно лишь после того, как пройдены все судебные инстанции. В странах, где конституционный контроль построен по первой модели, в особом институте конституционной жалобы нет необходимости: он охвачен общим порядком искового производства. К конституционной жалобе близко право общего суда, рассматривающего конкретное дело, приостановить его рассмотрение, если суд посчитает, что подлежащая применению норма закона не соответствует конституции, и обратится по этому поводу в конституционный суд.

Деятельность одних конституционных судов (их меньше) построена на системе **предварительного контроля,** других (таковых большинство) — **контроля последующего.**

Предварительный контроль призван не допустить вступления в силу закона, не соответствующего конституции. Во Франции Конституционный совет проверяет соответствие Конституции закона, принятого обеими палатами Парламента до его промульгации Президентом Республики, то есть до его вступления в силу. С запросом о такой проверке в Конституционный суд может обратиться сам Президент, Премьер-министр, Председатель Национального собрания, Председатель Сената, 60 депутатов или 60 сенаторов. Если Конституционный совет объявит оспариваемый закон неконституционным, он возвращается в Парламент. Система предварительного контроля действует и в других странах — Португалии, Румынии.

Сторонники этой формы контроля считают ее более совершенной, поскольку здесь менее вероятно появление в действующем праве неконституционных норм, а также потому, что признание неконституционным законопроекта, пусть даже принятого парламентом, не влечет за собой тех последствий, с которыми связана отмена уже вступившего в силу и действующего закона, особенно если отмене придается обратная сила. Однако может случиться и так, что антиконституционная норма минует по ка-

кой-то причине контроль, и тогда, вступив в действие, она окажется вне пределов его досягаемости и будет действовать, пока сам законодатель не вернется к ней, признав тем самым свою ошибку.

При *последующем* контроле орган судебного конституционного контроля проверяет на соответствие конституции законы, вступившие в силу и, следовательно, на момент проверки уже действовавшие определенное (нередко достаточно длительное) время. Эта система действует в США и других странах, где контроль за конституционностью законов осуществляется общими судами в порядке конкретного нормоконтроля (то есть в связи с рассмотрением конкретных судебных дел), а также в большинстве стран (Германия, Италия и др.), где конституционное правосудие осуществляется специализированными конституционными судами. Преимущество этой системы в том, что при ней никогда не поздно исправить ошибку законодателя, скорректировать правоприменительную практику. Только последующий контроль дает возможность обращения гражданина в конституционный суд по поводу нарушения его конституционных прав и свобод. Недостаток системы последующего контроля состоит главным образом в том, что закон, в конечном итоге оказавшийся неконституционным, действовал в течение определенного промежутка времени, оказывая тем самым негативное влияние на правопорядок. Эта система порождает также достаточно сложную проблему действия во времени судебного решения о признании закона неконституционным и, соответственно, утратившим силу, а именно: имеет это решение обратную силу или нет.

Хотя конституции относят к компетенции этих судов и другие вопросы (проверка конституционности политических партий, контроль за результатами общенациональных выборов, споры о компетенции и др.)[1], основным и главным в их деятельности является контроль за точным и неуклонным соответствием законодательства и международных договоров (поскольку они считаются источником внутригосударственного права) действующей конституции. Юридические позиции суда при осуществлении этого контроля более чем значительны: он может объявить недействительным как несоответствующий конституции закон, принятый парламентом (а также другие нормативные акты высших органов государственной власти); его решение не может отменить никто. Известным противовесом этому служит правило, согласно которому суд не вправе рассматривать вопрос о конституционности нормативных актов, в том числе законов, по собственной инициативе *(принцип "связанной инициативы").*

[1] В федеративных государствах важная функция судебного конституционного контроля — рассмотрение споров о компетенции между субъектами федерации, а также между федерацией и ее субъектом.

Не менее существен в этой связи *принцип политической сдержанности,* т. е. отказ суда от вмешательства в политические вопросы и ситуации: его деятельность ограничена исключительно рассмотрением правовых вопросов.

Признавая в итоге судебного рассмотрения закон (или его отдельное положение) соответствующим или, наоборот, не соответствующим конституции, суд не только решает судьбу закона. Его решение всегда основано на определенном понимании соответствующей конституционной нормы. Тем самым суд *дает толкование* этой *нормы,* которое, как и все решение, носит общеобязательный характер. Конституции многих стран устанавливают, что толкование конституции возможно только в процедуре судебного конституционного контроля. Хорошо известно, каким важным фактором, обеспечившим долголетие Конституции США, было толкование ее положений Верховным судом США в порядке конституционного контроля. Во многих других странах конституционное правосудие также способствует стабильности конституции.

Глава 14. Основы конституционного права США

Соединенные Штаты Америки • — крупнейшая мировая держава с развитой демократической государственностью и прочными правовыми традициями. Источником конституционного права этой страны на федеральном уровне выступают Конституция, законы и резолюции Конгресса, нормативные правовые акты Президента, решения Верховного суда, некоторые обычаи. Аналогичные источники образуют конституционные системы штатов.

Государственный строй США, его концепция и правовые институты, основанные на идеях демократии и защиты прав человека, оказали большое влияние на конституционное развитие многих стран мира.

§ 1. Конституция

Конституция США является самой старой из действующих писаных конституций в мире. Она закрепила форму правления, систему высших органов государственной власти, права и свободы граждан, основы федерализма. Первая в мире демократическая конституция, несмотря на многие анахронизмы, и поныне почитается гражданами своей страны, видящими в ней высшую гарантию для общества, основанного на свободе.

История

Конституционное развитие США начинается с принятия тринадцатью штатами Декларации независимости 1776 г., в которой закреплены равенство всех людей, неотчуждаемые права человека на жизнь, свободу и стремление к счастью. Правительство учреждается "с согласия управляемых" и служит целям их прав. В Декларации также закреплено право народа изменить или упразднить форму правления, если она стала губительной для этих целей, и учредить новое правительство. Эти важнейшие положения сохраняют свое значение и поныне.

В период 1776—1780 гг. в одиннадцати штатах были приняты конституции. В них были закреплены многие положения, которые впоследствии способствовали созданию Конституции США. Положительную роль сыграли билли о правах, принципы народного суверенитета и выборности государственных органов и др. Но в то же время в представления об избирательных правах были внедрены недемократические цензы, отстранявшие от выборов негров, женщин, молодежь и предоставлявшие привилегии имущим слоям.

В 1781 году штаты объединились и приняли конституционный документ "Статьи о конфедерации". Он предусматривал слабое конституционно-правовое образование с широкими правами штатов (например, для объявления войны, заключения международных договоров, создания вооруженных сил требовалось согласие 9 из 13 штатов). Законодательный орган (однопалатный Конгресс) имел ограниченные полномочия, а главное — был лишен права регулировать торговлю и взимать налоги. Именно это послужило толчком к пересмотру "Статей", в результате чего была принята Конституция США.

Общая характеристика

Ныне действующая Конституция США была разработана федеральным Конвентом и принята в 1787 г. Ее целью было создание системы органов государственной власти федерального государства, вследствие чего в ней поначалу отсутствовало закрепление прав и свобод граждан. Высшая законодательная власть принадлежит двухпалатному Конгрессу, исполнительная — Президенту США, судебная — Верховному суду США. По форме правления США являются президентской республикой, по форме государственного устройства — федерацией. Преамбула Конституции указывает на основные цели американского государства: установить правосудие, гарантировать внутреннее спокойствие, обеспечить совместную оборону, содействовать всеобщему благоденствию и закрепить блага свободы.

Конституция США относится к числу "жестких", так как она изменяется в более сложном порядке, чем обычные законы. Поправки и дополнения к ней могут быть приняты либо 2/3 голосов членов обеих палат Конгресса (обычно так и бывает), либо Конвентом, созываемым по требованию 2/3 законодательных собраний штатов. Поправки и дополнения входят в силу после того, как будут ратифицированы 3/4 законодательных собраний штатов (обычно применяется этот порядок), либо 3/4 конвентов, специально созываемых с этой целью в штатах. За 200 с лишним лет, прошедших со времени принятия Конституции, Конгрессу было предложено несколько тысяч поправок, но приняты и вошли в силу только 27. Это дает основание рассматривать институты Конституции США как достаточно продуманные и устойчивые. Приспособление столь старого конституционного текста к меняющимся условиям жизни в основном происходит благодаря широкому толкованию Конституции Верховным судом США, что оправдывается распространенной в литературе концепцией "живой конституции".

В Конституции отсутствует какое-либо указание на капиталистический или иной характер общественного строя. Считается, что в этом нет необходимости, поскольку общество образуется из свободных людей, обладающих неотъемлемыми правами и совершающих любые не запрещенные законом действия. Совокупность

этих прав и деятельности как раз и образует общественный строй, любая конституционная характеристика которого означала бы идеологическое принуждение людей к конкретному поведению, что отрицало бы их свободу.

Структура Конституции достаточно проста. Она состоит из Преамбулы, 7 статей и 27 поправок. Статья I, состоящая из 10 разделов, посвящена законодательной власти, статья II (4 раздела) — исполнительной, статья III (3 раздела) — судебной, статья IV (4 раздела) — основам федерализма. Далее следуют короткие статьи о порядке принятия поправок к Конституции, о характере верховного права и обязанности для всех поддерживать Конституцию, о порядке вступления в силу Конституции.

Основные конституционные принципы США

США — демократическое, федеративное, правовое, светское государство с республиканской формой правления и разделением властей.

Конституция США принята от имени народа, в ней впервые в мире закреплена формула "Мы, народ Соединенных Штатов...". Народ осуществляет свою власть через избранных представителей в Конгрессе (представительная демократия) и избранного главу государства (Президент США). Демократическим путем формируются исполнительная и судебная власти. В качестве основы для определения взаимоотношений народа и государства признается положение, согласно которому народ является свободным и делегирует государственной власти только полномочия, закрепленные в Конституции, и только для охраны прав и свобод граждан.

США — договорная федерация, ее образовали ранее независимые штаты для решения общих дел. Федерация не является способом решения каких-либо национальных проблем (ни один штат не является государственно-национальным образованием), она рассматривается как разумная децентрализация власти и приближение ее к народу.

Правовое государство признается в США в форме "господства права" (rule of law state), что означает приоритет права и обязанность государства во всех своих действиях опираться на закон и другие правовые нормы. Правовое государство — в то же время конституционное государство, в котором все, и прежде всего органы власти, обязаны следовать, подчиняться Конституции, соблюдать ее и действовать в соответствии с ней. Часть 3 ст. VI устанавливает, что все должностные лица, как на федеральном уровне, так и на уровне штатов, обязаны поддерживать Конституцию. В этом видится фундамент конституционной законности и правопорядка, главная гарантия против злоупотреблений власти в отношении прав и свобод. Высший надзор за состоянием законности, в том числе и в деятельности государственных органов, осуществляет независимый суд.

Принцип светского государства означает, что в США нет государственной религии и признается свобода вероисповедания и всех конфессий. Этому не противоречит служба протестантских священников в Конгрессе и в армейских соединениях за государственный счет. В стране много религиозных меньшинств (католики, иудеи, мусульмане и др.), но все в равной степени имеют доступ к государственной службе, дискриминация преследуется.

Конституция США закрепляет республиканскую форму правления и гарантирует ее каждому штату. Общественных сил, которые бы выступали за возвращение к монархии, в настоящее время в стране нет. В основу организации и взаимодействия центральных органов власти положен принцип "разделения властей", выдвинутый прогрессивными юристами в XVII—XVIII вв. для предупреждения опасной концентрации законодательной, исполнительной и судебной властей в одних руках. В США этот принцип дополнен системой "сдержек и противовесов". Так, законы вправе издавать только Конгресс, а исполнительная власть (Президент) и судебная власть должны их исполнять и применять. Но Президент вправе применять против законов вето, для преодоления которого требуется повторное принятие неодобренного закона обеими палатами Конгресса большинством в 2/3 голосов, а Верховный суд США может объявить любой закон неконституционным, т. е. не имеющим силы. Равным образом сдерживаются полномочия Президента (например, он может назначать министров, а также судей Верховного суда только с одобрения Сената). Конгресс и Верховный суд обладают полномочиями для отрешения Президента от должности с помощью процедуры импичмента и т. д. Таким образом, каждый из этих органов может создать как бы противовес деятельности другого, в результате чего при разделении трех властей возникает взаимозависимость, препятствующая превышению власти.

В отличие от многих развитых стран США не считают свое государство социальным. В Конституции не закрепляются какие-либо социальные права граждан, не указывается на социальную направленность деятельности государственных органов.

Права и свободы

В первоначальном своем виде Конституция США не закрепляла прав и свобод граждан, поскольку они содержались в конституциях штатов, а цель Конституции США ограничивалась созданием системы органов государственной власти. Но такое положение вызывало широкое недовольство народа, поставившее под угрозу процесс ратификации Конституции. Вследствие этого в 1791 г. были введены в действие первые десять поправок к Конституции, известные как Билль о правах. Эта важнейшая часть Конституции, дополненная впоследствии и другими поправками, исходит из признания за каждым человеком естественных и неот-

чуждаемых прав, и прежде всего — на равенство и свободу. Лишить человека жизни, свободы и собственности можно только через независимый суд, охрана прав является первостепенной обязанностью государства.

Поправка I закрепляет свободу слова, печати, мирных собраний и обращений к правительству с петициями, а также свободу совести. Поскольку эти права и свободы рассматривались как естественные, т. е. не нуждающиеся в правовом закреплении, поправка по форме представляла собой запрет на принятие Конгрессом США каких-либо законов, ограничивающих эти права и свободы. В последующие годы Верховный суд США распространил этот запрет и на органы власти штатов. Из текста поправки вытекает недопустимость создания государственной религии, веротерпимость и отделение церкви от государства. Верховный суд США сформулировал границы свободы выражения мнений, запретив призывы к мятежу и подрывной деятельности против государства, подстрекательство к нарушению общественного порядка и к совершению преступления, распространение порнографии, распространение заведомо клеветнических и порочащих сведений о государственных должностных лицах и частных лицах и др. В судебной практике утвердился принцип, согласно которому словесное выражение мнения утрачивает конституционную защиту, если оно совмещается с недопустимым действием. В США нет официальной цензуры, но признается возможность "предварительного ограничения", т. е. право Правительства обращаться в суд с ходатайством об издании судебного приказа о запрете готовящейся публикации в прессе. Гарантируется свобода политического инакомыслия, хотя в прошлом принимались ограничительные законы. Политические права и свободы не считаются абсолютными, злоупотребления ими и ненадлежащее использование влекут уголовное преследование.

Поправка II закрепляет право народа хранить и носить оружие в целях сохранения хорошо организованной милиции, необходимой для безопасности государства. Но она рассматривается и как конституционное право частных лиц хранить и носить личное огнестрельное оружие, хотя порядок его приобретения и условий использования регулируется законами штатов. Федеральное законодательство требует идентификации личности, приобретающей пистолет или винтовку, ограничивая право для лиц, имеющих судимость, наркоманов и психически неполноценных. Судебная практика по толкованию этого права невелика.

Поправка III запрещает размещение солдат на постой в доме без согласия владельца. Данная норма была весьма актуальной в период борьбы за независимость, в последующее время она стала восприниматься как своеобразная гарантия неприкосновенности жилища.

Поправка IV гарантирует неприкосновенность личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов.

Соответствующий ордер может быть выдан только при достаточных основаниях, подтвержденных присягой или заявлением с подробным описанием места, подлежащего обыску, и лиц или предметов, подлежащих аресту. Судебная практика истолковала данные гарантии как защиту частной собственности, частной жизни граждан ("прайвеси"), свободу от полицейского произвола; наиболее детальной регламентации подверглось понятие "достаточных оснований" для подслушивания разговоров и электронного наблюдения.

Поправка V декларирует основные принципы судопроизводства и некоторые гражданские свободы: право на рассмотрение определенных уголовных дел судом присяжных (преступления, караемые смертью, или "позорящие преступления"), запрет повторного уголовного преследования за одно и то же правонарушение, запрет принуждения в уголовном деле свидетельствовать против самого себя, запрет лишать жизни, свободы или собственности без надлежащей судебной процедуры, запрет изъятия частной собственности для общественного пользования без справедливого возмещения. Сформулированная судами "привилегия против самообвинения" и связанное с ней право обвиняемого не отвечать на вопросы послужили укреплению презумпции невиновности, состязательности, обязанности обвинения нести "бремя доказывания" и других демократических принципов уголовного процесса. Еще более значительным оказалось требование "надлежащей судебной процедуры", которое стало важнейшим принципом всей правовой системы США.

Поправка VI содержит некоторые общие принципы судопроизводства: право обвиняемого на скорый суд присяжных того штата и округа, в котором совершено преступление, публичность судебного разбирательства, обеспечение обвиняемому основных процессуальных правил (знать, в чем он обвиняется, иметь очную ставку со свидетелями обвинения и возможность вызова своих свидетелей, пользоваться услугами адвоката). Эти конституционные принципы легли в основу уголовного процесса, подверглись детальной регламентации в решениях Верховного суда США.

Поправка VII распространяет право на суд присяжных также на производство по гражданским делам.

Поправка VIII запрещает чрезмерные залоги (денежная сумма, вносимая обвиняемым в обеспечение его явки в суд), чрезмерные штрафы, жестокие и необычные наказания. Поправка не означает отмены смертной казни.

Поправка IX устанавливает, что перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых за народом. Тем самым подтверждается, что перечень прав и свобод не является исчерпывающим, и недопустимо ограничивать права граждан, не закрепленные Биллем о правах.

Поправка X закрепляет один из принципов государственного устройства: полномочия, не делегированные Соединенным Шта-

там Конституцией и не запрещенные для отдельных штатов, сохраняются, соответственно, за штатами или за народом. Поправка подчеркивает делегированный характер полномочий Союза и главный принцип разграничения полномочий между Союзом и штатами, а также незыблемость остаточных прав субъектов федерации.

Содержательно к Биллю о правах примыкает ряд последующих поправок к Конституции США: запрет рабства (поправка XIII); невозможность судебного наказания без надлежащей правовой процедуры (поправка XIV, разд. 1); расширение избирательных прав (поправки XIX, XXIV, XXVI).

Конституционный контроль

Практически сразу же после принятия Конституции выяснилось, что Конгресс не в состоянии обеспечить принятие законов, которые бы при всех условиях и во всем соответствовали Конституции. Между тем Конституция прямо не предусматривала создание механизма, который помогал бы исправлять соответствующее положение в случае его возникновения. И тогда Верховный суд США (1803 г.) взял на себя (впервые в истории конституционного права) функцию проверки законов с точки зрения их соответствия Конституции США.

Конституционный контроль в США, следовательно, основан на обычае, он не имеет законодательной основы, но тем не менее признается важнейшим принципом конституционной системы. Верховный суд США вправе проверять конституционность законов только при рассмотрении конкретного дела (это так называемый конкретный надзор, отличающийся от абстрактного надзора, осуществляемого в ряде стран вне связи с возникновением в суде конкретного спора). Проверка подчинена целям охраны конституционных прав и свобод того или иного человека (гражданина), если какое-то право затрагивается (ограничивается или умаляется) тем или иным законом. Верховный суд США не дает предварительных заключений на рассматриваемые Конгрессом законопроекты (такой институт, однако, существует в некоторых штатах).

Следовательно, конституционный контроль не отвергает исключительного права Конгресса принимать законы, и любой закон может долго действовать, пока какое-то лицо не поставит перед Судом вопроса о его неконституционности в связи с нарушением своих конституционных прав, а Суд не согласится с этим. Но если Верховный суд США признает закон или какую-то его часть неконституционными, то это означает прекращение действия данного закона или соответствующей его части, и ни один суд страны не примет больше иска, основанного на таком законе.

Верховный суд США за прошедшие почти два столетия признал неконституционными несколько десятков законов, хотя в целом он далеко не злоупотребляет этим своим правом. Для граждан добиться признания того или иного закона неконституцион-

ным совсем не просто. Но в целом можно констатировать, что конституционный контроль США остается эффективным средством защиты конституционных прав и свобод. Правящие круги, включая и судебные, полагают, что в условиях прецедентного права нет необходимости по образу и подобию европейских стран создавать специальный конституционный суд.

§ 2. Избирательная система

Свободные выборы рассматриваются в США как важнейший элемент демократии. В этой крупной стране, имеющей к тому же федеративное устройство, избирается большое число различных органов государственной власти — федеральных, штатных и местных. Конституция США в своем первоначальном виде вместе с конституциями штатов создали отнюдь не демократическую избирательную систему, и только во второй половине XX в., после многих реформ, эта система сумела избавиться от наиболее существенных своих недостатков. Развитие избирательного права сопровождалось приспособлением к двухпартийной системе (и наоборот), которая постепенно создала сильные преграды для проникновения в органы государственной власти представителей других политических партий.

Конституционные основы

Согласно Конституции избирательная система, в том числе по выборам Президента и Конгресса США, устанавливается законодательным органом самого штата. Отсюда — исключительная пестрота избирательных систем, несхожесть многих аналогичных положений в различных штатах. Чтобы ввести какие-то требуемые жизнью единообразные нормы для всей страны, каждый раз необходимо вносить соответствующую поправку в Конституцию США.

Регулирование Конституцией избирательной системы затрагивает главным образом пассивное избирательное право. Так, в основном тексте устанавливаются определенные требования к кандидатам при выборах Президента, Вице-президента, сенаторов и членов Палаты представителей. Указывается, что штат сам в лице своей исполнительной власти издает приказ о проведении выборов, если открывается вакансия по его представительству в Конгрессе.

К числу конституционных норм, регулирующих активное избирательное право граждан, относятся следующие:

XV поправка (1870 г.) — запрет расовой дискриминации на выборах;

XIX поправка (1920 г.) — предоставление избирательного права женщинам;

XXIII поправка (1961 г.) — предоставление права избирать президентских выборщиков жителям федерального округа Колумбия;

XXIV поправка (1964 г.) — запрет ограничения права голоса вследствие неуплаты какого-либо избирательного или иного налога;

XXVI поправка (1971 г.) — предоставление права участвовать в голосовании гражданам с 18 лет.

Активное избирательное право

В США действует *всеобщее* и *равное* избирательное право. Этому способствовали указанные выше поправки к Конституции, а также законодательство о гражданских правах, принятое в 60—70-е гг. Новыми законами был установлен судебный порядок обжалования действий должностных лиц, отказывающих гражданину в праве участвовать в голосовании. Одновременно фактически были отменены наиболее одиозные цензы *грамотности* и *образования,* с помощью которых длительное время лишались права голоса значительные категории населения, особенно негритянского. В то же время в ряде штатов сохранились некоторые цензы, отстраняющие некоторых граждан от участия в выборах, например ценз оседлости.

Активное избирательное право принадлежит всем лицам, имеющим гражданство США, достигшим 18 лет и проживающим в данной местности в течение определенного времени (для президентских выборов — 30 дней, для других выборов — от трех месяцев до одного года). Лишены права голосовать душевнобольные и осужденные. В некоторых штатах в местных выборах не участвуют бедняки (пауперы).

Регистрация избирателей производится органами местного управления (графства или города) или специальными избирательными комиссиями. В некоторых штатах списки избирателей являются постоянными и только уточняются от выборов к выборам. Разрешается регистрация и голосование по почте, чем пользуются, в частности, живущие за рубежом дипломаты, военнослужащие и другие лица. Иногда для регистрации устанавливается срок (за месяц до выборов). Многие из зарегистрированных избирателей на выборы не являются (так называемый абсентеизм); даже на президентских выборах обычно отсутствует свыше 40 процентов избирателей.

Системы выдвижения кандидатов

Эти системы устанавливаются законами штатов в зависимости от уровня выборов в органы власти (федеральные, штатные или местные). Наиболее простая из них — *петиционная,* которая требует, чтобы под документом о выдвижении кандидата было

собрано установленное законом число подписей избирателей. Такая система является единственно возможной для выдвижения независимых кандидатов или представителей малых партий, поскольку другие системы выдвижения фактически дают такую возможность лишь двум крупным партиям — демократической и республиканской. Петиционная система может быть относительно эффективной только для выдвижения кандидатов в местные органы власти, поскольку организовать сбор подписей под петицией в пользу единого кандидата в масштабе штата, а тем более всей страны без мощной организации и вопреки позициям основных партий практически невозможно.

В некоторых штатах сохраняется архаичная система выдвижения кандидатов на партийных собраниях и съездах (конвентах) различных уровней. Таким образом, начиная с партийного собрания городского квартала, выдвигаются кандидаты на должности мэров и советников органов местного самоуправления городских районов, городов и графств, а затем на выборные должности в органы власти штата (губернаторы, члены законодательных собраний и другие выборные должности). Одновременно такие партийные собрания и съезды избирают делегатов на вышестоящий съезд своей партии, который, в свою очередь, выдвигает кандидатов на выборные должности соответствующих органов власти. Эта система, долгое время доминировавшая, вызывала острую критику вследствие неограниченного засилья партийных боссов и полного отстранения рядовых членов партий от выдвижения кандидатов на выборные должности всех уровней. Поэтому применительно, например, к выдвижению кандидата от партии на пост Президента США или губернатора штата она была заменена системой первичных выборов (праймериз).

Праймериз существует теперь в большинстве штатов США. В различных штатах эта система имеет свои особенности, но в основном на первичных выборах, организуемых в связи с выборами главы государства: избирателями штата утверждается партийный кандидат на пост Президента США, которого затем данная партийная организация штата обязана представить национальному съезду партии (этот съезд отбирает одного кандидата для участия во "вторичных", т. е. в собственно выборах). В ходе голосования члены партии, зарегистрированные как избиратели, также утверждают делегатов на национальный съезд партии, которые, как правило, по закону обязаны голосовать на съезде за кандидата, утвержденного на первичных выборах. Теоретически на национальный съезд партии могут быть представлены 50 кандидатов (т. е. по одному кандидату от каждого штата), прошедших праймериз, но на деле этого не происходит, и борьбу ведут 2—3 крупных партийных деятеля общенационального масштаба. Таким образом, на первичных выборах, которые длятся в штатах с февраля по июнь каждого выборного года, фактически предопределяются кандидаты на пост Президента США от каждой партии.

Организация выборов

Имена кандидатов, выдвинутых на выборные должности, вносятся в избирательный бюллетень или закладываются в машину для голосования. Поскольку обычно одновременно проводятся выборы в различные органы государственной власти и на несколько выборных должностей, сводный бюллетень оказывается очень длинным. В большинстве штатов применяются машины для голосования, представляющие собой кабины с кнопками против альтернативных кандидатов, в этом случае от избирателя требуется только нажать соответствующие кнопки. Такая машина существенно облегчает процесс голосования и уменьшает возможность мошенничества при подсчете голосов.

Выборы проходят по избирательным округам, разбитым на участки. В каждом округе обычно избирается один депутат, хотя баллотируется несколько кандидатов. Избирательные округа образуются штатами по принципу равного количества проживающих избирателей. Длительное время для США была характерна одиозная "избирательная география", которая означала произвольную разбивку территории штата на округа с различным числом избирателей, а потому приводила к неравному представительству населения в выборных органах. Верховный суд США в 1962 г. признал такое положение недопустимым, высказавшись за равенство избирательных округов, после чего положение было исправлено.

Организация выборов характеризуется шумной и красочной пропагандистской кампанией, широким использованием радио- и телевизионных средств.

Определение результатов голосования

Результаты почти всех выборов определяются по *мажоритарной системе относительного большинства,* т. е. когда побеждает тот кандидат, который получил больше любого другого хотя бы на один голос. Штаты не устанавливают минимального числа избирателей, ниже которого выборы признавались бы несостоявшимися. Поэтому даже самая массовая неявка избирателей на выборы сама по себе не влияет на определение результатов.

Финансирование выборов

Федеральное законодательство ограничивает расходы по выборам Президента, сенаторов и членов Палаты представителей. Частное лицо может сделать взнос в предвыборный фонд одного кандидата в размере не более 1 тыс. долл., а общая сумма таких взносов в фонды кандидатов, партийных комитетов и различных предвыборных организаций не должна превышать 25 тыс. долл. в течение года. Взнос в предвыборный фонд одного кандидата от "комитета политического действия", создающегося банками, компаниями, профсоюзами и др., не может превышать 5 тыс. долл.

Законодательством предусматривается также частичное государственное финансирование предвыборных кампаний по выборам Президента. На стадии первичных выборов претендент при определенных условиях может получить федеральную дотацию. Утвержденные на съездах ведущих партий кандидаты снова получают дотацию при условии, что они не будут пользоваться частными источниками финансирования, а из личных средств — тратить более 5 тыс. долл. Однако кандидаты вправе отказаться от дотаций и тогда тратить на свою избирательную кампанию неограниченные суммы. При этом право на получение федеральных дотаций имеют только те кандидаты, чьи партии получили на предыдущих президентских выборах более 5% голосов избирателей; это положение прямо направлено против малых партий. От выборов к выборам суммы государственных дотаций возрастают. Контроль за расходованием средств на предвыборную кампанию осуществляет федеральная комиссия, члены которой назначаются Президентом.

Ограничительное законодательство по финансированию выборов принято и в штатах. Оно лимитирует расходы по выборам губернаторов и членов законодательных собраний (легислатур), а также выборы в местные органы власти.

Реальные затраты на избирательные кампании намного превышают суммы, установленные законами. Крупные корпорации и банки оказывают огромное влияние на исход выборов, предоставляя в обход законов финансовую помощь своим кандидатам. Мощные лоббистские организации не раз добивались отмены стеснительных для них законодательных положений. Практически после каждых выборов пресса сообщает о фактах подкупа избирателей, обмана при подсчете голосов, нарушений предвыборной этики и правил финансирования.

§ 3. Конгресс

Роль и место в конституционном механизме власти

Конгресс, состоящий из **Сената** и **Палаты представителей,** является органом народного представительства. Граждане США избирают обе его палаты на основе *всеобщего, равного, прямого* избирательного права *при тайном голосовании.* Конгресс призван выражать интересы всего американского народа и в то же время — интересы штатов, объединенных в федеративное государство. Как организация, так и деятельность этого органа выражают идеи народовластия и представительной демократии.

В соответствии с принципом разделения властей Конгресс имеет исключительное право издавать законы, исполнение и применение которых обязательно на всей территории США. В Конгрессе представлены две ведущие политические партии, одна из

которых всегда находится в оппозиции к Президенту и его администрации, осуществляя критику внутренней и внешней политики. Этот орган не вправе осуществлять контроль над исполнительной властью, т. е. отправлять администрацию в отставку, давать ей обязательные указания и т. д., но он все же оказывает заметное влияние на практическую деятельность администрации. Конгресс оказывает сдерживающее воздействие на Президента, не давая его власти перерасти в абсолютную. Взаимодействие законодательной власти с исполнительной и судебной обеспечивает единство государственной власти.

Деятельность Конгресса тесно связана с общественностью, средствами массовой информации. В стенах этого органа часто проходят важные обсуждения актуальных общественных и международных проблем.

Структура и порядок образования

Конгресс строится на *двухпалатной основе* (бикамерализм). Такая структура типична для демократических парламентов, нуждающихся в создании гарантий от возможных ошибок в законодательном процессе; каждая палата как бы сдерживает "горячность" другой и способна ее поправить.

Палаты американского Конгресса формально равноправны, но каждая из них имеет специальную компетенцию и по-разному представляет население страны (Палата представителей — пропорционально численности населения штатов, а Сенат — на основе равенства представительства штатов). Сенат, выражая федеративный характер государства, одновременно придает системе федеральной государственной власти стабильный характер: срок полномочий сенаторов — 6 лет, в то время как Президента США — 4 года, а Палаты представителей — 2 года. По стабильности срока своих полномочий Сенат уступает только Верховному суду США. Статус Сената как верхней палаты подчеркивается более высокими требованиями к избранию его членов (по возрасту и стажу гражданства).

Конституция не ограничивает права сенаторов и членов Палаты представителей переизбираться на новые сроки, поэтому многие из них заседают в Конгрессе по нескольку десятилетий. Чтобы обеспечить реальное обновление палаты, в ряде штатов был установлен 12-летний предел пребывания в Конгрессе, но Верховный суд США посчитал, что без конституционной поправки вводить такое ограничение нельзя.

Сенат, верхняя палата Конгресса, избирается населением штатов. От каждого из 50 штатов, независимо от численности их населения, избирается по 2 сенатора. В него, кроме того, входит Вице-президент США, который согласно Конституции является председателем Сената. Все сенаторы избираются сроком на 6 лет, но полного обновления состава Сената никогда не происходит: через

каждые 2 года обновляется только одна треть. Такой порядок избрания обеспечивает сенаторам больше свободы и независимости. Принято считать сенаторов своеобразными послами своих штатов, хотя никакой ответственности перед органами власти штатов они не несут.

Сенатором может быть избран любой гражданин **США** со стажем гражданства не менее 9 лет, достигший 30-летнего возраста и проживающий в пределах своего штата.

В случае, если Вице-президент США в Сенате отсутствует, из числа сенаторов избирается временный председатель (pro tempore). В партийном отношении это всегда представитель партии большинства, в то время как конституционный председатель Сената — Вице-президент США может представлять партию меньшинства. Председательствуя в Сенате, Вице-президент США как бы олицетворяет связь законодательной и исполнительной властей. Он ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, подписывает принятые Палатой законопроекты и др., но голосует только в тех случаях, если мнения сенаторов разделились поровну.

Палата представителей, нижняя палата Конгресса, избирается населением штатов в составе 435 человек сроком на 2 года (кроме того, от Пуэрто-Рико избирается резидент, который участвует в дискуссиях, но не имеет права голоса). Закон запрещает увеличивать число мест в Палате, несмотря на рост численности населения; в связи с этим каждые 10 лет в соответствии с данными переписи населения производится перераспределение мест между штатами с тем, чтобы обеспечить пропорциональность представительства. В настоящее время один конгрессмен избирается примерно от 600 тыс. жителей. Образование избирательных округов в соответствии с этой квотой осуществляет легислатура штата.

Членом Палаты представителей может быть избран любой гражданин США со стажем гражданства не менее 7 лет, достигший 25-летнего возраста и проживающий в том штате, от которого он баллотируется (как правило, он должен проживать и в соответствующем избирательном округе).

Палату представителей возглавляет Спикер, избираемый самой Палатой (фактически ее партийным большинством). Это третье лицо в государстве (после Президента и Вице-президента). Он наделен широкими полномочиями (ведет заседания, направляет законопроекты в комитеты, имеет право голоса, поддерживает связь с Президентом и пр.).

Партийные органы

Эти органы играют главную роль в организации работы каждой палаты. Они действуют самостоятельно и не подчиняются национальным исполкомам своих партий, хотя и тесно с ними связаны.

Члены каждой партии в каждой палате образуют фракцию, которая на своей закрытой конференции (кокус) избирает лидера. Лидеры большинства в Сенате и Палате представителей (это могут быть представители разных партий) фактически руководят своими палатами, в то время как лидеры меньшинства организуют оппозицию. Под руководством лидеров работают партийные "кнуты" и их помощники, которые обеспечивают дисциплину во фракциях, а главное — нужное голосование. На конференции фракции избирается "рулевой комитет", в который входят партийные руководители; этот комитет обеспечивает единство партийной политики, улаживает разногласия внутри фракции и т. д. Фракции образуют и другие комитеты со специальными функциями.

Положение депутатов

Сенаторы и члены Палаты представителей работают на профессиональной основе и не вправе заниматься предпринимательской деятельностью. Ни один из членов Конгресса не может занимать какую-либо должность в органах власти. Они получают денежное вознаграждение (индемнитет) и ряд льгот. XXVII поправкой к Конституции (1992 г.) установлено, что закон, изменяющий размеры вознаграждения сенаторов и членов Палаты представителей, не должен вступать в силу до проведения следующих выборов в Палату представителей; тем самым членам Палаты представителей и одной трети сенаторов не разрешается увеличивать размер вознаграждения для самих себя. Члены обеих палат имеют штат помощников и референтов, обладают неприкосновенностью (свобода от ареста), свободой слова и голосования, законодательной инициативой.

Члены Конгресса независимы, что обеспечивается невозможностью досрочного роспуска палат. Их мандат, полученный от избирателей, носит свободный, а не императивный характер. Это означает, что депутаты представляют всю нацию, а не только своих избирателей и, следовательно, не связаны предварительными обещаниями и обязательствами. Они, однако, (особенно в Палате представителей) постоянно озабочены своим переизбранием на новый срок, что требует организационной и финансовой поддержки партийного аппарата штата, "заигрывания" с избирателями и т. д.

Комитеты

В каждой палате действует большое число постоянных и временных комитетов, комиссий и подкомиссий. Здесь центр обсуждения законопроектов, расследовательской деятельности. Особенно важную роль играют *постоянные комитеты,* число которых составляет 17 — в Сенате и 22 — в Палате представителей (по номенклатуре вопросов они в основном совпадают). Комитеты стро-

ятся в соответствии с законом по всем направлениям государственного управления. Предметная компетенция каждого комитета раскрыта в регламенте палаты (по ассигнованиям, обороне, иностранным делам, транспорту и др.). Они формируются из депутатов в том же партийном соотношении, что и в палатах. Председателем постоянного комитета (эта должность считается в стране очень высокой) всегда становится представитель партии большинства, обычно с наибольшим стажем пребывания в палате.

Постоянные комитеты имеют широкие права. Они вправе потребовать любую информацию от государственных органов, вызывать на свои заседания министров и других должностных лиц исполнительных органов власти, осуществлять надзор за деятельностью этих органов по своему профилю. Главное же заключается в специализированной проработке законопроектов, которые часто в ходе обсуждения в комитете существенно меняют свой смысл.

Сенат и Палата представителей часто создают *объединенные комитеты;* они разрабатывают проекты законов, проводят совместное обсуждение некоторых вопросов. Для преодоления разногласий между палатами создаются *согласительные комитеты.* Существует еще такая форма деятельности палат, как "комитет всей палаты" (в Палате представителей для рассмотрения финансовых биллей, в Сенате — международных договоров); это дает возможность палате, оставаясь в полном составе применять упрощенную комитетскую процедуру рассмотрения вопросов, уходя от обязанности соблюдать более сложный регламент палаты.

Компетенция Конгресса

Конституция закрепила строго определенный объем полномочий законодательного органа (разд. 8 и 9 ст. I), т. е. те предметы ведения, по которым он имеет право принимать законы, и те, по которым он этого делать не вправе. Но с годами многие из этих полномочий перестали осуществляться (например, право карать пиратство в открытом море). В то же время компетенция Конгресса была расширена путем толкования за счет так называемых "подразумеваемых полномочий".

Установление в Конституции строго определенного объема полномочий федерального законодательного органа преследовало цель не допустить его вторжения в полномочия легислатур штатов. Но и здесь полномочия Конгресса фактически оказались шире задуманных.

Компетенция Конгресса может быть разделена на *общую* и *специальную.* Общая компетенция осуществляется двумя палатами и заключается в принятии законов и резолюций по установленным Конституцией предметам ведения. Специальной компетенцией обладает каждая палата в отдельности.

Конгресс вправе принимать законы и резолюции по следующим основным вопросам.

1) Финансы и бюджет. Сюда относится право введения и взимания налогов, пошлин, сборов и акцизов, которые единообразны на всей территории США, чеканка монеты, займы, регулирование банкротств. Ежегодно Конгрессом принимается федеральный бюджет, и правительство не вправе тратить деньги иначе как в соответствии с ассигнованиями, установленными законом. Финансовые билли вносятся только Палатой представителей, но Сенат имеет право вносить в них любые поправки и дополнения, что практически уравнивает обе палаты.

2) Регулирование экономики. Эти полномочия осуществляются на основе конституционной нормы о "регулировании торговли с иностранными государствами и между отдельными штатами". Конгрессом издаются законы по широкому кругу вопросов хозяйственной деятельности, внешней торговли, транспорта и связи, трудовых отношений и др.

3) Оборона и внешние сношения. Конгресс имеет исключительное право объявлять войну (заключение мира относится к полномочиям Президента), решать вопросы формирования и содержания армии и флота, издавать правила по управлению сухопутными и морскими силами, объявлять призыв милиции для отражения вторжения на территорию США и др. Практически законами и резолюциями охвачена вся сфера военной и внешнеполитической деятельности США, их участия в деятельности международных организаций, что нередко порождает вмешательство США во внутренние дела других государств.

4) Внутренняя жизнь. Конгрессом учреждаются федеральные суды, нижестоящие по отношению к Верховному суду, регулируется деятельность почты, оказывается содействие развитию науки и др. Эта сфера регулирования практически также намного шире ее конституционных пределов.

5) Импичмент. Так называется процедура отрешения от должности федеральных должностных лиц исполнительной и судебной власти (Президента, судей и др.) за совершение государственной измены и другие тяжкие преступления. Это общее полномочие Конгресса распадается на специальные полномочия обеих палат. Так, право выдвигать обвинение против того или иного лица принадлежит Палате представителей, а право судить и выносить решение — Сенату. При этом если подсудимым является Президент США, то председательствует Главный судья. Ни одно лицо не может быть осуждено без согласия двух третей сенаторов. Импичмент означает только отстранение от должности и лишение права занимать какую-либо государственную должность, что не исключает последующего обычного судебного разбирательства по обвинению в преступлении и вынесению приговора.

Со времени принятия Конституции к суду импичмента были привлечены 13 должностных лиц, в том числе один Президент, но осуждены только 4 федеральных судьи.

б) Избрание Президента и Вице-президента. Это полномочие предусмотрено на тот случай, если ни один кандидат в Президенты и Вице-президенты не получит большинства голосов выборщиков. Тогда согласно XII поправке к Конституции право избрать Президента предоставляется Палате представителей, а Вице-президента — Сенату. Но такие случаи на практике пока не встречались.

К числу вопросов, по которым Конгресс не может издавать законы, относится установление обратной силы того или иного закона, взимание пошлин на предметы, вывозимые из какого-либо штата, присвоение дворянских титулов и пр.

Специальные полномочия особенно значительны у Сената. Во-первых, он утверждает назначения Президентом высших должностных лиц судебной и исполнительной власти (судей Верховного суда США, министров, послов и др. — всего примерно 300 должностей). И хотя Сенат редко отказывает Президенту, но все же с помощью таких утверждений он влияет на кадровую политику. Во-вторых, Сенат обладает правом большинством в 2/3 голосов одобрять международные договоры для их последующей ратификации Президентом. В процессе этой деятельности Сенатом нередко вносились поправки в договоры.

К специальному полномочию Палаты представителей относится исключительное право вносить в Конгресс финансовые билли, т. е. те законопроекты, которые связаны с выделением на какие-то цели государственных ассигнований.

Регламент

Внутренняя организация палат строится на основе отдельных законов, а также регламентов, которые палаты принимают каждая для себя. Кроме того, регламенты в определенной степени позволяют направлять деятельность палат. В них устанавливается процедура ежедневных заседаний, т. е. последовательность рассмотрения вопросов, порядок составления ежедневных планов работы ("календарей"), предусматривается введение специальной (упрощенной и ускоренной) процедуры принятия отдельных законов ("привилегированных биллей"), порядок проведения дебатов в палатах, прекращение заседаний, организация деятельности комитетов, способы проведения голосования и пр. Регламенты допускают пересмотр палатами своих решений в определенной процедуре.

Правовые акты Конгресса

Основными нормативными актами, издаваемыми Конгрессом, являются **законы** и **совместные резолюции.** Эти акты входят в силу после принятия их двумя палатами и подписания Президентом. Законы подразделяются на *публичные* и *частные;* первые, наиболее значительные, устанавливают общие правила, вторые — регулируют вопросы, связанные с интересами отдельных лиц или

корпораций. Совместные резолюции обычно решают относительно второстепенные вопросы: продлевают срок действия законов, исправляют ошибки в текстах законов, выделяют ассигнования на незначительные нужды и др. Но они могут приниматься (и притом без санкции Президента) и по более важным вопросам — например, оформлять при одобрении 2/3 голосов в обеих палатах принятие проекта поправки к Конституции, которая практически сразу же направляется для ратификации штатам.

Не нуждаются в подписи Президента совпадающие и простые резолюции; эти акты обычно выражают позиции Конгресса или одной палаты по конкретным вопросам внутренней и внешней политики, по вопросам, касающимся деятельности палат и др. Выраженное в такой форме мнение Конгресса или одной палаты не носит обязательного характера, а иногда и прямо рассчитано на регулирование только внутрипалатных вопросов (например, при создании расследовательских комитетов).

Законодательный процесс

Прохождение законопроекта в каждой палате начинается с его внесения. Правом законодательной инициативы обладают только депутаты (Президент вносит проекты законов через "своих" депутатов, его законопроекты называют "инициативными биллями", и они пользуются правом приоритетного рассмотрения). В среднем в год в Конгресс вносится 10—15 тыс. биллей и резолюций, а принимается 500—1000. Основная масса публичных законопроектов практически инициируется исполнительной властью. Многие билли вносятся в палаты с подачи лоббирующих организаций.

Рассмотрение законопроектов в каждой палате распадается на следующие стадии.

Первое чтение заключается в формальном внесении законопроекта в палату. При этом он регистрируется руководителем аппарата — секретарем Сената или клерком Палаты представителей, после чего Спикером передается в соответствующий комитет.

В *комитете* билль подвергается детальному обсуждению с вызовом необходимых экспертов, в него вносятся поправки. По результатам обсуждения составляется доклад с рекомендациями палате.

Второе чтение начинается с заслушивания палатой доклада, с которым выступает председатель комитета. На этой стадии происходит обсуждение билля и поправок, предложенных комитетом и депутатами, решается вопрос о принятии или отклонении поправок и о дальнейшем рассмотрении билля. Если удается достичь "единодушного согласия", то обсуждение может быть очень кратким.

Третье чтение состоит в оглашении окончательно подготовленного текста билля, после чего он ставится на голосование. Существует несколько способов голосования.

После одобрения билля палатой он передается в другую палату, где проходит те же стадии. В случае возникновения разногласий между палатами создается согласительный комитет, который вырабатывает общую позицию, представляемую палатам. Но если любая палата не соглашается с проектом, он отклоняется. Билль, одобренный двумя палатами, направляется на подпись Президенту.

Президент вправе подписать закрнопроект, и тогда он становится законом, но вправе в течение 10 дней вернуть его в Конгресс (применить *вето).* Вето может быть преодолено повторным одобрением в каждой палате двумя третями голосов депутатов каждой палаты. Тогда проект становится законом и без подписи Президента. Если же Президент, получив законопроект, в течение установленного срока (10 дней) не подписывает его, то проект также автоматически становится законом.

Лоббизм

В стенах Конгресса действует несколько тысяч отдельных лиц, а также большое число частных организаций, профессионально оказывающих влияние на депутатов с целью принятия определенных законов. Считается, что такая деятельность не является нарушением независимости Конгресса, а приближает его к практическим потребностям заинтересованных лиц. В то же время известно, что лоббисты осуществляют не просто разъяснительную работу, но нередко и откровенный подкуп депутатов. Специальный закон требует регистрации всех лоббистов и их организаций, а также предоставления полных отчетов об их финансовых операциях. Тем не менее периодически возникают скандальные разоблачения.

§ 4. Президентская власть

Президент в конституционном механизме власти

Согласно Конституции (разд. 1 ст. II) исполнительная власть предоставляется Президенту США. Этим скупым указанием, основанным на принципе разделения властей, определяется роль Президента как главы всей исполнительной ветви власти, т. е. всего огромного федерального аппарата управления страной. Со временем эта роль возросла до признания Президента главой государства и высшим должностным лицом страны.

Исполнительная власть предоставлена Президенту в личном качестве. В Конституции ничего не говорится о каком-либо коллегиальном правительстве или хотя бы о структуре органов исполнительной власти. Президент независим, он не подотчетен Конгрессу, неподконтролен ему и несет ответственность только перед народом, от которого он получил свой мандат. Его полномочия

закреплены в достаточно широком объеме, но без строгих пределов, что и способствовало их неуклонному фактическому возрастанию. В то же время президентская власть не переросла в личную диктатуру, поскольку она всегда сдерживалась определенными полномочиями Конгресса и Верховного суда.

Нельзя сказать, чтобы образовавшийся с годами разрыв между конституционными и фактическими правами Президента был незаметен для Конгресса. Более того, принимались (главным образом в ходе межпартийной борьбы) отдельные законы, ограничивавшие эти права. Однако Конгрессом не было сделано ни одной попытки к ограничению власти Президента конституционным путем: все поправки к Конституции, касающиеся положения Президента (XII, XX, XXII, XXIII, XXV), касались только вопросов, связанных с порядком избрания или замещения постов Президента и Вице-президента в определенных случаях. Во многом в том же направлении шли решения Верховного суда. Отсюда можно сделать вывод, что определившееся к настоящему времени положение и роль Президента в государственном механизме у американской общественности беспокойства не вызывают.

Современные американские исследователи единодушно отмечают ведущую роль Президента в системе органов государства; по своему влиянию на государственные дела он безусловно доминирует по отношению к Конгрессу и Верховному суду. Внутренняя и внешняя политика страны в основном формируется и осуществляется властью Президента. Но многое в реальном влиянии Президента зависит от расклада политических сил. В тех случаях, когда Президент и большинство Конгресса относятся к одной политической партии, Президент сравнительно легко добивается нужного ему поведения Конгресса (поскольку он является неформальным лидером своей партии до следующих выборов). Когда же партийная принадлежность Президента и большинства в Конгрессе не совпадает, то возникают острые противоречия, подчас доходящие до угрозы импичмента. Иногда Президенту удается добиться лояльности судей Верховного суда (когда большинство судей состоит из его сподвижников), но и здесь периодически возникают осложнения. Конституционный баланс трех властей, таким образом, при определенных политических условиях может оказаться временно неустойчивым.

При всей исключительно важной роли Президента не следует думать, что он способен осуществлять свои полномочия, ни с кем не считаясь. В демократической стране, какой являются США, вся деятельность Президента (и в гораздо большей степени, чем всех других органов власти) находится в фокусе внимания американской и международной общественности, средств массовой информации. Политическая оппозиция использует любые промахи главы государства, касающиеся в том числе и его личной жизни, для дискредитации Президента и его партии в целях обеспечения своей победы на следующих президентских выборах. Президент

должен постоянно прикладывать усилия для установления и сохранения ровных и спокойных отношений с Конгрессом, вести внешнюю политику так, чтобы она не порождала международные конфликты и осложнения. Успехи в деятельности Президента в немалой степени зависят от взаимоотношений со всеми группами давления, и прежде всего с могущественными финансово-экономическими объединениями.

Порядок избрания Президента

Конституционные требования к Президенту невелики. Им может стать любой прирожденный (т. е. не натурализованный) гражданин США, достигший 35-летнего возраста и проживающий в течение четырнадцати лет в Соединенных Штатах. Конституционно установлено также, что Президент и Вице-президент не могут быть жителями одного и того же штата. Разумеется, реальных требований к кандидату намного больше, но они носят скрытый характер. На этот пост выдвигаются известные политические деятели с опытом работы на крупных государственных постах (обычно из числа губернаторов штатов, сенаторов, генералов), тесно связанные с аппаратом своих политических партий, не радикалы, не представители национальных меньшинств. На пост Президента или Вице-президента ни разу не были избраны женщина, негр или просто малоизвестные лица. Поиск и выдвижение кандидатов на пост Президента практически находятся в руках у двух ведущих политических партий.

Президент избирается сроком на четыре года, досрочные выборы Конституцией не предусмотрены, и их в американской истории никогда не было. Выборы неизменно происходят каждый високосный год в первый вторник после первого понедельника ноября месяца. В первоначальном тексте Конституции не было запрета на переизбрание Президента, но почти сразу (начиная с Президента Д. Вашингтона) установился обычай, согласно которому Президент не может занимать свою должность более двух сроков подряд. Однако этот обычай был нарушен Ф. Рузвельтом, который начиная с 1932 г. избирался четырежды, и тогда (в 1951 г.) в Конституцию была внесена действующая и поныне поправка, запрещающая избрание какого-либо лица на должность Президента более двух раз подряд. При этом срок более двух лет, в течение которого какое-то лицо занимало эту должность или исполняло обязанности Президента (это касается, например, Вице-президента, который замещает Президента в случае его отставки или смерти), не учитывается при исчислении полного срока. Тем самым допускается, чтобы при определенных обстоятельствах должность Президента была занята одним лицом десять лет подряд.

Президент избирается косвенным путем. Избиратели голосуют за коллегию выборщиков, которая затем избирает Президента. В каждом штате избирается столько выборщиков, сколько от него

избрано сенаторов и членов Палаты представителей. В дополнение к этому от столицы (федеральный округ Колумбия) избирается три выборщика. Следовательно, коллегия выборщиков включает 100 + 435 + 3 = 538 выборщиков. Все выборщики от штата, в качестве которых обычно выступают малозначительные общественные деятели, представляют одну партию, поскольку каждая политическая партия выдвигает в штате полный список своих кандидатов, и избиратели голосуют не за отдельных личностей, а за полный список. Для победы того или иного списка достаточно относительного большинства голосов избирателей.

Коллегия выборщиков никогда не собирается в полном составе, выборщики голосуют за конкретного кандидата, оставаясь в столицах своих штатов. Это происходит в первый понедельник после второй среды декабря того же года. Списки с результатами голосования подписываются в штате и в опечатанном виде направляются в Сенат, где 3 января следующего года происходит официальное провозглашение победивших на выборах Президента и Вице-президента США. Для победы кандидата на этой стадии требуется абсолютное большинство голосов выборщиков. Затем 20—21 января в Вашингтоне происходит *инаугурация,* т.е. принесение присяги и вступление Президента в должность.

Сложная система косвенных выборов главы государства носит формальный характер, поскольку выборщики при всех условиях обязаны голосовать только за кандидатов той партии, по списку которой они были избраны (примеров, когда выборщики нарушили бы это правило, в американской практике не было). Сложности могут возникнуть только в случае, если голоса выборщиков окажутся разбитыми между тремя и более кандидатами в Президенты и при этом ни одна группа выборщиков не будет обладать большинством. На этот случай XII поправка устанавливает правило, согласно которому Президент должен быть избран Палатой представителей (из трех кандидатов на этот пост, получивших наибольшее число голосов выборщиков), а Вице-президент — Сенатом (из двух таких кандидатов на этот пост). Предусмотрено, что при выборах Президента в Палате представителей каждый штат имеет один голос.

На протяжении многих лет система косвенных выборов подвергается острой критике со стороны общественности, многих конгрессменов, деятелей науки и политики, но изменить конституционный порядок и перейти к прямым выборам Президента пока не удается.

Выборы Президента — шумная общенациональная кампания. Она начинается в начале выборного года с выдвижения кандидатов от партий в каждом штате, проведения первичных выборов (праймериз). На этой стадии основные претенденты в каждой партии ведут борьбу за избрание своих сторонников в качестве делегатов на национальный съезд партии. Теоретически партийная организация каждого штата может выдвинуть своего кандидата на съезд

партии (и тогда таких кандидатов оказалось бы 50), но практически, благодаря целенаправленным усилиям партаппарата, этого не происходит, и борьба ведется между 2—3 наиболее известными претендентами. Первичные выборы, особенно в крупнейших штатах (Калифорния, Нью-Йорк, Техас), позволяют заблаговременно определить будущего кандидата на пост Президента от каждой из ведущих партий. Это обеспечивается тем, что избранные в ходе праймериз делегаты связаны обязанностью голосовать на съезде только за своего претендента. Поэтому на национальных съездах партий последних лет неожиданностей не бывает: избранное большинство делегатов довольно быстро официально оформляет выдвижение кандидата на пост Президента от данной партии. Выдвинутый съездом кандидат обладает привилегией самому назвать кандидата на пост Вице-президента, и эта кандидатура всегда утверждается съездом без особых возражений. Выдвинутые национальными съездами партий (съезды происходят летом выборного года) кандидатуры заносятся в избирательные бюллетени (или на табло в машинах для голосования) во всех штатах.

Правовые гарантии

Глава государства пользуется неприкосновенностью, т. е. свободой от ареста и уголовного преследования, пока он не будет отстранен от должности в соответствии с процедурой импичмента. Это, однако, не освобождает его от гражданско-правовой ответственности, что было установлено Верховным судом в отношении исков, предъявлявшихся в 1997—1998 гг. к Президенту Б. Клинтону. Президент получает за свою службу вознаграждение, которое не может быть увеличено или уменьшено в течение того срока, на который он избран; и в течение этого срока он не должен получать какое-либо иное содержание. Президент пользуется государственной охраной, имеет резиденцию (Белый дом), право на высокую пенсию, другие блага, установленные законом.

Прекращение полномочий Президента

В Конституции (XXV поправка) указаны четыре основания досрочного прекращения полномочий Президента:

- отстранение от должности,
- смерть,
- отставка,
- неспособность осуществлять полномочия и обязанности по своей должности.

Отстранение от должности возможно только через процедуру импичмента, которая осуществляется палатами Конгресса (Палата представителей выдвигает обвинение, а Сенат судит под председательством Главного судьи). Президент, как и Вице-президент, может быть отстранен по импичменту за государственную изме-

ну, взяточничество, либо за другие серьезные преступления и правонарушения. Процедура импичмента была применена в XIX в. в отношении Президента Джонсона, но не привела к отстранению его от должности. В 1974 г. под угрозой применения импичмента Президент Р. Никсон был вынужден добровольно уйти в отставку. В 1998—1999 гг. процедуре импичмента в полном объеме подвергся Президент Б. Клинтон, но решение об отстранении не было принято.

Смерть Президента влечет прекращение его полномочий и немедленное вступление в должность замещающего лица. Так, при исполнении своих обязанностей скончался Президент Ф. Д. Рузвельт (1945 г.), был убит Президент Д. Кеннеди (1963 г.), что сразу же повлекло замещение их постов действовавшими вице-президентами (соответственно Г. Трумэном и Л. Джонсоном). Предусмотрено (XX поправка), что если к тому дню, с которого начинается срок полномочий избранного Президента, наступит его смерть, то Президентом становится избранный Вице-президент. Если же смерть настигает кого-либо из лиц, из которых Палата- представителей избирает Президента, а Сенат — Вице-президента (т. е. в случае, предусмотренном XII поправкой), то Конгресс вправе предусмотреть необходимые меры путем принятия специального закона.

Добровольная отставка Президента может последовать под влиянием личных причин (состояние здоровья и др.) или под давлением обстоятельств.

Не·способность Президента осуществлять свои полномочия и обязанности (XXV поправка) ведет к временному прекращению полномочий при наличии его письменного заявления временному Председателю Сената и Спикеру Палаты представителей. Но с таким заявлением могут обратиться также Вице-президент вместе с большинством высших должностных лиц департаментов. В этих случаях Вице-президент принимает на себя исполнение обязанностей Президента. Президент, однако, может заявить, что он в состоянии осуществлять полномочия и обязанности по своей должности и возобновить их осуществление, если Вице-президент и большинство должностных лиц департаментов в течение четырех дней этому не воспротивятся. В этом случае Конгресс обязан собраться в течение сорока восьми часов после получения соответствующего заявления и в течение 21 дня большинством в две трети голосов обеих палат определить, действительно ли Президент не в состоянии осуществлять свои полномочия, вследствие чего обязанности сохраняются за Вице-президентом. Если же Конгресс таким образом не выскажется, то Президент возобновляет осуществление полномочий и обязанностей по своей должности. В 1985 г., например, по заявлению Президента Р. Рейгана на краткий период действия наркоза во время проведения хирургической операции его полномочия и обязанности были переданы Вице-президенту.

Для того чтобы ни при каких обстоятельствах страна не оказалась без главы государства, в 1947 г. был принят Закон о преемственности президентской власти (он дополнялся в 1965 и 1966 гг.). В нем была установлена последовательность лиц, замещающих пост Президента, если этот пост окажется вакантным: Вице-президент, Спикер Палаты представителей, временный Председатель Сената, Государственный секретарь и далее все руководители департаментов по хронологии создания этих департаментов. Однако любое из этих лиц может занять пост Президента только в случае, если оно отвечает всем конституционным требованиям, предъявляемым к Президенту.

Полномочия Президента

Основные полномочия перечислены в Конституции (разд. 2 ст. II). Однако со временем теорией и практикой было сформулировано понятие "подразумеваемых (или "скрытых") полномочий", благодаря которому конституционные права и обязанности Президента существенно расширились. Кроме того, глава государства систематически наделяется Конгрессом различными "делегированными правами".

Конституционные полномочия Президента могут быть систематизированы по следующим основным группам.

Представительские функции. В качестве главы государства Президент осуществляет высшее представительство США внутри страны и в международных отношениях. Ему принадлежит право отсрочки исполнения приговоров и помилования за преступления против Соединенных Штатов, за исключением дел по импичменту. Он же объявляет амнистию. Как "лидер нации" Президент возглавляет разного рода церемонии, участвует в торжествах и празднествах. Он награждает высшими военными и другими наградами, что, впрочем, вправе делать и Конгресс. Награждение действующих президентов государственными наградами в США не принято.

Участие в законодательном процессе. Формально не пользуясь правом законодательной инициативы и не участвуя в заседаниях палат при принятии законов, Президент тем не менее оказывает огромное влияние на законодательный процесс. Исследователи отмечают, что это влияние носит даже решающий характер, ибо подавляющее большинство ключевых законопроектов, разработанных аппаратом Президента, Конгрессом принимаются. К тому же сам Конгресс часто передает Президенту законодательные полномочия, из которых вырастает обширное указное право.

Президент имеет право вето, т. е. право в течение 10 дней не подписывать билли, принятые Конгрессом, и возвращать их на повторное рассмотрение со своими поправками; вето может быть преодолено Конгрессом только при одобрении билля большинством

в 2/3 голосов обеих палат. Нельзя сказать, что президенты этим правом злоупотребляют, но угроза его применения оказывает на Конгресс известное воздействие. Ежегодно Президент направляет в Конгресс послание о положении дел в Союзе, т. е. о внутреннем и международном положении страны; с этим посланием он лично (обычно в январе) выступает перед объединенным заседанием двух палат. В послании Конгрессу рекомендуется принять конкретные законы (эта своеобразная законодательная программа Президента рассматривается палатами в приоритетном порядке). Кроме того, Президент ежегодно в обязательном порядке направляет в Конгресс экономический доклад и проект федерального бюджета, а также специальные послания по конкретным вопросам.

Президент не вправе созывать или распускать Конгресс, но при чрезвычайных обстоятельствах может созвать обе палаты или одну из них и в случае разногласий между ними по поводу срока переноса заседаний вправе отложить их на срок, какой сочтет возможным. Президент не обязан являться по вызову Конгресса, и таких случаев в истории не было. Он имеет право на так называемые "привилегии исполнительной власти", под которыми понимают право на конфиденциальность, т. е. на отказ Конгрессу в требовании информации по внутренним вопросам деятельности Президента. Взаимоотношения с Конгрессом • — каждодневная работа Президента, которую он осуществляет через специальную Службу по связям с Конгрессом.

Военные полномочия. Президент является по Конституции Верховным главнокомандующим армии и флота и призванной на действительную службу милиции штатов. Он не вправе объявлять войну, но может направлять войска за границу для "защиты американских интересов", в миротворческих целях и др. По закону 1973 г. такие военные действия можно осуществлять в течение 60 дней, после чего Конгрессу должен быть представлен соответствующий доклад. Конгресс вправе совпадающей резолюцией потребовать от Президента немедленно вывести войска из государства, в которое они были введены. К своему праву направлять вооруженные силы за границу президенты прибегали весьма часто.

Глава государства присуждает высшие воинские звания, производит назначения военачальников, формирует Объединенную группу начальников штабов родов войск (генеральный штаб), назначает министра обороны (гражданское лицо).

Внешнеполитические полномочия. Президент формирует и осуществляет внешнюю политику, ведет сам или через своих представителей международные переговоры и пр. Им подписываются с совета и согласия Сената международные договоры; Президент их ратифицирует после одобрения Сенатом (двумя третями голосов сенаторов). Наряду с этим глава государства вправе заключать с другими государствами так называемые *исполнительные соглашения,* которые не требуют одобрения Сенатом; таких исполни-

тельных соглашений Президентом подписывается огромное множество.

Президент с одобрения Сената назначает послов, консулов и представителей в международные организации, именно ему принадлежит руководство внешнеполитической деятельностью государства. Нередко президентами выдвигаются различные внешнеполитические доктрины, имеющие стратегическое значение. Конгресс лишь изредка в резолюциях палат формулирует свое отношение к отдельным вопросам внешней политики и международного положения США, но позиция Конгресса Президента практически ничем не связывает. В обязанность Президента входит аккредитация и прием послов иностранных государств.

Назначения высших должностных лиц. Это одно из важнейших управленческих полномочий Президента. Все высшие должностные лица (их примерно 300) назначаются главой исполнительной власти "по совету и с согласия" Сената. Среди них министры, судьи Верховного суда и других федеральных судов, руководители ведомств, послы и другие лица. Практика знает немало случаев, когда Сенат отказывал Президенту в назначении предложенных им кандидатов, в том числе и на должности министров. Отстранение всех этих лиц от их должностей осуществляется Президентом по собственному усмотрению. Назначение и смещение должностных лиц более низкого уровня регламентируется законами и ведомственными инструкциями.

Чрезвычайное положение. Президент имеет право объявлять чрезвычайное положение — как в национальном масштабе, так и в отдельных штатах. Постановление Президента об объявлении чрезвычайного положения незамедлительно передается в Конгресс и публикуется в официальном издании "Федерал реджистер". Национальное чрезвычайное положение может быть прекращено совпадающей резолюцией Конгресса, изданием акта Президента или по истечении указанного срока. При объявлении национального чрезвычайного положения за Президентом сохраняются только те права и полномочия, которые основываются на законах.

Акты Президента

Осуществляя свои полномочия, Президент издает различные правовые акты. Основные из этих актов обладают нормативным характером, во многом напоминающим законодательные акты Конгресса. Принудительная сила таких актов вытекает из конституционной обязанности Президента заботиться о том, чтобы законы добросовестно исполнялись. В число основных актов, издаваемых Президентом, входят:

- *исполнительные приказы,* которые основываются на законах или делегированных полномочиях и регулируют многие важные вопросы государственного управления;

- *реорганизационные планы,* с помощью которых вносятся изменения в систему органов исполнительной власти (но с последующим утверждением Конгрессом).
- Кроме того, Президентом издаются разного рода *инструкции, директивы, прокламации, правила и положения.* Они также действуют на всей территории страны и периодически подвергаются судебному контролю.

Вице-президент

Это второе лицо в государстве, избираемое вместе с Президентом. Его конституционная обязанность состоит в том, что он председательствует в Сенате и замещает Президента, когда эта должность оказывается вакантной. Если должность Вице-президента становится вакантной, то Президент назначает Вице-президента, который вступает в должность по утверждении большинством голосов обеих палат Конгресса. Такой случай, например, произошел в 1974 г., когда после отставки Президента Р. Никсона его пост занял Вице-президент Д. Форд, который затем с одобрения Конгресса назначил Вице-президентом Н. Рокфеллера.

Вице-президент работает под непосредственным руководством Президента, получая от него различные поручения, обычно связанные с председательством в различного рода комиссиях.

Система органов исполнительной власти

Эта система, обычно именуемая администрацией Президента, включает три звена: кабинет и департаменты, исполнительный аппарат Президента, исполнительные (независимые) агентства.

Кабинет состоит из руководителей департаментов, обычно именуемых министрами (по закону это Секретари). Кабинет формируется и действует в силу обычая, сложившегося еще при Д. Вашингтоне. В Конституции о нем не упоминается (только говорится, что Президент вправе требовать от высших должностных лиц департаментов письменного мнения по любому вопросу). Это чисто совещательный орган при Президенте, который созывается и обсуждает вопросы по личному его усмотрению. Кабинет не принимает никаких правовых актов и не публикует своих протоколов, все его решения, если они принимаются, оформляются актами Президента. С уходом Президента в отставку прекращает свое существование и кабинет.

Реальная роль этого органа определяется в зависимости от личных методов управления, присущих разным президентам. Были президенты (например, Д. Эйзенхауэр), при которых кабинет созывался регулярно, обсуждал актуальные вопросы внутренней и внешней политики, напоминая обычное правительство. Другие

президенты (Д. Кеннеди, Р. Никсон) созывали кабинет редко, поскольку переносили центр тяжести в принятии решений на другие органы исполнительной власти.

В настоящее время в состав кабинета входит 13 руководителей департаментов. Все они назначаются Президентом с одобрения Сената, а смещаются его личной властью. Министры — заметные фигуры в государственном механизме исполнительной власти, они тесно связаны с соответствующими комитетами палат Конгресса, находятся в центре внимания средств массовой информации. Деятельность возглавляемых ими департаментов, которые создаются каждый в соответствии со "своим" законом, практически не контролируется Конгрессом, хотя Конгресс через комитеты палат находится в курсе дел соответствующих министерств, получая от них запрашиваемую информацию.

В состав кабинета входят: государственный секретарь (он возглавляет государственный департамент, т. е. фактически министерство иностранных дел), министры финансов, юстиции (генеральный атторней, которому подчинено Федеральное бюро расследований), обороны (ему подчиняются министры армии, флота и военно-воздушных сил, не входящие в состав кабинета), внутренних дел, торговли, сельского хозяйства, труда, здравоохранения и социальных служб, жилищного строительства и городского развития, транспорта, образования, энергетики. В Своде законов США (титул 5, гл. 3, § 301) определено, что глава департамента или военного департамента может предписывать правила об управлении своим департаментом, о поведении его служащих, распределении и исполнении дел, а также об охране, использовании и хранении протоколов, документов и собственности департамента. Этот параграф не предоставляет права отказывать общественности в информации или ограничивать доступ общественности к протоколам.

Исполнительный аппарат Президента (ИАП). Этот аппарат создается реорганизационными планами Президента или его распоряжениями, включает несколько структурных подразделений и большое число советников, помощников и референтов Президента (всего около 2 тыс. человек). Каждый Президент обязательно меняет число и функции отдельных служб ИАП. Как основной вспомогательный орган, ИАП должен оказывать помощь Президенту в связях с общественностью, Конгрессом и прессой, определять бюджетную политику и координировать позиции органов исполнительной власти перед Конгрессом, информационно обеспечивать принятие решений Президентом, представляя ему как можно более широкий спектр мнений, осуществляя консультации при планировании и анализе приоритетных направлений политики и др.

Наиболее важными в политическом отношении являются: Совет национальной безопасности (СНБ), Совет по внутренней политике, Совет по международной экономической политике. СНБ

состоит из Президента, Вице-президента, государственного секретаря, министра обороны, некоторых руководителей ведомств военного профиля; на его заседания приглашаются начальник объединенной группы начальников штабов (это высшая военная должность в вооруженных силах США), директор Центрального разведывательного управления. Совет разрабатывает военные программы, координирует военную и внешнюю политику. Другие структурные подразделения ИАП: Служба Белого дома, Служба Вице-президента, Административно-бюджетное управление, Совет по качеству окружающей среды, Совет экономических консультантов, Управление по науке и технике и др. — всего 14—16 таких подразделений.

Исполнительные агентства (иногда именуются независи- административными, регулирующими, комиссиями). Некоторые из этих органов напоминают министерства (по численности чиновников они даже превышают отдельные министерства), их руководители назначаются Президентом с одобрения Сената. Некоторые агентства при этом формально Президенту не подчиняются, а подотчетны Конгрессу. Общее их число доходит до 50.

К наиболее значительным агентствам относятся: Национальное управление трудовых отношений, Информационное агентство, Агентство национальной безопасности, Федеральная резервная система, Национальное агентство по аэронавтике и космосу, Комиссия по атомной энергии, Комиссия гражданской службы, Комиссия гражданской авиации и др.

С независимыми агентствами в определенной степени схожи так называемые правительственные корпорации, управляющие крупными объектами, являющимися собственностью правительства США. В их число входят: Управление долиной р. Теннесси (там расположен крупный гидротехнический комплекс), Комиссия Панамского канала, Управление железной дороги Аляски.

Государственная служба

Служащие органов исполнительной власти находятся на государственной службе (гражданской, дипломатической). Они получают соответствующие их должностям официальные ранги, пользуются правовыми и социальными гарантиями. Закон о реформе гражданской службы (1978 г.) закрепил принцип "системы заслуг", в соответствии с которым в определенном порядке предъявляются требования к чиновникам, происходит продвижение по службе, осуществляется оплата труда и т. д. Это способствует укреплению дисциплины в государственном аппарате, заинтересованному и ответственному отношению чиновников к своим обязанностям. Важную роль играет введенный Конгрессом кодекс этики правительственной службы, требующий от служащих преданности высшим моральным принципам и государству, поддер-

жания Конституции и законов, работы в течение всего трудового дня, кроме того, требующий вскрывать случаи коррупции, никогда не пользоваться конфиденциальной информацией, полученной при исполнении должностных обязанностей, для извлечения личной выгоды и др.

§ 5. Судебная власть

Роль судебной власти

В системе государственной власти, опирающейся на разделение властей и господство права, судебные органы выступают как самостоятельные и независимые носители широких властных полномочий. Судебная власть выполняет функцию противовеса возможным неконституционным актам и действиям законодательных и исполнительных органов. Одновременно она обеспечивает конституционную законность и защиту прав граждан. Суды не только применяют законы и правовые акты, но и фактически занимаются нормотворчеством.

Специфика американского гражданского общества, основанного на свободе, предопределила важную роль судебных органов во всех сферах как отношений граждан с государством, так и отношений граждан между собой. С самого начала при создании США суды были наделены широчайшей, практически неограниченной компетенцией, позволяющей им рассматривать самые разнообразные иски и споры в экономической, гражданской и других сферах жизни общества. В США насчитывается самое большое число судей и судебных адвокатов, сложилась развитая, хотя и очень сложная судебная система с высоким уровнем демократических процессуальных гарантий; страну иногда называют "государством судей", отмечая тем самым не только полновластие американских судов, но и доверие населения к этим органам государственной власти.

Авторитет судов опирается на безоговорочное исполнение судебных решений гражданами и государственными органами, в том числе по вопросам, связанным с признанием Верховным судом неконституционности законов и административных актов, что немедленно исключает их из действующего права. Любое вступившее в законную силу решение Верховного суда носит общеобязательный характер, никто не вправе поставить его под сомнение. Единообразному развитию судебной практики существенно помогает прецедентный характер судебных решений, хотя по своему значению действующие прецеденты постепенно уступают место статутному праву, т. е. писаным законам. В то же время суды не вправе вмешиваться в прерогативы законодательной и исполнительной власти.

Конституционные основы

Конституция устанавливает, что в стране может существовать только один Верховный суд и такое количество нижестоящих судов, какое сочтет необходимым учредить Конгресс. Тем самым заложены основы строго централизованной и единой федеральной судебной системы, исключающей создание на уровне федерации каких-либо параллельных высших судебных органов. Закреплена также несменяемость судей, поскольку они вправе занимать свои должности, пока поведение их "безупречно". Вознаграждение судей не может быть уменьшено во время их нахождения в должности.

Весьма широко конституционно закрепляется юрисдикция судов. Они вправе рассматривать дела без ограничения правовых источников: по общему праву и праву справедливости, на основе Конституции (это фактически означает признание прямого действия Конституции), законов и договоров. Судебная власть распространяется практически на все виды споров, включая споры, стороной в которых выступают США, между двумя или более штатами, между штатом и гражданами других штатов, между гражданами различных штатов, между гражданами и иностранными государствами, между гражданами.

Конституционно установлено также, что разбирательство в судах всех преступлений, за исключением импичмента, производится судом присяжных. Такое разбирательство должно производиться в том штате, где преступление совершено, а для случаев, когда оно совершается за пределами любого из штатов, место разбирательства определяется законом. В соответствии с этими конституционными установлениями в 1789 г. Конгрессом был принят Закон о судебной системе, действующий (с изменениями и дополнениями) и поныне.

Особенностью судебной системы США является ее *дуализм*. На территории каждого штата действуют и суды данного штата, и федеральные суды. Такой территориальный параллелизм возник исторически, поскольку к моменту создания Соединенных Штатов в каждом штате сложилась своя судебная система, применявшая собственное законодательство. Сохранив эту систему, авторы Конституции США предусмотрели федеральную судебную систему, положив в ее основу применение федерального законодательства. Специально и весьма сложно был отрегулирован вопрос о взаимоотношениях двух этих систем, в результате чего, с одной стороны, обе они сохранили относительную автономию по юрисдикции, а с другой — по определенным делам Верховный суд США признан высшим органом всей национальной судебной власти. Это, однако, не означает, что Верховный суд, как и другие федеральные суды, осуществляет какой-либо административный контроль над судами штатов.

Распределение компетенции между федеральными судами и судами штатов на практике приводит к тому, что свыше 90 процентов уголовных дел рассматривается судами штатов. В гражданско-правовой сфере федеральные суды обладают исключительной юрисдикцией по искам, связанным с применением морских законов, с претензиями против правительства США, с применением законов о банкротстве, о патентном и авторском праве, со спорами, в которых в качестве стороны выступает штат или иностранный дипломат. Есть очень большая категория гражданских дел, которые подпадают под юрисдикцию и федеральных судов, и судов штатов, и тогда за гражданами, в том числе и по соглашению сторон, признается право выбора суда для рассмотрения иска.

Властный характер судебных органов существенно усилен тем, что наряду с приговорами по уголовным делам и решениями по гражданским делам суды, даже без рассмотрения дела по существу, вправе принимать приказы трех видов. Приказ *habeas corpus,* исходя из конституционного закрепления неприкосновенности личности, предписывает освободить любое лицо из-под стражи, если в течение установленного срока ему не предъявлено обвинение. Приказ *mandamus* ("обязывающий") обязывает должностное лицо прекратить должностное бездействие и выполнить определенную обязанность, установленную законом в отношении ходатайствующего. Приказ *injunction* ("запретительный") требует от конкретного частного или должностного лица прекратить какие-то действия до судебного рассмотрения спора, если эти действия могут нанести непоправимый вред. Эти виды судебных приказов означают существенную гарантию многих прав человека.

Федеральные суды

Федеральная судебная система состоит из трех звеньев: районных судов, окружных судов и Верховного суда США. Кроме этого, в нее входят специализированные суды. Все судьи федеральных судов назначаются Президентом США с одобрения Сената.

Районные суды. Это низшее звено федеральной судебной системы; такие суды рассматривают уголовные и гражданские дела в качестве суда первой инстанции. Районных судов по стране насчитывается 96; границы районов и число судов внутри них устанавливаются Президентом по совету и согласию Сената. Практически в каждом малом штате и присоединившейся к США Республике Пуэрто-Рико действует один такой суд, а в крупных — до четырех. В каждый районный суд назначается от 1 до 27 (так называемый восточный федеральный суд в штате Нью-Йорк) судей, которые находятся на постоянной службе. Если сторона в ходе рассмотрения дела представляет клятвенное ("аффидевит") обоснование того, что судья имеет личное предубеждение или предвзятое мнение, то такой судья подлежит замене.

Апелляционные (окружные) суды. Эти суды выполняют проверку решений районных судов, а также рассматривают жалобы на решения некоторых административных (квазисудебных) органов (Национального управления трудовых отношений и др.). Таких судов в стране насчитывается 13, каждый апелляционный суд территориально охватывает несколько штатов и территорий. Число судей в таком суде составляет от 8 до 23. Дела рассматриваются в составе не менее трех судей, один из которых назначается главным судьей. Особой юрисдикцией наделен Апелляционный суд федерального округа Колумбия.

Верховный суд США. Этот Суд занимает высшее место в иерархии судебных органов, а по своему положению в системе органов власти равнозначен Конгрессу и Президенту. Принцип разделения властей и широкие полномочия позволяют ему, оставаясь независимым, активно влиять на деятельность законодательных и исполнительных органов федерации и штатов. Подобно Конгрессу и Президенту, Верховный суд постоянно открывает свои "подразумеваемые полномочия", что существенно расширяет его компетенцию и усиливает роль в обществе.

Верховный суд состоит из 9 судей (из них один Главный судья), назначаемых Президентом по совету и с согласия Сената, многие судьи занимают свою должность по 20—30 лет, так как фактически несменяемы. Сместить судью Верховного суда, как и других судей федеральных судов, можно только с помощью процедуры импичмента. Этим обеспечивается прочность и независимость судей высшего судебного органа, общественное положение которых по всеобщему признанию выше членов Конгресса и министров.

В отличие от многих зарубежных судов такого уровня внутри Верховного суда США не предусмотрены коллегии, вследствие чего все судьи участвуют в рассмотрении каждого дела; от перегруженности Суд спасает так называемая *письменная форма рассмотрения дела,* когда Суд обходится без вызова сторон, допроса свидетелей и прочих действий, затягивающих процесс. Решения принимаются по большинству голосов и носят окончательный характер, в случае несогласия с большинством каждый судья вправе опубликовать свое особое мнение. Исключительно велика дискреционная власть Суда: он вправе принимать большинство дел к своему производству по собственному усмотрению, а именно когда найдет в деле "федеральный вопрос принципиального значения". Суд тщательно избегает дел, по которым решение того или иного спора относится к прерогативам законодательных или исполнительных органов.

Верховный суд является высшей апелляционной инстанцией, проверяющей приговоры и решения нижестоящих судов по вопросам как права, так и факта. В то же время он выступает в качестве суда первой инстанции по всем спорам между двумя и более штатами, по делам послов, государственных посланников,

консулов иностранных государств, по спорам между США и штатом, по делам, возбуждаемым штатом против граждан другого штата и иностранцев. Число дел, которые Верховный суд рассматривает в качестве суда первой инстанции, в целом невелико.

Согласно Правилам Верховного суда США (в редакции 1980 г.) Верховный суд принимает к рассмотрению дела в трех основных процедурах:

а) в порядке *апелляции,* т. е. когда в Суд обращается какая-либо сторона, полагающая, что ее дело содержит "федеральный вопрос", поскольку нижестоящий суд ошибочно признал (или, наоборот, не признал) неконституционным какой-либо закон в связи с гражданским иском или судебным преследованием;

б) в порядке *истребования* (certiorary), т. е. на основании петиции стороны, указывающей на важные основания для принятия Верховным судом данной апелляции к своему рассмотрению;

в) в порядке *"удостоверения",* когда в Верховный суд обращается какой-то апелляционный суд, желающий в процессуальной форме получить разъяснение по конкретному правовому вопросу в связи с конкретным делом.

Наиболее значительными по своему резонансу являются решения Верховного суда, связанные с признанием неконституционности законов или административных актов. И хотя таких решений не так много, судебный контроль оказывает большое профилактическое влияние на другие ветви власти и создает у граждан уверенность в защищенности своих конституционных прав. Решения о неконституционности законов могут выносить и нижестоящие суды, но Верховный суд США обладает правом их пересмотра.

Специальные федеральные суды

Таких судов несколько: претензионный суд (рассматривает имущественные иски к Конгрессу и правительству США), суд по таможенным и патентным делам, налоговый суд, суд по делам военнослужащих. Эти суды имеют отдельную компетенцию с правом вынесения окончательных приговоров и решений. Но в отношении всех таких приговоров и решений сохраняется апелляционная юрисдикция Верховного суда США.

Судебная система штатов

Такая система в каждом штате создается на основе конституции этого штата и актов законодательного собрания, вследствие чего судебные системы штатов очень отличаются одна от другой: иногда говорят, что их в стране насчитывается пятьдесят. Именно в судах штатов рассматривается подавляющее большинство всех уголовных и гражданских дел в стране. В компетенцию судов штатов входят все гражданские дела и дела о преступлениях, нарушающих законы штатов.

Общей чертой судебной системы в каждом штате является то, что она состоит из нескольких инстанций (трех или четырех):

1. Низшие суды (мировые суды, суды магистратов, полицейские суды, суды мэрии и др.) рассматривают мелкие уголовные и гражданские дела. Мировые судьи в сельской местности, судьи при полицейских участках и магистраты (в городах) являются выборными (на 2—3 года) и часто оказываются лицами, не имеющими юридического образования; они удостоверяют некоторые документы, оформляют браки и т. д. Но они вправе приговорить обвиняемого к штрафу или лишению свободы на короткий срок, а при необходимости выдать ордер на арест или передать дело в вышестоящий суд.

2. Суды первой инстанции (суды графств, округов, городские суды и др.) рассматривают основную массу уголовных и гражданских дел. Эти суды часто избираются населением и состоят из квалифицированных юристов. Рассмотрение дел происходит с участием присяжных (обычно "малое жюри" — 12 членов). Часто дела рассматриваются в составе нескольких судей.

3. Апелляционные суды (иногда именуемые промежуточными) действуют в крупных штатах и выполняют надзорную функцию по отношению к нижестоящим судам. Эти суды часто рассматривают дела о выборах, правильность которых оспаривается. Иногда решения носят окончательный характер и обжалованию не подлежат. Суд состоит из 3—9 судей, избираемых населением или назначаемых губернатором на 7—14 лет.

4. Высшие (верховные) суды именуются по-разному, но всегда являются высшей судебной инстанцией штата. Они состоят из 3—16 судей (обычно 7), назначаемых губернатором с одобрения сената данного штата на срок 7—14 лет (иногда пожизненно, пока "ведут себя безупречно"). Эти суды обладают апелляционной юрисдикцией по отношению к решениям нижестоящих судов (обычно по существу рассматриваются только дела, по которым одной из сторон в споре является штат).

Верховные суды штатов обладают правом конституционного надзора. Они часто дают окончательное заключение о конституционности (по отношению к конституции своего штата) законопроектов, поступающих в законодательные органы (легислатуры) штатов, или актов высших исполнительных органов. Заметим, что у Верховного суда США нет аналогичного права по отношению к актам федеральных органов власти (вернее, он сам отказался признать его за собой). Верховный суд штата может объявить любое положение конституции и закона штата недействительным на том основании, что они противоречат федеральной Конституции.

В различных штатах также действует большое число специальных судов (по делам о завещаниях, о сиротах, о наследстве и опеке, земельные суды, суды по семейным делам и др.).

Сложные судебные системы в штатах, изобилующие столь же сложными правилами судопроизводства и огромным накопле-

нием судебных прецедентов, порождают критику со стороны общественности, иногда приводящую к частичным реформам.

§ 6. Государственное устройство

По форме государственного устройства **США** являются **федерацией,** объединяющей 50 штатов. В состав государства также входит Федеральный округ Колумбия (т. е. столица **США** — г. Вашингтон), несколько самоуправляющихся островных территорий (Гуам, Вирджинские острова и др.) и Пуэрто-Рико, имеющее статус "свободно присоединившегося государства". Каждый штат имеет свою территорию, но в своей совокупности они образуют единую территорию **США,** которой вправе распоряжаться Конгресс **США** (разд. 3 ст. IV Конституции США).

Конституционно-правовая природа федерации

Американская федерация имеет договорную природу: эта федерация была создана 13 штатами, первоначально согласившимися на конфедерацию с сохранением своего суверенитета. Однако в дальнейшем штаты, сохранив многие традиции самостоятельности, по существу утратили свой суверенитет (хотя в их конституциях он иногда закрепляется) и не обладают теперь правом выхода из состава США (сецессией). Отсюда постоянная и сильная тенденция к унитаризму, т. е. к усилению центральной власти. Федерализм в **США** никогда не рассматривался как форма национального или расового вопроса, а выступает в роли рациональной демократической децентрализации власти, т. е. способом ее приближения к народу.

Федерация носит открытый характер, Конгресс вправе принимать в нее новые штаты. Но ни один новый штат не может быть образован или создан в пределах юрисдикции какого-либо другого штата и никакой штат не может быть образован посредством слияния двух или более штатов либо частей штатов без согласия легислатур (законодательных органов) заинтересованных штатов, равно как и Конгресса США.

Среди многочисленных американских теорий федерализма выделяются теории *дуалистического* и *кооперативного* федерализма. Они обращают главное внимание на сбалансированное разделение полномочий между центром и штатами, с тем чтобы избежать взаимного вмешательства в функции друг друга, а также на необходимость обеспечить сотрудничество центра и штатов. Эти теоретические установки, видоизменяющиеся в разные периоды времени, в основном определяют политику верхов и обеспечивают относительно бесконфликтное взаимоотношение властей, стабильность и единство государственной власти в масштабе всей страны. В Конституции **США** вообще не употребляется термин "суверени-

тет", но общепризнано, что суверенным является только федеральное государство, т. е. США.

Приоритет федеральных властей закреплен в Конституции США в форме так называемой "клаузулы о верховенстве" (ст. VI); здесь говорится, что Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение ее, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, становятся верховным правом страны. Предусмотрено далее, что судьи в каждом из штатов обязаны следовать этому праву, какими бы ни были положения конституции или законов любого из штатов. Следовательно, в случае противоречия конституции или закона штата федеральным правовым нормам действуют последние. Все должностные лица государства — как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов — обязаны поддерживать федеральную Конституцию. Этим положением закрепляется верховенство Конституции США, чем в значительной степени оправдывается постоянное расширение предметной компетенции федеральной законодательной и исполнительной власти, а также непререкаемый авторитет Верховного суда США. Федеральные законы и решения Верховного суда США включаются в свод действующего законодательства каждого штата как его интегральная часть.

Разграничение полномочий федерации и штатов

Конституция США (разд. 8 ст. I) установила четкий перечень самых существенных предметов ведения, относящихся к исключительной компетенции Конгресса. Все остальные предметы ведения относятся к компетенции штатов, о чем прямо говорится в X поправке к Конституции. К ведению штатов относится принятие своей конституции и законов, в том числе уголовных и многих гражданских, проведение выборов (в том числе Президента и Конгресса США), регулирование внутриштатной торговли, организация здравоохранения и образования, дорожное строительство, установление местных налогов, установление местного управления и судебной системы штата, охрана общественного порядка, создание национальной гвардии.

Кроме того, существует сфера совпадающих полномочий федерации и штатов: налогообложение, социальное обеспечение, регулирование деятельности банков и др. Конституция США прямо запрещает штатам (разд. 10 ст. I) заключать международные договоры, вступать в союзы и конфедерации, выпускать деньги и кредитные билеты, самостоятельно облагать пошлинами или сборами ввоз или вывоз товаров, содержать в мирное время войска или военные суда.

Разграничение полномочий между федерацией и штатами в действительности не препятствует вмешательству центральных органов власти по многим вопросам в прерогативы штатов. Этому

в немалой степени способствует заинтересованность штатов в финансовых дотациях из федерального бюджета, потребность в общегосударственных стандартах обеспечения армии, полиции и других правоохранительных органов и в других сферах. Органы государственной (исполнительной) власти федерации и штатов нередко договариваются о создании совместной администрации по отдельным вопросам, различными путями достигается унификация федерального и штатного законодательства. В этих целях, например, проводятся общенациональные и региональные конференции губернаторов, генерал-атторнеев и других высших должностных лиц.

Борьба двух тенденций — "за" и "против" усиления вмешательства центральных органов власти в полномочия штатов — находит свое выражение в столкновении теорий "скрытых полномочий" и "прав штатов". Первая утверждает, что Конгресс обладает рядом подразумеваемых прав, которые хоть прямо и не записаны в Конституции, но содержатся в ней, позволяя вторгаться в законодательное поле штатов. Вторая, напротив, обосновывает незыблемость полномочий и прерогатив штатов, не подлежащих ограничению. На практике эти тенденции (периодически одна из них как бы обретает преимущественное значение) тесно переплетаются между собой. Не следует, однако, думать, что унитаристская тенденция в развитии американского федерализма означает полное попрание конституционных прерогатив штатов.

Федеральная интервенция

В Конституции США закреплено положение, согласно которому федерация защищает каждый из штатов от вторжения и — по обращению легислатуры или исполнительной власти — от беспорядков, сопровождающихся насилием. На этом основании Конгрессом еще в 1795 г. был принят закон, который предоставил Президенту право применять военную силу для подавления восстаний и беспорядков в любом из штатов, причем решение Президента о введении войск на территорию штата не подлежит судебному пересмотру. Своим правом президенты пользовались неоднократно (только за период после второй мировой войны девять раз), но все же не злоупотребляли.

Конституционно-правовой статус штата

Этот статус определяется Конституцией США и федеральными законами, а также конституцией и законами самого штата. Каждый штат имеет свою систему высших органов государственной власти (законодательных, исполнительных и судебных), свое гражданство (гражданин штата одновременно является гражданином США). Штат, таким образом (в переводе это слово означает "государство"), является унитарным государственным образо-

ванием, равноправным субъектом федерации. Штат не вправе изменить республиканскую форму правления (она гарантируется ему федеральной Конституцией), он пользуется защитой федеральной власти от внешнего вторжения. Система органов государственной власти штатов строится на основе принципа разделения властей, вследствие чего все они являют собой минипрезидентские республики без права учреждать парламентскую форму правления.

Конституции штатов принимаются ими самостоятельно (чаще путем референдума) и потому во многом отличаются друг от друга. Есть очень старые конституции (в штате Массачусетс Конституция действует с 1780 г.), в других штатах конституции были сменены по 5—10 раз (штат Луизиана) или обременены большим числом поправок. Нередко в них содержатся разного рода поучения и религиозные наставления и вообще нормы неконституционного содержания. Но в главном они соответствуют федеральной Конституции, являются демократическими, содержат порядок изменения конституции, закрепляют принцип господства права. Массачусетс, например, характеризуется в своей Конституции как свободная, суверенная и независимая Республика Массачусетс. Конституция штата Иллинойс (1970 г.) содержит билль о правах с более широким, чем федеральный, набором прав и свобод граждан (гарантия от прослушивания разговоров, права обвиняемых, право на возмещение ущерба, запрет дискриминации при трудоустройстве, достоинство личности и др.).

Органы государственной власти

Законодательная власть в штатах принадлежит легислатурам, избираемым населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В ряде штатов действует ценз оседлости, от выборов отстраняются бедняки (пауперы). Легислатуры в штатах (кроме Небраски) двухпалатные, они избираются на срок 2—4 года с полным или частичным обновлением. В отдельных штатах легислатуры именуются *генеральной ассамблеей* (19 штатов), *законодательной ассамблеей* (Орегона, Монтана, Северная Дакота), *генеральным собранием* (Массачусетс, Нью-Хемпшир). Нижние палаты именуются *палатами представителей* (или делегатов) и *ассамблеями,* верхние — *сенатами.* Эти законодательные органы работают сессионно, т. е. собираются один раз в год на сессию сроком от 30 (штат Нью-Йорк) до 190 (штат Мичиган) дней. Иногда на период между сессиями избирается законодательный совет, проводящий законотворческую работу.

Главная функция легислатур — принятие законов, включая бюджет. В своей внутренней организации они в основном копируют организацию федерального Конгресса. Нижнюю палату (в разных штатах они насчитывают от 35 до 400 членов) возглавляет

спикер, верхнюю (17—65 членов) — лейтенант-губернатор или выборный председатель. Основная работа протекает в комитетах, число которых весьма значительно. Компетенция легислатур носит остаточный характер (т. е. за вычетом всего, что относится к ведению федерального Конгресса, а также исполнительной и судебной власти). Законодательные органы имеют право на импичмент в отношении губернатора штата и некоторых других должностных лиц. Сенаты утверждают назначения высших должностных лиц штата, сделанные губернатором.

Исполнительная власть

Она занимает ведущее место в системе органов власти. Высшим должностным лицом является губернатор, избираемый населением из числа граждан штата (часто с требованием проживания в штате не менее 5—7 лет), как правило, достигших 30-летнего возраста. Кандидаты на этот пост выдвигаются с помощью конвентов (съездов) политических партий или праймериз. Для избрания на всеобщих выборах необходимо получить относительное большинство голосов избирателей (только в трех штатах требуется абсолютное большинство). Срок пребывания в должности колеблется от 2 до 4 лет с возможностью (в ряде штатов) неограниченного избрания. Отстранение от должности происходит посредством импичмента. В 38 штатах вместе с губернатором избирается лейтенант-губернатор, который председательствует в сенате и наследует пост губернатора, если он оказывается вакантным.

В обязанности губернатора, которые в основном напоминают полномочия федерального главы исполнительной власти, входит контроль за исполнением законов, назначение на высшие должности (иногда и судебные), руководство аппаратом исполнительной власти. Однако ряд важнейших должностей (казначей, секретарь, генеральный атторней и др.) избираются населением или назначаются легислатурой. В большинстве штатов губернаторы оказывают большое влияние на законодательный процесс в легислатурах (имеют право вето, направляют послания, готовят основную массу законопроектов, обладают правом созыва очередных и чрезвычайных сессий легислатуры). Вето может быть преодолено легислатурой при повторном рассмотрении законопроекта двумя третями голосов в обеих палатах. Для применения вето губернатору предоставляется определенный срок (обычно 10 дней), что дает ему возможность блокировать закон, если в течение этого срока сессия легислатуры уже закончилась (так называемое *"карманное вето");* на новой сессии легислатура должна принять этот закон заново. Применение вето возможно не только в отношении всего законопроекта, но и по отдельным его статьям (так называемое *"выборочное вето").* Губернатор является главнокомандующим национальной гвардией штата, пока Президент не призовет ее на службу Соединенных Штатов, что происходит редко. Обыч-

но национальная гвардия выполняет функции внутренних войск, ее роль возрастает, если губернатор объявляет военное положение. Губернатор осуществляет связь с федеральным правительством, представляет штат в торжественных случаях, обладает правом помилования. Ему подчиняется большой аппарат управления, тесно связанный с федеральным аппаратом исполнительной власти и во многом от него зависимый.

Как правило, губернатор — это лидер правящей партии, который через партийный механизм оказывает влияние как на легислатуру, так и на аппарат исполнительной власти и органы местного самоуправления. Но часто бывает и так, что партийная принадлежность губернатора и большинства других органов власти оказывается различной (хотя по своему составу легислатуры во многих штатах традиционно однопартийные), и тогда во взаимодействии властей происходят "сбои". Но в целом механизм власти в штатах, как и механизм отношений штата с федеральной властью, достаточно хорошо отлажен и не порождает частых и серьезных кризисов.

Особым статусом обладает Пуэрто-Рико — республика с конституцией, принятой специальной ассамблеей и утвержденной Конгрессом США (1952 г.). Жители этого "свободно присоединившегося государства" имеют американское гражданство, представлены в Палате представителей Конгресса резидентом без права голоса, но не участвуют в выборах Президента США. Губернатор избирается прямым путем на 4 года, он назначает глав департаментов (Совет секретарей). Легислатура состоит из Сената (27 членов) и Палаты представителей (51 член). Среди населения есть сильные настроения как в пользу объявления независимости республики, так и в пользу присоединения к США в качестве 51-го штата.

В федеральном округе Колумбия с 1966 г. введено самоуправление, т. е. население избирает совет и мэра, но одновременно управление столицей контролируется специальными постоянными комитетами Сената и Палаты представителей Конгресса США. Жители столицы участвуют в выборах Президента США, но не представлены в Конгрессе.

В островных территориях, не входящих ни в один штат (Гуам, Вирджинские острова и др.), населением избираются небольшое законодательное собрание и губернатор, подчиняющийся федеральному правительству.

§ 7. Местное самоуправление

В США не существует единой системы местных органов власти, поскольку каждый штат вправе решать этот вопрос по своему усмотрению в соответствии с установленной им же административно-территориальной системой. Господствующей является кон-

цепция самоуправления, которая основывается на признании самостоятельности избранных населением органов управления в пределах своей компетенции. Компетенция эта достаточно широка и включает весьма важные для населения вопросы жизнеобеспечения (благоустройство городов и поселков, организация школ и больниц, охрана окружающей среды, обеспечение коммунальными услугами, строительство местных дорог и пр.). Органы местного самоуправления обладают значительными финансовыми средствами, получаемыми из собственных источников, от правительств штатов и федерального правительства. Местное самоуправление справедливо рассматривается в США как важный элемент демократии и свободного гражданского общества. Оно не исключает тесного сотрудничества с администрацией штата, особенно в области управления полицией, образованием, здравоохранением, санитарным контролем и пр. Нередко администрация штатов прямо контролирует органы местного самоуправления, чему способствуют партийные механизмы и финансовые дотации из бюджета штата.

Графства

Это основные административно-территориальные единицы, на которые делятся штаты (кроме Род-Айленда и Коннектикута). В стране насчитывается более трех тысяч графств, но размер их территорий и численность населения различны. Так, в штате Техас насчитывается 254 графства, в штате Миссури — 114, в штатах Нью-Йорк и Калифорния — 57, в штатах Делавэр и Гавайи — по 3. Если в крупных графствах (в штатах Калифорния, Иллинойс) проживает по 6—7 миллионов жителей, то в мелких порой всего 1 тыс. жителей.

Системы самоуправления в графствах определяются конституциями и законами штатов. Существует две основные формы советов графств: *совет комиссионеров* и *совет контролеров*. Первая предусматривает избрание населением 3—5 членов Совета, которые руководят всей практической работой по конкретным направлениям. Вторая предусматривает представительство в совете выборных должностных лиц муниципальных образований, входящих в графство (число таких представителей может доходить до 100). Обычно у советов нет постоянного председателя и они собираются на свои заседания не чаще одного раза в месяц. Совет вправе вводить местные налоги и сборы, принимать и контролировать бюджет, следить за организацией и проведением выборов и др. При советах создается аппарат чиновников, который и осуществляет реальное управление в графстве. Во многих графствах отдельно избираются шериф (начальник полиции и судебный исполнитель), прокурор, суперинтендант школ, казначей и другие, которые часто независимы от совета.

Аппарат управления возглавляет администратор, который назначается советом или избирается населением. Это должност-

ное лицо как бы олицетворяет исполнительную власть по отношению к власти представительной; обычно он оказывает большое влияние на решения совета.

Особенностью американской системы местного самоуправления являются *тауны* и *тауншипы,* т. е. самоуправляющиеся общины, входящие в графство. Правда, они распространены лишь в некоторых штатах Новой Англии, а также в штатах Нью-Йорк, Висконсин, Миннесота. Их насчитывается 16 тысяч.

Тауны создаются на базе одного или нескольких мелких городских поселений и окружающей сельской местности с небольшим населением. Иногда это просто отдельная деревня. Основным органом управления является таун-митинг, т. е. собрание жителей (обычно раз в год). Такое собрание принимает бюджет, избирает совет или конкретных должностных лиц, иногда действующих на общественных началах. Тауншипы создаются в сельской местности, главным образом в штатах Среднего Запада. Система самоуправления здесь также предусматривает избрание совета и администраторов.

Формой местного самоуправления выступают специальные округа, создаваемые легислатурами штатов для осуществления управления по ряду конкретных вопросов. Так, в границах штатов существуют школьные, транспортные, парковые округа, округа по пожарной охране, жилищному строительству, снабжению водой и др. Они иногда охватывают территорию нескольких графств (общее число округов превышает 40 тысяч). Администрация и советы таких округов, обычно выборные, пользуются значительной автономией.

Города

Статус города определяется легислатурой штата, вследствие чего критерии для отнесения того или иного поселения к категории городов различны. Городом признается огромный мегаполис с населением в несколько миллионов жителей и городом считается (в некоторых штатах) поселок всего с 1 тыс. жителей. Как правило, крупные города имеют свою хартию, т. е. своеобразную конституцию, положения которой закрепляют некоторые традиционные привилегии и автономию. Города управляются муниципалитетами, которые во многом напоминают системы управления частными корпорациями. Они вправе владеть и распоряжаться собственностью, делать и предоставлять займы, заключать контракты. В крупных штатах (Техас, Иллинойс и др.) насчитывается более тысячи муниципалитетов, а в небольших (Род-Айленд, Нью-Хэмпшир и др.) — от 8 до 20.

Системы управления городами отличаются большим разнообразием, но в целом могут быть сведены к трем основным. Система *"мэр—совет"*— • наиболее старая и распространенная (охватывает примерно половину всех городов). При этой системе население

избирает однопалатный совет (от 5 до 50 чел.), который выполняет роль маленького парламента, созываемого примерно раз в месяц. Такой совет издает акты, напоминающие законы. Параллельно население избирает мэра (на 2—4 года), который воплощает исполнительную власть (но иногда является председателем совета). Мэр и совет делят полномочия по назначению руководителей отделов и управлений, координируют их деятельность, но бывает и так, что некоторые должностные лица городского управления избираются непосредственно населением. Мэр обладает правом вето, составляет проект бюджета и др. Как правило, роль такого мэра в решении основных вопросов управления городом исключительно велика, хотя он и может быть отстранен от должности голосованием избирателей, решением совета, судебным решением или постановлением губернатора штата.

Система "совет—управляющий" (распространена в 40 процентах городов) отличается от предыдущей главным образом тем, что управляющий, являющийся главой администрации, не избирается населением, а назначается советом из числа опытных менеджеров, т. е. выступает как наемное должностное лицо. Поэтому совет всегда вправе его уволить. В руках у управляющего практически сосредоточена вся полнота власти, хотя при этом может существовать и выбираемый населением мэр, но только для чисто представительских функций.

Наконец, *комиссионная форма городского самоуправления* (распространена менее других) как бы отвергает разделение властей, соединяя законодательные и исполнительные функции в руках единой комиссии. Эту комиссию в составе 5—7 членов на срок 2—4 года избирают жители города, она сама издает необходимые правовые акты и сама через членов комиссии организует их исполнение. Каждый член комиссии возглавляет управление в муниципалитете и, следовательно, действует бесконтрольно. Один из членов комиссии (иногда по очереди) становится председателем комиссии. В некоторых городах один из комиссионеров выступает в качестве мэра, но только для представительских целей.

Внутри крупных городов, часто образующихся путем слияния нескольких соседних городов, а иногда и графств, оказывается несколько самостоятельных муниципалитетов. Это так называемые *метрополитенские регионы,* выросшие вследствие бурной урбанизации страны в последние десятилетия. Например, в метрополитенском регионе Миннеаполис — Сент Пол с населением в 2,5 млн. человек действуют 270 местных органов управления, в том числе 7 графств, 140 муниципалитетов, 49 тауншипов, 49 школьных округов, 22 специальных округа и др. В этом регионе создан метрополитенский совет, который в соответствии с законом планирует развитие транспорта, создание аэропортов и парков, контролирует экологическую среду и т. п. Впрочем, в других аналогичных регионах функции метрополитенского совета гораздо скромнее.

Глава 15. Основы конституционного права Великобритании и Северной Ирландии

§ 1. Общая характеристика конституции Великобритании

В отличие от других стран, где действующая писаная конституция четко определяет предмет конституционного права, в Великобритании строго научного разграничения между конституционным и всем остальным правом нет. Традиционно к предмету конституционного права относят:

институт главы государства, его полномочия и прерогативы; порядок организации и деятельности законодательной власти: взаимоотношения палат, полномочия и привилегии членов парламента; статуе министров и государственных служащих; взаимоотношения центрального правительства и местных органов власти; полномочия в области заключения международных договоров (treaty making power); гражданство; гражданские свободы и их пределы; избирательные права; публичные финансы; общую систему судов, сроки полномочий и иммунитеты судей; вооруженные силы и контроль за ними.

В Соединенном Королевстве в связи с отсутствием *кодификаций* или *официальных систематизаций* права юристы испытывают определенные трудности с разграничением отраслей права. Основным критерием разграничения отраслей права, например конституционного и административного, является, по мнению И. Дженнингса, их предмет регулирования[1]. Применительно к административному праву предметом регулирования является все, что связано с деятельностью публичной администрации (public administration). Однако при отсутствии писаной конституции и кодифицированного права в стране вопрос разграничения конституционного и административного права — это, скорее, вопрос убеждения, чем четкой дефиниции. Тем не менее, точное значение термина "административное право" можно найти в законе[2].

Конституция Великобритании, ее характерные черты и особенности

Существует абстрактный и конкретный смысл понятия "конституция". В абстрактном значении **конституция — это совокупность законов, прецедентов и конституционных соглаше-**

[1] *Jennings I.* The Law and the Constitution (5th ed.). P. 217.

[2] См. State Immunity Act 1978. S. 3 (2).

ний[1], которые определяют: порядок формирования и полномочия органов государства, принципы взаимоотношений государственных органов между собой и государственных органов и граждан. В конкретном значении **конституция — это конкретный юридический документ или система правовых актов,** в которых наиболее важные правовые положения, составляющие предмет конституционного регулирования, приняты в соответствии со специальной процедурой. В Великобритании нет конституции в данном конкретном смысле, а действует конституция в абстрактном значении этого понятия.

Характерные черты конституции:

1) Британская конституция является единой для Соединенного Королевства Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии.

2) Британская конституция является неписаной. Отсутствие единого писаного текста позволяет говорить о трех составляющих британской конституции: Статутное право (Statute Law); Общее право (Common Law); Конституционные соглашения (Constitutional conventions). Соответственно, источниками конституционных норм являются: **статуты; судебные прецеденты; конституционные соглашения.** Общее влияние на формирование этих источников оказывали и оказывают труды авторитетных юристов.

3) Конституция Великобритании является "гибкой" конституцией, поскольку в английском праве нет различия между "конституционным" и "текущим" законом. Действует общий порядок принятия и изменения парламентских законов, которые не могут пересматриваться судами или объявляться неконституционными.

Источники британской конституции

Статуты. Эта категория актов, составляющих британскую конституцию, охватывает акты Парламента и акты делегированного законодательства. Статуты как часть конституции можно представить следующим образом:

1) правовые акты, принятые до XX в., но сохраняющие свое значение как действующее право: Великая Хартия Вольностей 1215 г.; Билль о правах 1689 г.; Акт о союзе с Шотландией 1706 г.; Акт о престолонаследии 1701 г. и др.;

2) парламентские законы, принятые в этом столетии: законы о Парламенте 1911 и 1949 гг.; законы о пэрах 1958 и 1963 гг.; Закон о Палате общин 1978 г.; законы о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989 гг.; законы о гражданстве 1948, 1964, 1981 гг.; Иммиграционный акт 1971 г.; Закон о коро-

[1] Конституционные соглашения — это правила политической практики, которые считаются обязательными для тех, к кому они относятся, и которые не являются юридическими законами, поскольку их выполнение не может обеспечиваться решением суда или палат Парламента.

левской санкции 1967 г. (Royal Assent Act); Вестминстерский статут 1931 г.; законы о министрах Короны 1937, 1964, 1975 гг.

Перечислить все парламентские законы, которые являются источниками британской конституции, весьма сложно, так как их насчитывается несколько десятков. Критерием отбора из огромного количества законов, принимаемых Парламентом, является предмет конституционного регулирования: форма правления и форма государственного устройства; система, порядок формирования и компетенция высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти; правовой статус личности. Парламентские законы, регулирующие эти отношения, и составляют статутную часть британской конституции;

3) акты делегированного законодательства, принятые исполнительной властью на основе прав, делегированных Парламентом. К этой категории актов относятся акты, издаваемые министрами Короны, местными органами власти и публичными корпорациями. Наиболее важными из актов делегированного законодательства являются приказы в Тайном совете, издаваемые от имени монарха.

Судебные прецеденты. Судебные прецеденты, содержащие принципы конституционного права, создавались в ходе обычной судебной практики. По рассмотрении конкретного дела суд выносит решение, часть которого составляет правило прецедента[1]. В большинстве своем это решения Высокого суда (отделение королевской скамьи), Апелляционного суда и Палаты лордов. Поскольку полный перечень судебных решений, составляющих прецеденты конституционного права, исчисляется сотнями дел, из всего множества приведем в качестве примера лишь некоторые. Возьмем дело Ashby v. White (1703) о рассмотрении спора о парламентской привилегии урегулировать конфликт в связи с реализацией избирательного права. Истец, полагая свое право нарушенным, обратился в суд, который решил, что такого рода вопросы относятся к привилегиям Палаты общин и в силу этого не могут быть предметом рассмотрения в суде. Палата лордов, пересмотрев решение Высокого суда, установила правило, ставшее прецедентом: ubi jus ibi remedium (наличие субъективного права предполагает наличие средств его защиты).

Вопрос о парламентских привилегиях рассматривался и в других делах, решение по которым привело к созданию прецедентов. Например, в деле Stockdale v. Hansard (1839) Палата общин на основе своей привилегии распорядилась об опубликовании и распространении среди депутатов и за пределами Парламента ряда документов. Высокий суд, рассмотрев исковое заявление, признал распоряжение Палаты общин в части, касающейся распространения документов вне стен Парламента, выходящим за

Решение суда состоит из двух основных частей:
1) ratio decidendi (правило прецедента);
2) obiter dictum (попутно сказанное судьей).

пределы парламентской привилегии и постановил, что решение любой из палат не может изменять права страны. По сути это означает следующий конституционный принцип: *изменение законодательства осуществляется только путем принятия парламентского закона.*

Правило прецедента регулирует и конституционный институт прав и свобод граждан (например, право на неприкосновенность жилища, право на частную собственность и др.) В деле Entick v. Carrington (1765) истец обратился в суд с требованием восстановить его нарушенное право на неприкосновенность жилища и выиграл это дело у представителей Короны, проникших к нему в дом на основании общего приказа об обыске (general warrant to search), выданного Государственным секретарем. Лорд Камден в своем решении заявил, что любое проникновение в частные владения является правонарушением (trespass), если на это нет согласия хозяина или строго установленного позитивным правом (т. е. законом) разрешения. Поэтому приказ об обыске, выданный Государственным секретарем, незаконен по определению. Это известное решение суда создало прецедент, действующий и сегодня: *приказы общего характера об обыске незаконны.*

Принятые позже, в том числе и на основе этого прецедента, парламентские законы регламентировали процедуру издания приказов о проведении обыска по конкретным основаниям. Правом издавать такие приказы наделены суды.

В деле Att.-Gen. v. Wilts United Dairies (1922) предметом иска стало нарушение права собственности путем незаконного обложения налогом. Правительство, исходя из делегированных ему полномочий, предприняло действия, направленные на обложение налогом сделки купли-продажи молока, осуществленной компанией W.U.D. Суд, решение которого впоследствии подтвердила Палата лордов, признал действия Правительства ultra vires (за пределами полномочий) и нарушающими прерогативу Парламента устанавливать налоги. Суд определил, что ни Закон об оброке (1914 г.), ни один из актов делегированного законодательства, на основании которого действовали представители Правительства, ни прямо, ни косвенно не давали им права устанавливать дополнительные сборы. Решением по этому делу подтвержден важный конституционный принцип — *нет права взимать налоги без разрешения Парламента.*

Дело Ridge v. Baldwin (1964) возникло в результате решения административного органа (Watch Committee) об освобождении от должности по причине небрежения служебными обязанностями полицейского офицера. Он был уволен без предъявления конкретного обвинения и не будучи выслушанным в свое оправдание. Комитет принял решение в связи с рассмотрением в уголовном суде (Old Bailey) дела о коррупции и высказанным судьей суждением о необходимости отставки офицера. Палата лордов, отменив решение Апелляционного суда, постановила, что вне зависимос-

ти от того, имеет ли место судебный или административный процесс, там, где принимается властное решение, затрагивающее права личности, правила естественного правосудия (natural justice) должны соблюдаться. В деле Ridge v. Baldwin (1964) был окончательно утвержден принцип, защищающий процессуальные права граждан: *audi alteram partem (стороны в процессе имеют равное право быть выслушанными).*

Прецеденты устанавливают принципы деятельности и полномочия высших органов власти. Наиболее известным решением в этой области является Case of Proclamations (1610), касающийся королевской прерогативы. Основанием для него послужило стремление короля Якова I запретить путем издания королевской прокламации строительство новых зданий в Лондоне. Данное решение содержит ряд положений, заметно повлиявших на развитие конституционного права:

- Монарх не может своим решением объявить преступлением то, что таковым до этого не считалось.
- Прерогатива монарха не больше, чем это дозволено правом страны.
- Последовательные изменения в праве осуществляются путем принятия парламентского закона.

Влияние дела о прокламациях можно заметить и в судебной практике более позднего времени. Например, в деле Att.-Gen. for Canada v. Att.-Gen. for Ontario (1937) лорд Эткин подчеркивал, что любые изменения английского права, вызванные имплементацией международного договора, предполагающего финансовые операции государства, требуют подтверждения парламентским законом. Наиболее ярко это проявилось при вступлении Великобритании в ЕС. Английские суды стали обращаться к положениям Договора о ЕЭС лишь после принятия Парламентом Закона о Европейских Сообществах (1972).

В связи с судебной практикой и важной ролью прецедентов в регулировании конституционных отношений необходимо упомянуть *труды авторитетных юристов* как дополнительный источник британской конституции.

Общее правило, выраженное в решении по делу Cordell v. Second Clanfield Properties Ltd. (1969), состоит в том, что книги авторитетов не могут влиять на судебные решения. Но очень старые книги старых авторов, мнения которых рассматриваются как свидетельства судебных решений, не дошедших до нашего времени, могут восприниматься судами как дополнительный источник права. Среди этих книг наиболее влиятельными признаются следующие: Hale's History of the Pleas of the Crown (1736), Hawkin's Pleas of the Crown (1716), Foster's Crown Cases (1762).

Конституционные соглашения. Определить природу конституционных соглашений, используя традиционный подход, весьма сложно. Конституционные соглашения не являются правовыми обычаями, поскольку, с одной стороны, не содержат норм права,

а с другой стороны, не обладают качеством "старинности", т. е. существования с незапамятных времен, ибо наиболее ранние конституционные соглашения сформировались лишь после 1688 г.[1]

В случае, если возникает противоречие между конституционным соглашением и законом, то суд безусловно применяет положение закона. Нарушение же конституционного соглашения влечет за собой не юридические, а политические санкции. В то же время нарушение конституционного соглашения считается действием, нарушающим конституцию страны. Конституционные соглашения тесно связаны с конституционным правом. Это проявляется в том, что входящие в них нормы непосредственно влияют на характер содержания целого ряда парламентских законов. Например, конституционные соглашения, регламентирующие кабинетную систему, предопределили многие положения законов, затрагивающих вопросы королевской прерогативы, полномочий министров и формирования правительственных департаментов. Конституционные соглашения также существенно влияют на судебную практику. Судьи при вынесении решения ссылаются на соответствующие конституционные соглашения. Так, например, при вынесении решения по делу Liversidge v. Anderson[2] судья ссылался на конституционное соглашение об ответственности министра внутренних дел перед Парламентом. Аналогичную ссылку можно встретить в деле R. v. Secretary of State for Home Department[3]. В деле Air Canada v. Secretary of State for Trade[4] содержатся ссылки на конституционные соглашения, запрещающие действующему правительству знакомиться с документацией предыдущей администрации без ее предварительного согласия. В деле British Coal Corporation v. The King[5] упоминается конституционное соглашение о том, что монарх неизменно следует юридическому заключению, представленному для него Судебным комитетом Тайного совета.

Конституционные соглашения можно представить в виде двух основных групп:

1) Конституционные соглашения, регламентирующие отношения *монарх—Кабинет министров:*

а) монарх поручает лидеру партии или блока партий, победивших на выборах в Палату общин, сформировать Правительство; б) монарх назначает министров по рекомендации Премьер-

[1] В Великобритании суды признают за обычаем качество права, если применяемый обычай удовлетворяет определенным требованиям: 1) обязательность отношений, которые являются предметом рассмотрения в суде; 2) определенность; 3) разумность; 4) старинность, т.е. существование с незапамятных времен; 5) длительность и регулярность применения.

[2] См. Liversidge v. Anderson (1942) A.C., 206.

[3] См. R. v. Secretary of State for Home Department, ex. p. Hossenball (1977)1 w.l.r. 766 (D.C.), 776 (C.A.).

[4] См. Air Canada v. Secretary of State for Trade (1983) A.C. 394 (H.L.).

[5] См. British Coal Corporation v. The King (1935) A.C. 500.

министра; в) назначаемые министры образуют "Правительство", в рамках которого создается "Кабинет"; в его состав входят министры, именуемые членами Тайного совета (Privy Councillors); г) монарх в осуществлении своих законных полномочий обязан следовать советам Кабинета в лице Премьер-министра; д) монарх обязан подписать законопроект, принятый Парламентом; е) Правительство осуществляет свои полномочия до тех пор, пока оно не утратило доверие большинства членов Палаты общин. В случае, если Палата общин проголосует за недоверие, Правительство должно подать в отставку или монарх должен распустить Палату общин; ж) министры несут коллективную ответственность перед Парламентом по общим вопросам политики Правительства и персональную ответственность за деятельность возглавляемых ими министерств. К этой же группе конституционных соглашений можно отнести ряд правил политической практики, воспринятых некоторыми государствами — членами Британского Содружества Наций (Commonwealth). Например: а) британский монарх назначает Генерал-губернатора государства — члена Содружества по совету Премьер-министра этого государства; б) Генерал-губернатор государства — члена Содружества представляет Корону, а не британское правительство и действует по совету правительства своей страны.

2) Конституционные соглашения, регулирующие отношения *между палатами Парламента:*

а) парламентское большинство не должно лишать возможности высказываться парламентское меньшинство. Обязанность Спикера — следить за этим; б) замещение вакансий в комитетах Парламента должно осуществляться пропорционально представительству политических партий в палате.

Некоторые конституционные соглашения утратили свое значение в связи с закреплением аналогичных норм в парламентских законах. Например, конституционное соглашение, устанавливавшее, что в случае спора между палатами Парламента в конечном итоге спор решался в пользу Палаты общин. Это соглашение по сути было заменено нормами закона о Парламенте 1911 г. Конституционное соглашение, устанавливавшее право британского Парламента принимать законы для государства — члена Содружества по требованию или с согласия последнего позже нашло свое отражение в преамбуле Вестминстерского статута 1931 г. и в ряде актов о независимости государств — членов Содружества.

Конституция и конституционная реформа

Конституция, несмотря на ее неписаный характер, содержит эффективные юридические нормы, которые обеспечивают надежную основу правового государства в Великобритании. При этом вопрос о необходимости внесения изменений в конституцию и про-

ведения конституционной реформы многие годы составляет предмет постоянной дискуссии в политической жизни страны. Наиболее активным сторонником этой идеи выступает Лейбористская партия. Правительство лейбористов, сформированное Энтони Блэром после победы на парламентских выборах в мае 1997 года, выдвинуло программу реформ, направленную на значительные изменения действующей конституции. Можно выделить три основных направления реформ, предлагаемых лейбористами. Первое — это децентрализация политической власти. В частности, воссоздание парламента в Шотландии и Ассамблеи в Уэльсе с перераспределением властных полномочий между Парламентом в Лондоне и этими представительными учреждениями. В рамках этого же направления реформ следует рассматривать решение о воссоздании Городского собрания Лондона и избрании мэра с широкими полномочиями. Второе направление реформ связано с изменениями в избирательной системе. Наряду с традиционной мажоритарной системой относительного большинства предлагается использовать систему пропорционального представительства. Третье направление составляет реформа Палаты лордов. Это — старинная идея Лейбористской партии, немного забытая после принятия Закона о пожизненном пэрстве 1958 г., но не утратившая своего значения и вновь изучаемая лейбористами.

§ 2. Конституционно-правовое положение личности

Гражданство

Правовое регулирование гражданства в Великобритании имеет свои особенности. Это исторически обусловлено местом прецедентного права в правовой системе страны и статусом крупнейшей колониальной державы, после распада которой образовалось Содружество, повлиявшее на традиционное для других стран регулирование вопросов гражданства. До середины XX в. в основу регулирования вопросов гражданства была положена доктрина общего права о верноподданстве (Common Law doctrine of allegiance). С 1914 по 1943 г. был принят ряд законов, регулирующих вопросы гражданства, на основе которых в 1948 г. принимается обширный Закон о гражданстве (British Nationality Act, 1948), сохраняющий свое значение и сегодня, после принятия в 1981 г. нового Закона о гражданстве (British Nationality Act, 1981). Закон 1948 г. с поправками Закона 1964 г. определяет гражданство лиц, родившихся до 1 января 1983 г. (времени вступления в силу Закона о гражданстве 1981 г.) и представляет интерес с точки зрения судебной практики, сложившейся на его основе за прошедшие десятилетия. Поэтому, когда речь идет о законодательстве, регулирующем вопросы гражданства, следует иметь в виду не только Закон о гражданстве 1981 г., но и закон 1948 г.

Категории гражданства. В соответствии с Законом 1981 г. устанавливаются следующие категории гражданства:

I. Граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (British).

II. Граждане британских зависимых территорий (British Dependent Territories).

III. Граждане британских заморских территорий (British Overseas).

Специальный статус предусматривается для:

1) лиц под британской защитой (British protected persons);

2) лиц, проживавших в третьих странах и имевших британское гражданство по закону 1948 г., но утративших его в связи с принятием законов о гражданстве в государствах их постоянного проживания (в основном проживающие в Шри-Ланке, Индии, Пакистане).

I. Граждане Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии составляют основную категорию граждан, обладающих всеми правами и свободами, и прежде всего правом свободного въезда и выезда из страны.

Способы приобретения гражданства:

1) *по рождению* считается британским гражданином ребенок, родившийся на территории Великобритании, если хотя бы один из его родителей является британским гражданином или постоянно проживает в Соединенном Королевстве;

2) *по происхождению* считается британским гражданином ребенок, родившийся вне территории Великобритании, если хотя бы один из его родителей является британским гражданином, но не по происхождению, так как приобретение британского гражданства по происхождению возможно лишь в одном поколении;

3) *путем натурализации* приобретают гражданство совершеннолетние лица, удовлетворяющие требованиям, установленным Законом 1981 г.: а) проживание на территории Великобритании не менее пяти лет с выездом на срок не более 450 дней; б) отсутствие на территории Великобритании не более 90 дней в течение 12 месяцев со дня подачи заявления о принятии в гражданство; в) хороший характер; г) достаточное знание одного из трех языков: английского, шотландского или валлийского; д) намерение постоянно проживать в Великобритании или поступить на службу (работу), связанную с постоянным пребыванием в стране.

В случае вступления в брак с британским гражданином закон предусматривает меньшие требования к желающему получить гражданство путем натурализации.

В решении вопроса о предоставлении гражданства путем натурализации обширными полномочиями обладает министр внутренних дел;

4) *путем регистрации* приобретают гражданство:

а) несовершеннолетние лица, родившиеся на и вне территории Великобритании, но не ставшие британскими граждана-

ми по разным причинам, однако имеющие на это право по закону;

б) совершеннолетние лица, являющиеся гражданами британских зависимых и заморских территорий, лица, находящиеся под британской защитой и проживающие в третьих странах, но имевшие британское гражданство по Закону о гражданстве 1948 г., при их соответствии требованиям по срокам пребывания на территории Великобритании.

Утрата гражданства происходит двумя способами:

а) путем отказа от гражданства;

б) в результате лишения гражданства.

Отказ от гражданства осуществляется путем подачи и регистрации заявления в бюро министра внутренних дел. Заявитель должен быть совершеннолетним, дееспособным лицом, не обретающим в результате выхода из британского гражданства статуса апатрида.

Лишение гражданства возможно лишь в отношении лица, которое получило британское гражданство путем натурализации или регистрации. Закон устанавливает перечень оснований для лишения гражданства.

II. Гражданство британских зависимых территорий представляет собой специфическую правовую связь лиц, проживающих в ряде бывших британских колоний. Этот статус не предусматривает права свободного въезда на территорию Великобритании, но позволяет в упрощенном порядке (в порядке регистрации) получить гражданство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Отношения гражданства на британских зависимых территориях регламентируются не только Законом 1981 г., но и законами, принятыми для этих территорий (например, Законом о британском гражданстве на Фолклендских островах 1983 г.).

III. Гражданство британских заморских территорий представляет собой переходный, временный правовой статус лиц, которые не приобрели гражданства Великобритании или гражданства британских зависимых территорий до 1 января 1983 г.

Лицами под британской защитой могут быть граждане бывших английских колоний или территорий, находившихся под протекторатом Великобритании, которые в соответствии с Законом о гражданстве 1981 г. и на основании Приказа в Совете по решению монарха объявляются лицами под британской защитой. Этот правовой статус позволяет получить британское гражданство путем регистрации.

Особым статусом на территории Великобритании обладают граждане Ирландской Республики, имеющие активное избирательной право, и граждане Европейского Союза. Гражданство ЕС, установленное Маастрихтским договором 1992 г., предполагает право свободного въезда и выезда с территории Великобритании граждан государств — членов ЕС в соответствии с принципом свободного движения рабочей силы в условиях единого рынка. Воз-

никающие правоотношения регулируются британским законодательством и правом ЕС. В случае коллизии споры рассматриваются в судебном порядке[1].

Права и свободы граждан

В британской конституции отсутствует изложение основных прав человека в том смысле, который вкладывают в это понятие в странах с писаной конституцией. Институт прав и свобод может быть изменен в том же порядке, что и любая другая часть конституции.

Британское понимание прав человека имеет две основные характеристики: 1) юридические права индивидуума — это остаток (residue) его свобод после того, как они были формализованы законом и правоприменительной практикой; 2) главным в институте прав человека является не формальное закрепление их обширного перечня в законе, а эффективные судебные и внесудебные средства их защиты.

В британском конституционном праве не существует единой классификации прав и свобод граждан. Традиционное деление на личные, политические, экономические и социальные права и свободы применимо к Великобритании с оговорками, хотя все эти права, безусловно, закрепляются британским правом. Для англичан права и свободы — это прежде всего индивидуальные права, ограничиваемые государством в силу общественного договора и вытекающие из принципа: каждый может делать то, что не запрещено правовыми нормами. С этой позиции права и свободы граждан будут рассматриваться ниже.

Свобода личности в понимании англичан означает право не подвергаться тюремному заключению, аресту или любому другому физическому ограничению свободы без надлежащих юридических оснований и гарантий от произвола. Законодательство и судебная практика подробно регламентируют отношения, возникающие между гражданином и государством в лице его представителей власти. В первую очередь это касается правового регулирования деятельности полиции и суда. Наибольшее значение придается созданию эффективных средств защиты от произвола. Великобритания и в этом смысле имеет богатые традиции. Судебная защита против несправедливого ареста была закреплена еще в XVII в., с принятием Habeas Corpus Act в 1679 г. Основные положения этого документа действуют и сегодня, составляя основу защиты прав граждан от произвола: а) право задержанного выяснить причины его задержания и потребовать от судьи их проверки в течение 24 часов; б) право считаться невиновным до тех пор,

[1] См., например: 1) R. v. Secretary of State for the Home Department ex.p. Dannenberg (1984) Q.B. 766 (решение Высокого Суда, отделения королевской скамьи); 2) Case 41/74 Van Duyn. v. Home Office (1974) E.C.R. 1337 (решение Европейского Суда).

пока вина не будет доказана судом; в) запрет на получение доказательств вины путем психического и физического давления; г) право на обычный, а не чрезвычайный или с особыми полномочиями суд.

Наряду с гарантиями защиты свободы личности законодательство предусматривает определенные ограничения, в основном связанные с борьбой против терроризма. Ряд законов о чрезвычайных мерах 1973, 1978 гг. в Северной Ирландии и закон о предотвращении терроризма 1984 г. предусматривают иные по сравнению с общим правилом сроки задержания без судебной проверки его оснований и другие ограничения права на защиту личности в случае уголовно-правового преследования.

Свобода личности означает не только личную неприкосновенность, но и свободу частной жизни. Это понятие включает в себя *тайну переписки и телефонных переговоров; защиту от электронных средств контроля за личной жизнью; свободу совести и вероисповедания.* Предоставляя законодательные и судебные гарантии осуществления этих прав, государство одновременно устанавливает и определенные ограничения, обусловленные деятельностью полиции и спецслужб по обеспечению правопорядка и национальной безопасности. Например, на основании законодательства о телефонном и телеграфном сообщении полиция в исключительных случаях и с разрешения министра внутренних дел может контролировать телефонную и телеграфную связь.

Право собственности означает право на защиту частной собственности в любой ее форме от произвола государства или физических и юридических лиц; неприкосновенность и запрет на проникновение в жилище без законных на то оснований. Законодательство устанавливает право полиции войти в жилище и производить его осмотр при наличии специального разрешения, выдаваемого судьей. Разрешение, предоставленное любым другим государственным служащим, не будет законным.

Право собственности означает, что государство может изымать часть собственности граждан в виде налогов лишь на основе законодательства. Это основано на принципе, впервые закрепленном в Билле о правах 1688 г.: всякий закон и всякий налог исходят только от Парламента. Соответственно, любые действия государственных органов, направленные на изъятие части собственности граждан в форме обязательных платежей и не основанные на законе или акте делегированного законодательства, являются нарушением права собственности граждан.

Ограничения права собственности допускаются лишь путем принятия законов, и в основном это затрагивает земельную собственность в связи с необходимостью обеспечения публичных интересов. Такого рода ограничения осуществляются на компенсационной основе.

Свобода слова означает право гражданина излагать свои мысли в устной, письменной и иной любой форме независимо от госу-

дарства и других граждан. Осуществление этого права не должно наносить ущерба правам других лиц, поэтому законодательство и судебная практика подробно регламентируют ограничения, установленные в отношении свободы слова. К ограничениям относятся недопустимость: вмешательства в частную жизнь; пропаганды расовой ненависти; публичного распространения сведений, позорящих кого-либо (диффамация); неуважения к суду; оскорбительных выражений в адрес церкви и религии; других проявлений нарушения прав личности и государства.

Свобода слова тесно связана со *свободой прессы, теле- и радиовещания, свободой выражения в театре, кино, видеозаписях.* Законодательство и здесь устанавливает ограничения по возрасту и в связи с необходимостью защиты общественной морали. В основном это касается непристойных выражений и порнографических сцен в теле-, кино- и видеопродукции. Важно иметь в виду, что все эти ограничения устанавливаются законодательством, и если гражданин считает, что его свобода самовыражения нарушается, то он может защищать свое право в суде.

Свобода собраний и ассоциаций означает право участвовать в публичных митингах, шествиях и демонстрациях, а также право организовывать и участвовать в деятельности политических партий, профсоюзов, добровольных обществ и других общественных организаций. Эти права, так же как и личные права британских граждан, осуществляются с ограничениями, установленными законодательством.

Участие в шествиях, демонстрациях и митингах может быть законным и незаконным в зависимости от их целей, порядка организации и проведения. Если митинг имеет целью пропаганду нацизма или расизма, то он незаконен. Если демонстранты нарушают согласованный маршрут шествия, что влечет за собой нарушение движения транспорта и угрозу для жизни и здоровья ее участников, то эти действия незаконны. Ограничения, которые устанавливает законодательство, направлены на защиту прав других граждан, не участвующих в этих мероприятиях, но имеющих право на защиту от посягательства на их частную жизнь.

Аналогичен подход и в отношении права на объединение в различные общественные организации. Запрещаются военизированные, фашистские и террористические организации, и, следовательно, право на объединение в этом смысле ограничено. Ограничения действуют и в отношении ряда профессиональных групп населения. В частности, право на организацию профессиональных союзов не распространяется на работников полиции, военнослужащих, сотрудников органов безопасности и разведки.

Социальные права получили свое развитие и закрепление в законодательстве лишь в самую последнюю очередь. Среди них можно выделить: право на равную плату за равный труд; право на отдых; право на социальное обеспечение; право на образова-

ние; право на здоровье и защиту от загрязнения окружающей среды и некоторые другие.

Развитие института прав и свобод граждан в Великобритании происходит прежде всего под влиянием национальных социально-экономических условий и в процессе совершенствования деятельности правового государства. Оказывает влияние на это развитие и международное право: Европейская хартия социальных прав 1961 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., ратифицированные Великобританией в 1976 г. Особое значение для развития института прав и свобод имеет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, ратифицировав которую Великобритания признала обязательную юрисдикцию Европейского Суда по правам человека и необходимость приведения национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции.

§ 3. Политические партии и партийная система

Политические партии в Великобритании представляют собой общественные объединения граждан, создаваемые для выражения их политических интересов. Важнейшим назначением политических партий является участие в выборах. В Великобритании действует двухпартийная система, т. е. основную борьбу за представительство в Парламенте и в местных органах власти ведут две основные политические партии. Сегодня это Консервативная партия и Лейбористская партия. Именно эти две политические партии попеременно чередуются у власти в течение многих десятилетий.

Правовую основу деятельности политических партий составляет конституция (в части политических прав граждан) и текущее законодательство, регулирующее отдельные аспекты их деятельности, преимущественно финансовые. В Великобритании, в отличие от ряда других европейских стран (например, ФРГ, Австрии, Швеции, Португалии, Франции, Италии), нет отдельного закона, регулирующего деятельность политических партий. Термин "политическая партия" в законодательстве отсутствует. Партии функционируют в силу обычая.

Финансовую основу деятельности политических партий составляют пожертвования юридических и физических лиц. Юридически эти действия регламентируются рядом законов, в частности Актом о взносах компаний на политические цели (1967 г.) и Актом о профсоюзах (1984 г.).

Государство не осуществляет финансирования деятельности политических партий, за исключением государственных выплат оппозиционным партиям в Парламенте, сумма которых складывается из фиксированных средств, выделяемых каждой партии, и

по 3 ф. ст. за каждые 200 голосов, полученных партией на последних выборах.

Консервативная партия является одной из наиболее крупных и старых политических партий Великобритании, насчитывающей около 2 млн. постоянных сторонников. Официально членство в ней не оформляется, членские билеты не выписываются и партийные взносы не уплачиваются. Консервативная партия не имеет постоянной программы и устава. Функцию партийной программы выполняют предвыборные манифесты, содержащие программные положения консерваторов на предстоящих выборах.

Структурно Консервативная партия состоит из центральных и местных организаций: ежегодная партийная конференция, Центральный совет, Исполнительный комитет, 11 региональных организаций и 659 местных ассоциаций, каждая из которых охватывает в своей деятельности территорию избирательного округа. Важную роль в консервативном движении играет Союз молодых консерваторов, являющийся по сути дела школой и резервом политиков от Консервативной партии.

Социальную основу партии в основном составляют крупные финансовые, земельные и промышленные собственники, часть государственных служащих, интеллигенции и рабочей аристократии. Поскольку кредо Консервативной партии можно определить лозунгом: "Разумный прогресс с сохранением традиций", то ее платформу поддерживают представители самых разных социальных групп населения. Традиционно позиции партии сильны в сельской местности, а не в крупных городах.

Лейбористская партия представляет собой политическую организацию социал-демократического характера, играющую наряду с Консервативной партией главную роль в двухпартийной системе Великобритании.

В Лейбористской партии существует индивидуальное и коллективное членство. Наиболее крупные коллективные члены — профессиональные союзы. Партия имеет Устав. Постоянной программы нет. Программное положение формулируется в период предвыборных кампаний исходя из программной цели — построения справедливого демократического общества с динамичной экономикой.

Организационно партия состоит из ежегодной конференции, Национального исполнительного комитета и партийных ассоциаций, создаваемых в каждом избирательном округе.

Социальную основу партии составляют работающие в промышленности и других секторах экономики наемные работники с малым и средним уровнем доходов. Важную роль в деятельности Лейбористской партии играют профсоюзы.

Партия либеральных демократов представляет собой политическую организацию, созданную в 1988 г. на базе Либеральной партии, социальную основу которой составляли мелкие и средние предприниматели, часть интеллигенции и государственных слу-

жащих. Либеральная партия Великобритании участвовала в политической жизни страны с 30-х гг. XIX в. и до появления на политической арене в начале нынешнего столетия Лейбористской партии являлась основным политическим соперником консерваторов.

Партия либеральных демократов не имеет постоянной программы. Ее предвыборные лозунги сочетают в себе подходы и консерваторов и лейбористов.

Организационно партия состоит из ежегодной конференции и партийных ассоциаций в избирательных округах.

Социал-демократическая партия создана в 1981 г. в результате выхода из Лейбористской ее правого крыла. Постоянной или долгосрочной программы партия не имеет, а по политическим ориентирам близка Консервативной партии.

Организационно состоит из ежегодной конференции и местных ассоциаций.

Партия Плайд Кимру (Свободный Уэльс) представляет собой созданную в 1925 г. политическую организацию националистического характера, основная цель которой — добиться полного самоуправления Уэльса (home rule).

Высшим органом партии является ежегодная конференция. В период между конференциями эту функцию выполняет Национальный совет, состоящий из представителей партийных комитетов, которые осуществляют руководство первичными партийными организациями.

Шотландская национальная партия создана в 1934 г. с целью получения Шотландией самоуправления (по сути — независимости) в рамках Британского Содружества Наций и осуществления контроля за национальными ресурсами.

Высшими органами партии являются ежегодная конференция и Национальный совет. Партия имеет первичные организации, действующие лишь в период выборов, и ассоциации в избирательных округах, функционирующие постоянно и состоящие из представителей первичных организаций. На основе первичных организаций и ассоциаций формируется Национальный совет, собирающийся на заседания между конференциями четыре раза в год. Постоянно функционирует Национальный исполнительный комитет.

Партия Плайд Кимру и Шотландская национальная партия являются региональными политическими организациями с ярко выраженной национальной ориентацией; и та и другая имеют свое представительство в британском Парламенте.

К региональным политическим партиям относятся разрешенные на территории Северной Ирландии политические организации, выступающие за сохранение единства Великобритании и Северной Ирландии. Это *Юнионистская партия Ольстера, Демократическая юнионистская партия, Народная юнионистская партия Ольстера.*

Влияние каждой из политических партий на общественно-политическую жизнь страны определяется различными факторами, важнейшими из которых являются экономические интересы и психологические стереотипы поведения людей. Британцы, независимо от политической ориентации, консервативны в своем восприятии общественной жизни. Это прежде всего проявляется в их приверженности определенным политическим традициям. Поэтому традиционные политические партии всегда имеют преимущество в политической борьбе с новыми общественно-политическими объединениями. По этой же причине можно серьезно говорить о том, что многие избирательные округа поделены между двумя основными политическими игроками, поскольку избиратели традиционно голосуют за кандидатов от одной из этих партий. Большинство на выборах эти партии получают за счет тех округов, где данная традиция уступает место другой — сменяемости основных партий у власти в зависимости от сроков их пребывания в Правительстве и особенностей социально-экономической политики.

§ 4. Система государственных органов Великобритании

Особенности принципа разделения властей

В Великобритании не действует в классическом виде принцип разделения властей, в соответствии с которым законодательная, исполнительная и судебная власть осуществляется разными государственными органами. И формально, и фактически такого *строгого разделения властей нет*. Монарх всегда был и остается частью каждой из ветвей власти: Правительство Ее Величества; министры Ее Величества; Королевская подпись (assent) на законопроекте; судьи Ее Величества; судебный обвинительный акт от имени монарха. И хотя правило "царствует, но не правит" является определяющим полномочия монарха в Великобритании, формально-юридически монарх является составляющей всех ветвей власти. Особенности принципа разделения властей проявляются не только в положении монарха в системе государственных органов, но и в том, что: а) члены Правительства являются членами законодательного органа власти, а также обладают полномочиями издавать акты делегированного законодательства. Лорд-канцлер является одновременно членом Кабинета, Спикером Палаты лордов и Председателем Апелляционного Суда; б) Палата лордов является не только второй палатой Парламента, но и высшей судебной апелляционной инстанцией Великобритании; в) Тайный совет — совещательный, исполнительный орган при монархе — в лице своего Судебного комитета является высшей инстанцией для рассмотрения апелляций на решения церковных судов и медицинских трибуналов. Он обладает также специальной юрисдикцией

высказывать в связи с обращением монарха свое мнение по вопросам права.

Особенности принципа разделения властей закрепляются в праве Великобритании и реализуются в правоприменительной деятельности. При этом практика складывается таким образом, что каждая ветвь власти действует в соответствии со своим назначением, обеспечивая выполнение функций правового государства, и прежде всего защиту прав и свобод граждан от произвола.

Парламент

Британский Парламент состоит из двух палат: **Палаты общин** (House of Commons) и **Палаты лордов** (House of Lords).

Палата общин избирается сроком на пять лет *путем всеобщих, равных выборов при тайном голосовании* на основе *мажоритарной системы относительного большинства*.

Порядок формирования и состав. Выборы в Палату общин могут быть общими, т. е. проходящими одновременно на всей территории страны, или промежуточными, т. е. проводимыми дополнительно в отдельных избирательных округах в связи с вакансией депутатского мандата.

Избирательная кампания начинается с вручения приказа о выборах "чиновникам по выборам", функции которых в городах выполняют мэры, а в графствах — шерифы. Приказ вручается лордом-канцлером и содержит распоряжение о времени проведения выборов. "Чиновники по выборам" издают уведомления, в которых граждане, проживающие на подведомственной им территории, информируются о месте и времени проведения выборов.

Пассивным избирательным правом пользуются граждане, достигшие 21 года и обладающие правом голоса. Исключение составляют священники англиканской церкви, лица, находящиеся на государственной службе, и банкроты.

Лицо, желающее баллотироваться на выборах в Палату общин, должно представить "чиновнику по выборам" документ о •выдвижении и внести избирательный залог. Обычно эти средства предоставляют политические партии, выдвигающие кандидатов по избирательным округам. Независимые кандидаты вносят сумму залога самостоятельно. Если кандидат набирает менее установленного законом процента голосов избирателей (5%), залог не возвращается. В среднем не возвращается около 20% всей суммы избирательных залогов. По выполнении всех формальностей, связанных с регистрацией, кандидат начинает избирательную кампанию в округе. Обычно в избирательном округе баллотируется 2—3 кандидата, и избранным считается тот, кто получит больше голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами.

Число избираемых депутатов Палаты общин соответствует количеству избирательных округов (в 1997 г. — 659). Определяя состав депутатского корпуса Палаты общин, следует иметь в виду

два основных фактора: а) партийную принадлежность депутатов; б) региональное представительство.

По итогам всеобщих выборов 1997 г. политические партии получили следующее представительство в Палате общин: Лейбористская партия — 419 депутатских мандатов; Консервативная партия — 165 депутатских мандатов; Партия либеральных демократов — 46 депутатских мандатов; региональные партии — 29 депутатских мандатов. Региональное представительство выглядит следующим образом: Англию представляют 539 депутатов; Шотландию — 61 депутат; Уэльс — 41 депутат; Северную Ирландию — 18 депутатов.

Спикер Палаты общин. Спикером Палаты общин является должностное лицо, избираемое палатой из числа своих членов. Исторически Спикер обладал большим авторитетом и обеспечивал связь между общинами и монархом. Кандидатура Спикера согласовывается лидерами политических партий, представленных в Палате общин, после продолжительных консультаций со всеми депутатами фракции. В соответствии с традицией кандидатура Спикера должна быть одобрена монархом, с которым этот вопрос предварительно обсуждается.

Спикер избирается новым составом Палаты общин, и если он сохраняет место депутата после новых парламентских выборов, то депутаты по традиции переизбирают Спикера на новый срок. В рамках своих полномочий Спикер:

- обеспечивает взаимодействие между Палатой общин и монархом, Палатой общин и Палатой лордов;
- осуществляет руководство работой Палаты общин и обеспечивает равные права на участие в этой работе депутатов, в частности составляющих меньшинство Палаты. Например, Спикер может воспрепятствовать применению правила "прекращения прений" (closure) на том основании, что это нарушает права меньшинства или правила процедуры Палаты общин;
- дает советы и разъяснения по правилам процедуры Палаты общин;
- обладает дисциплинарными полномочиями в отношении нарушителей порядка в Палате;
- подтверждает правильность процедуры преодоления вето Палаты лордов;
- удостоверяет финансовый характер законопроекта, рассматриваемого Палатой общин.

Спикер Палаты общин не участвует в дебатах. Он не может принадлежать ни к одной из представленных в Палате политических партий. Это, как правило, наиболее уважаемый и старейший по депутатской карьере член Палаты общин. Его независимость обеспечивается не только надпартийным положением в Палате, но и тем, что зарплата, а впоследствии и пенсия выплачиваются на основе законодательства, не подверженного конъюнктуре, складывающейся при ежегодном принятии государственного бюджета.

В работе Спикеру помогают три его заместителя и клерк — должностное лицо, одновременно выполняющее функции секретаря Палаты и советника Спикера по вопросам процедуры и парламентских привилегий.

Вопросы поддержания порядка и обеспечения безопасности в Палате общин возложены на *пристава*.

Комитеты Палаты общин: 1) Комитеты всей Палаты (Committees of the whole House) представляют собой Палату общин в полном составе, заседание которой проводится не под руководством Спикера, как обычно, а во главе с избираемым председателем. Эта форма работы Палаты общин используется, как правило, при принятии решений конституционного значения. Например, при принятии Акта о Европейских Сообществах 1972 г. *2) Постоянные комитеты* (Standing Committees) формируются Комитетом по отбору в составе 16—50 депутатов для рассмотрения конкретных законопроектов. Большинство постоянных комитетов не специализированы, однако некоторые из них определенным образом ориентированы. Например, комитеты по законодательству ЕС, комитеты по финансовым законопроектам, комитеты, рассматривающие законопроекты и другие вопросы, связанные с Шотландией и Уэльсом, и т. д. Число постоянных комитетов не ограничивается законодательством или правилами Палаты общин, которая может принять решение о создании постоянного комитета для рассмотрения любого публичного законопроекта. *3) Отобранные комитеты* (Select Committees) формируются из числа депутатов после консультаций с руководителями партийных фракций и осуществляют функции, делегированные им Палатой общин. Отобранные комитеты бывают четырех видов: а) комитеты, рассматривающие публичные законопроекты или осуществляющие экспертизу по наиболее важным вопросам, составляющим предмет будущего законодательства; б) комитеты, рассматривающие частные законопроекты; в) сессионные комитеты, создаваемые в начале каждой сессии Палаты для рассмотрения определенных вопросов или выполнения функций постоянного характера. Например, Комитет по отбору, Комитет по Регламенту, Комитет по привилегиям, Комитет по процедуре, Комитет по европейскому законодательству; Комитет по публичной отчетности, г) комитеты по контролю за деятельностью министерств. Впервые они были созданы в 1979 г. для контроля за органами государственного управления. Комитеты (всего их 14) работают в тесном взаимодействии с министерствами. Направления их деятельности соответствуют функциям министерств. Например, Комитет по Казначейству, Комитет по публичной отчетности и т. д. *4) Совместные комитеты* обеих палат Парламента, формируемые из их представителей и создаваемые для рассмотрения неполитических вопросов и некоторых видов законопроектов, например консолидированных биллей.

Палата лордов — это вторая палата Парламента, которая ведет свое происхождение от "Большого Совета" (magnum

concilium), существовавшего в нормандский период истории Англии. В состав "Большого Совета" входили наиболее крупные землевладельцы, служившие королю и называвшиеся “баронами”. С течением времени "Большой Совет" претерпевал различные изменения, и на его основе была создана Палата лордов, члены которой стали именоваться "пэрами" и передавать свой титул и место в Палате по наследству.

В настоящее время Палата лордов имеет четыре вида членства: 1) духовные лорды: архиепископы Йоркский и Кентерберийский и епископы англиканской церкви (26); 2) лорды-юристы (12)[1]; 3) наследственные пэры: герцоги, маркизы, графы, виконты и бароны (точное число их меняется по естественным причинам. В целом наследственные пэры составляют более 60% от общего числа членов Палаты лордов); 4) пожизненные пэры (около 36% членов Палаты лордов). Институт пожизненного пэрства был учрежден Актом о пожизненных пэрах 1958 г. В соответствии с этим законом лица, имеющие большие заслуги перед Короной, получают титул барона или баронессы и пожизненное место в Палате лордов. Среди пожизненных пэров более 50% составляют бывшие члены Палаты общин, остальные — выдающиеся деятели литературы и искусства, отошедшие от дел представители промышленного и финансового бизнеса, дипломаты и профсоюзные лидеры в отставке, имеющие выдающиеся заслуги перед государством. Титул дарует монархом по рекомендации Премьер-министра.

Несмотря на столь многочисленный состав, активное участие в работе Палаты лордов принимает меньшая ее часть, в основном пожизненные пэры и лорды-юристы. Кворум составляет всего 3 человека.

Во главе Палаты лордов стоит Лорд-канцлер, входящий в состав Кабинета и назначаемый монархом по предложению Премьер-министра сроком на пять лет. Поскольку Лорд-канцлер не избирается Палатой, а назначается монархом, то он не обладает полномочиями, аналогичными полномочиям Спикера Палаты общин. Лорд-канцлер не имеет дисциплинарных и каких-либо иных прав по организации и контролю за дебатами, происходящими в Палате лордов. Эти полномочия осуществляются Палатой самостоятельно на основании привилегий ее членов и под руководством Лидера палаты, которым становится лидер ее наиболее крупной партийной фракции. Лорд-канцлер не является лишь номинальной фигурой, наоборот, он осуществляет важнейшие функции в различных областях государственной жизни. Лорд-канцлер: а) имеет право участвовать в дебатах и выступать от имени Правительства, когда Палата лордов заседает как Комитет всей палаты; б) оценивает в предварительном порядке запросы (обращения) пэров, направляемые в Комитет по привилегиям; в) является главным советником Правительства по вопросам правосудия

Духовные лорды и лорды-юристы не являются пэрами.

и применения конституции; г) возглавляет судебную власть, председательствуя в Палате лордов, заседающей в качестве Высшей апелляционной инстанции, и в Судебном комитете Тайного совета при монархе; д) ex officio является председателем Апелляционного суда и председателем канцлерского отделения Высокого суда; е) играет определяющую роль в назначении судей, а также в деятельности комиссий по реформе правовой системы Великобритании; ж) издает приказы о созыве на сессию Палаты лордов и о проведении парламентских выборов.

В Палате лордов лорд-канцлер имеет двух заместителей, ежегодно избираемых Палатой в начале сессии.

Палата лордов создает комитеты, рассматривающие различные вопросы ее компетенции. Наиболее важными являются Комитет по науке и технологиям и Комитет по вопросам Европейского Союза.

Функции Палаты лордов можно представить в виде трех основных групп: 1) законодательные; 2) контрольные; 3) судебные.

Законодательные функции осуществляются путем участия в законодательном процессе, в частности в следующих формах: а) внесение поправок в законопроекты, принятые Палатой общин; б) отклонение законопроектов, принятых Палатой общин; в) внесение законопроектов, предусматривающих одобрение международных договоров Великобритании или принимаемых в рамках правовой реформы, особенно в связи с участием в ЕС; г) изучение частных законопроектов и актов делегированного законодательства.

Контрольные функции проявляются в практике вопросов министрам Правительства и создания комитетов ad hoc для изучения соответствующих вопросов. По итогам дискуссий Палата лордов информирует общественность и Правительство.

Законодательный процесс заключается в рассмотрении в соответствии с установленной процедурой законопроектов, которые могут вноситься в любую из палат Парламента. Исключение составляют финансовые законопроекты, вносимые лишь в Палату общин.

Виды законопроектов, рассматриваемых в Парламенте. Законопроекты, рассматриваемые в палатах Парламента, называются Биллями. Их можно условно разделить на три группы:

1) публичные билли (Public Bills) — это законопроекты по вопросам большой общественной значимости, призванные регулировать отношения, представляющие всеобщий интерес. Инициатором внесения публичных биллей являются депутаты обеих палат и депутаты — члены Правительства. Законопроекты, внесенные последними, именуются "правительственными законопроектами" и имеют приоритет при рассмотрении в Палате;

2) частные билли (Private Bills) представляют собой законопроекты, регулирующие вопросы, которые затрагивают интересы определенной группы лиц или населения определенной терри-

тории. Инициатором частных биллей обычно являются местные органы власти или объединения лиц. В отношении частных биллей действует особая процедура рассмотрения и принятия;

3) смешанные билли (Hybrid Bills) — это законопроекты, сочетающие в себе элементы публичных и частных биллей. Критерии определения билля как смешанного четко не регламентируются. Общим правилом является наличие большой общественной значимости законопроекта и то, что одновременно он затрагивает определенные интересы конкретных групп лиц. Однако практика складывается весьма противоречиво. Например, законопроект о национализации Банка Англии принимался как смешанный билль, а законопроекты о национализации газовой, электрической и угольной промышленности как публичные билли.

Законопроекты рассматриваются в трех чтениях. В первом чтении, как правило, объявляется название законопроекта, затем он распечатывается и раздается депутатам. Через 2—3 недели проводится второе чтение. Здесь обсуждаются общие положения законопроекта с последующей его передачей в комитеты Палаты, где депутаты и эксперты детально изучают законопроект. В третьем чтении по докладу головного комитета законопроект рассматривается на пленарном заседании Палаты. Депутаты могут проводить дискуссию, но, как правило, Спикер ставит проект на голосование. Если законопроект получает простое большинство голосов, то он направляется во вторую палату. Если Палата лордов вносит поправки в законопроект, то они обсуждаются в Палате общин. Как правило, вопрос решается путем учета на основе компромисса позиций обеих палат Парламента. Если согласия достигнуть не удается, то Палата лордов вправе отложить законопроект на один год (по финансовым вопросам — на один месяц). Если обе палаты принимают законопроект, то он направляется монарху и после его одобрения становится законом, публикуемым в официальном издании.

Способы ограничения прений по законопроекту. С целью обеспечения эффективности законодательного процесса в Парламенте применяются различные способы ограничения прений по законопроектам: 1) "прекращение дебатов" по законопроекту по требованию 100 депутатов, направляемому Спикеру Палаты; 2) метод "кенгуру", заключающийся в обсуждении отдельных статей законопроекта, а не всего основного текста; 3) метод "гильотины", предполагающий строго определенное время для рассмотрения вопроса, по истечении которого обсуждение автоматически прекращается; 4) метод партийной дисциплины и некоторые другие.

Наряду с законодательными полномочиями и полномочиями по принятию бюджета британский Парламент выполняет и другие функции, важное место среди которых занимают функции контроля за деятельностью Правительства.

Монарх

Монарх — это глава государства, источник суверенной власти и символ единства нации.

Согласно Акту о престолонаследии 1701 г. в Великобритании действует кастильская система, в соответствии с которой наследование трона умершего или отрекшегося монарха осуществляется старшим сыном, а при его отсутствии — старшей дочерью. Английский монарх должен быть протестантом по вероисповеданию и не может состоять в браке с католиком. Монарх в Великобритании олицетворяет собой стабильность государственных институтов и единство нации. Его положение в системе власти определяется формулой "царствует, но не правит". При этом формально монарх обладает значительными полномочиями и еще большим влиянием на функционирование институтов власти. Большинство полномочий монарха определяется понятием "королевская прерогатива", другие полномочия закрепляются законом.

Королевская прерогатива — это совокупность полномочий монарха по общему праву. В английской истории эти полномочия рассматривались и как естественно присущие монарху от природы, и как делимые на "естественные" и "политические"[1], и как "неотъемлемые", которые не могут быть ограничены даже Парламентом[2]. Однако цосле 1688 г. королевская прерогатива стала восприниматься как ограничиваемая законом и определяемая судебной практикой. Сегодня любое из полномочий монарха, входящих в королевскую прерогативу, может при необходимости стать предметом законотворчества палат. Если Парламент принимает закон по вопросу, относившемуся к королевской прерогативе, то с этих пор он считается из нее изъятым. Это находит свое отражение в судебной практике[3].

В английском конституционном праве различают два основных вида прерогативных полномочий монарха: а) личные; б) политические.

Личные прерогативы в основном сводятся к ряду правил, обеспечивающих королевские иммунитеты и право собственности. Например, "монарх никогда не умирает", т. е. по общему праву междуцарствия быть не может, так как существующая система престолонаследия предусматривает постоянное функционирование института монархии. Другим примером личной прерогативы является правило, гласящее, что "монарх не может поступать неправильно". На практике это означает судебный иммунитет монарха. Из этого, однако, не следует, что Корона[4] как институт власти

[1] См. Case of Duchy of Lancaster (1562) Plowd. 212.
[2] См. Case of the King's Prerogative in Saltpetre (1607) 12 Co. Rep.12.
[3] См. Att.-Gen. v. De Keyser's Royal Hotel Ltd. (1920) A.C. 508, также Case of Baker (1961) 2 All E.R. 250 (1961). Ch. 303.
[4] Термин "Корона" употребляется в официальных документах и юридической литературе и практике для обозначения института монархии.

не может быть ответчиком в суде. Речь идет лишь о личном иммунитете монарха.

Политические прерогативы. Эта группа полномочий весьма обширна и классифицируется в учебной и научной литературе по различным критериям. Один из них — полномочия в области внутренней и внешней политики.

В области внутренней политики королевскую прерогативу можно представить следующим образом: 1) прерогатива в области управления; 2) прерогатива в судебной области; 3) законодательная прерогатива.

Прерогатива в области управления означает: а) право монарха назначать и увольнять министров; б) руководство вооруженными силами; в) управление собственностью Короны; г) назначение епископов; д) жалованье почетных званий; е) чрезвычайные полномочия и полномочия в области обороны.

Прерогатива в судебной области основана на правиле "монарх — источник справедливости". Исторически британские монархи не только назначали судей, но и принимали участие в судебных заседаниях. Сегодня британские судьи осуществляют правосудие от имени монарха, но назначаются в соответствии с процедурой, установленной законом. Практически судебные прерогативы заключаются в наличии у монарха права помилования. Это право осуществляется монархом при активном участии министра внутренних дел.

Прерогатива в законодательной области проявляется двояко. Во-первых, это право монарха созывать и распускать Парламент — законодательный орган власти. Во-вторых, законодательные полномочия заключаются в праве подписи законопроектов, принимаемых палатами Парламента.

В области внешней политики королевские прерогативы состоят в следующем: 1) право объявления и заключения мира; 2) право заключения международных договоров; 3) право решения по аннексии и уступке территории; 4) право направления и аккредитации дипломатических представителей; 5) право на признание зарубежных государств и правительств.

Следует иметь в виду, что политические полномочия (прерогативы) монарха осуществляются по совету и при участии министров Правительства. Отдельно нужно сказать о праве заключения международных договоров. В соответствии со сложившейся с 1924 г. практикой международные договоры, подписанные главами государств, представляются на одобрение обеих палат Парламента. Это правило может рассматриваться как конституционное соглашение. Договоры экономического, торгового или технического характера не требуют вышеизложенной процедуры рассмотрения в Парламенте, если они: а) не содержат в своем тексте нормы, предусматривающей необходимость ратификации; б) не влекут за собой изменений британского права или налогообложения; в) не затрагивают частные права британских подданных.

Тайный совет представляет собой совещательный орган при монархе, исторически появившийся в системе власти Британии в XIII в.

В состав Тайного совета входят министры Кабинета, судьи Апелляционного суда, архиепископы англиканской церкви, спикер Палаты общин, британские послы в зарубежных странах и другие лица, занимающие или занимавшие высшие должности на государственной службе. Всего около 300 человек. В полном составе Тайный совет собирается по особенно торжественным случаям, например по случаю церемонии коронации монарха. Обычно в заседании принимают участие лишь несколько членов Совета. Кворум — три человека.

Тайный совет принимает решения от имени монарха либо в форме *прокламаций,* либо в форме *приказов.* Созыв и роспуск Парламента, объявление войны и мира и любое другое выступление монарха по торжественным поводам облекаются в форму прокламации. Решения по вопросам права и управления принимаются в форме приказов в Тайном совете (order in Council). Правовая сила приказов в Совете признается судами, если эти решения: а) не выходят за рамки королевской прерогативы; б) не выходят за пределы полномочий, делегированных Короне парламентским статутом.

Тайный совет может создавать различные комитеты, важнейшим из которых, с точки зрения развития права, является Судебный комитет, учрежденный в соответствии с законом о Судебном комитете 1833 г. В состав Комитета входят: лорд — председатель Совета, Лорд-канцлер, бывшие лорды-председатели, "ординарные лорды по апелляции" (профессиональные судьи) и ряд других лиц, занимающих или занимавших высшие судебные должности. С 1833 г. юрисдикция Судебного комитета значительно сузилась, однако и сегодня он играет заметную роль в развитии британского права. В частности, Судебный комитет Тайного совета является апелляционной инстанцией на решения церковных судов и на решения трибуналов различных профессиональных организаций, например медицинских работников.

Судебный комитет обладает и специальной компетенцией, заключающейся в том, что монарх может затребовать его мнение по какому-либо вопросу права.

Кабинет

Кабинетная система управления фактически сложилась в период между первой и второй мировыми войнами. Иногда предтечей нынешней кабинетной системы называют Тайный совет, в состав которого традиционно входили доверенные советники монарха. Однако эта точка зрения не имеет под собой серьезной аргументации. Хотя некоторое сходство в порядке формирования Совета и Кабинета можно усмотреть, тем более что по традиции

члены Кабинета принимаются в состав Тайного совета, если они до этого не обладали указанным членством.

Кабинет представляет собой группу министров, приглашаемых Премьер-министром для обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам внутренней и внешней политики страны.

Вопрос о численном составе Кабинета Премьер-министр решает самостоятельно. Обычно это около двадцати человек.

Персональный состав также предопределяется Премьер-министром при назначении на важнейшие министерские посты. При формировании Кабинета должно соблюдаться единственное условие: его члены обязаны заседать в одной из палат Парламента, с тем чтобы их деятельность находилась под постоянным парламентским контролем. При этом закон устанавливает обязательную квоту министров — членов Палаты общин, предопределяя, таким образом, участие в Правительстве членов Палаты лордов. Лорд-канцлер (спикер Палаты лордов) всегда входит в состав Кабинета.

"Внутренний кабинет". Это понятие стало устойчивым в последние годы политической жизни Великобритании. Оно охватывает группу ближайших советников и друзей Премьер-министра, которые являются членами Кабинета. "Внутренний кабинет" — неформальное объединение министров, не имеющее правового статуса или структурной организации в рамках Кабинета министров.

Комитеты Кабинета. В рамках Кабинета министров по традиции, начиная с XIX в., создаются комитеты для рассмотрения различных вопросов внутренней и внешней политики. Названия комитетов и их количество законодательно не определяются, а решаются эти вопросы внутри Кабинета преимущественно Премьер-министром. Обычно создаются комитеты по следующим направлениям работы Правительства: 1) обороны и внешней политики; 2) законотворчества (подготовка правительственных законопроектов и делегированного законодательства); 3) внутренней безопасности и социальных вопросов; 4) экономической политики и планирования. Наряду с традиционными могут создаваться комитеты ad hoc. Например, в 1969 г. — по проблемам Родезии, в 1982 г. — по Южной Атлантике (в связи с Фолклендским кризисом).

Функции Кабинета министров. Основные направления деятельности Кабинета министров вне зависимости от его политической ориентации и партийного состава были определены в правительственном докладе в 1918 г. и с тех пор принципиально не изменились: 1) окончательное определение политического курса государства, выносимого на обсуждение и утверждение Парламента; 2) осуществление контроля за тем, чтобы аппарат исполнительной власти действовал в соответствии с политической линией, определенной Парламентом; 3) постоянная координация и разграничение сфер деятельности министерств и ведомств.

Премьер-министром назначается лидер партии, победившей на выборах в Палату общин. Он осуществляет общее руководство Кабинетом министров и официально занимает должность Первого лорда Казначейства.

Функции Премьер-министра: 1) сформировать Правительство и руководить его деятельностью; 2) поддерживать постоянные отношения между Кабинетом и монархом и давать советы монарху по вопросам политики; 3) представлять Правительство в парламентских дебатах и отвечать на вопросы о правительственной политике в палатах; 4) информировать лидера оппозиции Правительства Ее Величества по наиболее важным конфиденциальным вопросам обороны и безопасности; 5) осуществлять контроль за исполнением решений Правительства министерствами и ведомствами; 6) участвовать в принятии решений о назначениях на высшие государственные должности.

Функции и полномочия Премьер-министра не определяются законом. Они вытекают из политических традиций и конституционных соглашений. Роль Премьер-министра в принятии решений Правительством (Кабинетом министров) столь велика, что сегодня "кабинетную систему" иногда называют "правительством Премьер-министра" (Prime Ministerial government). Послевоенная политическая практика показывает, что роль Премьер-министра в осуществлении политики и отношения с Кабинетом министров во многом зависят от его личности. Достаточно вспомнить У.Черчилля и М. Тэтчер. При этом следует иметь в виду, что принципы деятельности Кабинета определяются не личностью Премьер-министра, а конституционными соглашениями. Например, коллективная и индивидуальная ответственность министров; обязательное участие членов Кабинета в работе одной из палат Парламента; право монарха получать информацию от Кабинета и действовать по совету своих министров и т. д.

"Теневой" кабинет министров. Понятие "теневой" кабинет появилось в политической практике Великобритании в 60-е гг. XIX в. Сейчас это уже конституционное соглашение, в соответствии с которым лидер партии, проигравшей на выборах в Палату общин, формирует из числа своих сторонников кабинет министров оппозиции, аналогичный правящему. "Теневой" премьер-министр официально именуется Лидером оппозиции Правительства Ее Величества и в этом качестве получает в соответствии с законодательством заработную плату.

Порядок формирования "теневого" кабинета у консерваторов и лейбористов различен. Лейбористский "теневой" кабинет избирается парламентской фракцией Лейбористской партии. "Теневой" кабинет консерваторов назначается лидером Консервативной партии.

Задачей "теневого" кабинета является обеспечение беспрерывного эффективного политического управления страной в сочетании с постоянным контролем оппозиции за деятельностью Правительства у власти.

Судебная система

Судебная система Великобритании представляет собой иерархию судебных органов, юрисдикция которых распространяется на всю территорию Соединенного Королевства и высших судов, действующих лишь на территории Англии и Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии.

Высшими судебными органами, юрисдикция которых распространяется на территорию всего государства являются **Палата лордов** и **Судебный комитет Тайного совета при монархе.**

Палата лордов как судебный орган представляет собой преимущественно апелляционную инстанцию по гражданским и уголовным делам.

Закон 1876 г. об апелляционной юрисдикции установил, что суд Палаты лордов как апелляционной инстанции имеет следующий состав: 1) Лорд-канцлер; 2) "ординарные лорды по апелляции"[1]; 3) лорды, ранее занимавшие судебные должности. По гражданским и уголовным делам Палата лордов рассматривает жалобы на решения Апелляционного суда, Высокого суда Англии и Уэльса, Высокого суда Северной Ирландии. На решения Суда сессий Шотландии в Палату лордов можно апеллировать только по гражданским делам. Основанием для апелляционной жалобы по гражданским делам может быть и вопрос факта, и вопрос права, по уголовным делам — только вопросы права, имеющие важное общественное значение. Условия подачи апелляции регулируются законодательством.

Судебный комитет Тайного совета как судебный орган сохраняет свое значение как апелляционная инстанция на решения церковных судов и медицинских трибуналов. В старые времена, до Вестминстерского статута 1931 г., исходя из принципа: "британский монарх — источник правосудия для всех доминионов", Судебный комитет рассматривал апелляции на решения высших судов государств — членов Британского Содружества Наций.

С принятием Вестминстерского статута государства — члены Содружества получили право принимать законы, которые исключают возможность апелляции к Тайному совету. Еще раньше, в 1875 г., была отменена апелляционная юрисдикция Судебного комитета Тайного совета в области морского права. Однако, несмотря на значительное сужение юрисдикции Судебного комитета, он продолжает играть важную роль в развитии права страны, сохраняя специальную компетенцию высказывать по требованию монарха авторитетное мнение по вопросам права.

[1] "Ординарные лорды по апелляции" назначаются, как правило, из числа судей Апелляционного суда в соответствии с требованиями, установленными законом и обычаем: а) наличие стажа двух лет работы на высших судебных должностях или не менее 15 лет работы барристером; б) одна или две вакансии ординарного лорда по апелляции должны замещаться шотландцами, которые привлекаются к рассмотрению апелляций на решение шотландского Суда сессий.

Судебная система Англии и Уэльса включает в себя: 1) Апелляционный суд; 2) Высокий суд; 3) Суд Короны; 4) суды магистратов и суды графств.

Апелляционный суд обладает апелляционной юрисдикцией в области гражданского и уголовного судопроизводства. В Апелляционном суде две категории членов: 1) судьи ex officio: Лорд-канцлер; лорд — главный судья; лорд — хранитель судебных архивов; председатель отделения по семейным делам Высокого суда; бывшие лорды-канцлеры; "ординарные лорды по апелляции"; 2) лорды — апелляционные судьи, назначаемые монархом из числа судей Высокого суда или барристеров, практикующих не менее пятнадцати лет.

Суд состоит из двух отделений: по гражданским и по уголовным делам. Отделение по гражданским делам рассматривает апелляции на решения Высокого суда, судов графств, Апелляционного и других трибуналов. Отделение по уголовным делам рассматривает жалобы на решения Суда Короны, слушая апелляции на обвинительные приговоры и высказывая суждения по вопросам права в связи с оправдательными приговорами.

Высокий суд состоит из судей, назначаемых монархом по рекомендации Лорда-канцлера из числа барристеров, имеющих стаж работы в этом качестве не менее десяти лет.

Высокий суд состоит из трех отделений: 1) канцлерское отделение; 2) отделение королевской скамьи; 3) отделение по семейным делам. *Канцлерское отделение*[1] в качестве суда первой инстанции рассматривает споры о недвижимости, о доверительной собственности, о торговых товариществах, об управлении наследственным имуществом, о взыскании налогов и т. д. В качестве апелляционной инстанции рассматриваются жалобы на решения судов графств по делам о банкротстве, земельной регистрации и по другим вопросам. *Отделение королевской скамьи* в качестве суда первой инстанции рассматривает широкий спектр гражданских дел, особенно в связи с выполнением договоров и деликтами. Отделение королевской скамьи формирует Коммерческий суд для рассмотрения торговых споров и Адмиралтейский суд для рассмотрения исков о возмещении ущерба в связи с осуществлением

[1] Исторически было сформировано в ходе судебной реформы на базе канцлерского суда (ов), осуществлявшего свою деятельность параллельно с королевскими судами, начиная с XV в. Королевские суды создавали прецеденты, составляющие Общее право (Common Law). Суды канцлера принимали к рассмотрению иски по вопросам, которые не входили в юрисдикцию королевских судов, и создавали свое прецедентное право — "право справедливости" (Law of Equity). Различия двух видов судов сложились не только по вопросам юрисдикции, но и по процедуре их деятельности. Судебная реформа 1873—1875 гг. упразднила различия судебных процедур, а вопросы юрисдикции были разрешены путем создания соответствующих отделений Высокого суда: канцлерского отделения и отделения королевской скамьи.

морских перевозок. В апелляционном присутствии отделение королевской скамьи имеет ограниченную гражданскую юрисдикцию на решения судов магистратов и обширную уголовную и надзорную юрисдикцию в отношении Суда Короны и судов магистратов. *Отделение по семейным делам* в качестве суда первой инстанции имеет исключительную юрисдикцию в решении споров по семейным делам. В качестве апелляционной инстанции рассматриваются жалобы на решения судов магистратов, судов графств и Суда Короны по делам об опеке, усыновлении, установлении отцовства и иным вопросам, отнесенным законодательством к его юрисдикции.

Суд Короны, созданный в соответствии с Законом о судах 1971 г., наделен исключительной юрисдикцией в отношении тяжких уголовных преступлений и ограниченной гражданской юрисдикцией в основном по делам о выдаче лицензий. В состав Суда Короны входят: 1) судьи Отделения королевской скамьи Высокого суда; 2) окружные судьи, назначаемые монархом по рекомендации Лорда-канцлера; 3) рекордеры (судьи, назначаемые монархом по рекомендации Лорда-канцлера из числа барристеров или солиситоров со стажем и исполняющие обязанности судьи по вызову, т. е. не постоянно, а время от времени). По первой инстанции Суд Короны заседает с участием присяжных (10—12 человек); в качестве апелляционной инстанции — рассматривает, обязательно с участием мировых судей, жалобы от лиц, осужденных в суммарном порядке[1] в судах магистратов.

Низшие суды в Англии и Уэльсе представлены судами магистратов и судами графств.

Суды магистратов (магистратские суды) обладают уголовной и гражданской юрисдикцией. Уголовную юрисдикцию в основном составляет рассмотрение суммарных преступлений. Гражданская юрисдикция распространяется на брачно-семейные дела, дела об установлении отцовства и о взыскании некоторых обязательных платежей (подоходного налога, государственных страховых взносов; платы за коммунальные услуги и т. д.). Суды магистратов — это суды, состоящие из мировых судей, которые в большинстве случаев не являются профессиональными юристами и не получают материального вознаграждения за свою деятельность.

Суды графств представляют собой основное звено низовых судов, организованных по территориальному признаку для рассмотрения гражданских дел, связанных с нарушением договоров и правонарушениями, влекущими за собой обязанность возмещения причиненного ущерба. Исторически эти суды возникли в середине XIX в. для рассмотрения споров с небольшой суммой искового заявления. Сегодня в юрисдикцию судов графств входит рассмотрение исков на сумму до 5 тыс. ф. ст. В состав судов графств входят окружные судьи и рекордеры.

[1] Суммарные преступления представляют собой противоправные деяния, за которые в качестве наказания предусмотрен штраф до 400 ф.ст. или лишение свободы на срок до шести месяцев.

Наряду с судами общей юрисдикции в Англии и Уэльсе действуют судебные органы специальной юрисдикции: военные и церковные суды. В их компетенцию соответственно входит рассмотрение дел в отношении лиц, находящихся на военной службе, и лиц духовного звания.

В Северной Ирландии действует автономная судебная система. Но состоит она из судов, аналогичных судам Англии и Уэльса: 1) Апелляционный суд; 2) Высокий суд; 3) Суд Короны; 4) суды графств и суды магистратов.

В Шотландии действует автономная судебная система. Высшими судами являются Высокий суд юстициариев и Суд сессий. На низовом уровне действуют шерифские суды и районные суды.

Высокий суд юстициариев обладает юрисдикцией по уголовным делам и заседает в качестве суда первой и апелляционной инстанции. По первой инстанции Высокий суд юстициариев рассматривает дела о тяжких уголовных преступлениях; в порядке апелляционной юрисдикции — жалобы на приговоры шерифских и районных судов. Судьи Высокого суда назначаются британским монархом по рекомендации государственного секретаря по делам Шотландии. Условия назначения и увольнения определяются законом.

Суд сессий представляет собой высший судебный орган по гражданским делам, состоящий из двух палат: внешней и внутренней. Внешняя палата Суда сессий рассматривает дела по первой инстанции, внутренняя палата — в порядке апелляции. Апелляционная юрисдикция предполагает рассмотрение жалоб на решения внешней палаты Суда сессий и на решения главных шерифов, являющихся в свою очередь апелляционной инстанцией для шерифских судов.

Шерифские суды рассматривают дела в порядке уголовного и гражданского судопроизводства.

Районные суды, состоящие из оплачиваемых магистратов или мировых судей, наделены уголовной юрисдикцией в отношении преступлений, наказание за которые не превышают трех месяцев лишения свободы или штрафа на сумму до 2 тыс. ф.ст. Более опасные уголовные преступления подсудны шерифским судам или Высокому суду юстициариев.

Особое место в системе британского правосудия занимает *Европейский Суд* в Люксембурге, обязательная юрисдикция которого признана Великобританией при присоединении к Европейским Сообществам. Влияние Европейского Суда на британскую судебную систему осуществляется по трем основным направлениям: во-первых, в любом судебном деле, содержащем "европейский элемент"[1], решение британского суда может быть обжаловано в порядке апелляции в Европейский Суд, который выносит по это-

[1] Наличие "европейского элемента" означает, что рассматриваемые судом правоотношения регулируются учредительными или последующими договорами ЕС или правовыми актами органов Европейского Союза.

му делу окончательное решение; во-вторых, британский суд, принимая к рассмотрению вопрос, в отношении которого существует решение Европейского Суда, имеющее значение прецедента или принятое в преюдициальном порядке, должен его учитывать при вынесении своего решения, которое не может противоречить мнению Европейского Суда; в-третьих, британский суд после предварительного обращения в высшие органы может направить запрос в Европейский Суд с просьбой о разъяснении нормы европейского права (статьи договора, регламента, директивы), если ее содержание не ясно суду или вызывает сомнения. Такое разъяснение Европейского Суда обязательно для национального суда и таким образом направляет развитие национальной судебной практики в вопросах применения права, содержащего "европейский элемент".

Следует заметить, что развитие британского права в целом и конституционного права в частности испытывает все большее влияние права ЕС, в развитие которого Великобритания вносит значительный вклад. Консерватизм в британском подходе к праву, может быть, и является одним из тех факторов, которые обеспечивают стабильное поступательное развитие Европейского Союза.

§ 5. Политико-территориальное устройство. Организация власти на местах

Унитарное государство и его реформа

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии представляет собой унитарное государство, состоящее из Англии, Уэльса, Шотландии и Северной Ирландии. Исторически объединение этих территорий происходило в разное время и при неодинаковых обстоятельствах, что обусловило особенности их общественной и политической жизни.

В разной степени, но и в Шотландии, и в Уэльсе, и в Северной Ирландии часть коренных жителей выступает за предоставление самостоятельности этим регионам: в Уэльсе и Шотландии — самоуправления, в Северной Ирландии — независимости от Великобритании. Отношение центрального правительства к этим настроениям (при всех особенностях подхода консерваторов и лейбористов) выражается в стремлении к политике реформ, которые направлены на поиск оптимальных форм управления, сочетающих централизованное и децентрализованное начало, при сохранении демократических и правовых традиций жизни единого государства.

В 1975 году по итогам работы королевской комиссии по конституционным вопросам был подготовлен специальный доклад, основные положения которого были сформулированы в законо-

проекте, предусматривавшем административную автономию для Шотландии и Уэльса. В соответствии с законопроектом предполагалось создание ассамблей (представительных органов власти), формируемых на основе прямых выборов. Ассамблее в Уэльсе предоставлялось право толкования законов, принятых Парламентом Соединенного Королевства, а ассамблее Шотландии — право издавать "первичные и подзаконные акты" по вопросам местного самоуправления, здравоохранения, социального обеспечения и образования. При этом Парламент Великобритании имел право вето в отношении этих актов. Вопросы экономики, включая нефтеразработку, установление и сбор налогов в местные бюджеты и многие другие, оставались в компетенции центральной власти. Законопроект в течение трех месяцев рассматривался в Палате общин, но так и не был принят.

В ноябре 1977 г. правительство лейбористов внесло в Палату общин два билля, отдельно по Шотландии и по Уэльсу, и, используя способы ограничения прений по законопроекту, сумело провести их через обе палаты. Законопроекты получили одобрение монарха, но не стали законами, так как для вступления их в силу, вопреки обычной процедуре, требовалось получить одобрение 40% избирателей в Шотландии и в Уэльсе. Консультативные референдумы были проведены 1 марта 1979 г. и нужного количества голосов законопроекты не получили. В 1997 г. правительство лейбористов вновь возвращается к проектам об автономии Шотландии и Уэльса. В соответствии с Законом 1997 г. о референдумах в Шотландии и Уэльсе 11 и 18 сентября было проведено голосование, в ходе которого большинство шотландцев и валлийцев высказалось в пользу воссоздания Парламента в Шотландии и Ассамблеи в Уэльсе, упраздненных несколько веков назад в результате присоединения Шотландии и Уэльса к Англии. Создание этих государственных органов означает децентрализацию власти в Великобритании и расширение самостоятельности регионов. При этом объем полномочий шотландского Парламента и валлийской Ассамблеи различен. Парламент Шотландии наделяется законодательными полномочиями по вопросам местного правительства, экономического развития, жилищного, сельского и лесного хозяйства, рыболовства, окружающей среды, здравоохранения, образования, спорта и искусств. Полномочия по вопросам конституционного строя, внешней политики, обороны, национальной безопасности, финансово-экономической системы и обеспечения единого рынка товаров и услуг, социального обеспечения, регулирования транспорта и радиовещания остаются в ведении британского Парламента. Парламент Шотландии состоит из 129 депутатов, избираемых на 4 года. 73 из них избираются по мажоритарной системе относительного большинства, 56 человек — по пропорциональной системе, т. е. по партийным спискам. Шотландский Парламент наделяется полномочиями в вопросах налоговой политики на территории Шотландии, но финансироваться его деятельность должна

на основе решений Парламента Великобритании. Исполнительная власть осуществляется правительством, формируемым на парламентской основе и подотчетным Парламенту Шотландии. При этом пост министра центрального правительства по делам Шотландии сохраняется. Для Ассамблеи Уэльса реформа предусматривает иные права, нежели для Парламента Шотландии. Ассамблея не наделяется законодательными полномочиями, а получает лишь право расширительного толкования законов, принятых британским Парламентом применительно к особенностям регионального развития Уэльса. К компетенции Ассамблеи отнесены вопросы здравоохранения, жилищного строительства, просвещения, культуры, спорта. В Ассамблею избираются 60 депутатов, из них 40 человек по округам, а 20 — по партийным спискам. Финансирование деятельности Ассамблеи осуществляется на основе решений британского Парламента. Выборы в высшие представительные учреждения Шотландии и Уэльса намечены на 1999 год.

Еще более сложно складывались отношения центрального Правительства с Северной Ирландией. Это обусловлено историей присоединения Северной Ирландии к Великобритании. В 1801 г. законом об унии Ирландия была присоединена к Великобритании. Колонисты из Англии и Шотландии (протестанты по вероисповеданию), переезжавшие на остров, составили большинство населения в северо-восточной его части.

В 1921 году по англо-ирландскому Соглашению об Ирландском свободном государстве (Эйре) южная и северо-западная части Ирландии обрели статус Доминиона, а в 1949 г. — независимости. Северо-восточная часть острова осталась в составе Великобритании и получила название Северной Ирландии. Большая часть населения этой территории — протестанты, потомки английских и шотландских переселенцев, меньшую часть составляют католики-ирландцы. С 1922 по 1972 г. в Северной Ирландии действовал порядок осуществления власти, получивший название "система стормонта". Был сформирован парламент (стормонт), состоящий из двух палат. На основе представительства в нижней палате формировалось ответственное перед парламентом правительство. При этом центральные органы власти и управления Великобритании сохраняли свое верховенство в отношении государственных органов Северной Ирландии. В 1972 г. "система стормонта" была заменена "системой прямого правления из Лондона". В соответствии с Законом о временных мерах 1972 г. была приостановлена деятельность стормонта, а вся полнота власти передана центральному Правительству (Кабинету), в составе которого учредили новую должность государственного секретаря по делам Северной Ирландии. Борьба, которую ведут, в том числе и неконституционными методами, католики-ирландцы, обусловливает особенности конституционного регулирования в этом регионе. Характерной чертой правопорядка в Северной Ирландии является действие чрезвычайного законодательства, применение которого создает условия

для превышения полномочий органами государства и нарушений прав граждан. В рамках конституционной реформы, намеченной лейбористским правительством Энтони Блэра, предусматривается изменение порядка взаимоотношений центрального Правительства и Северной Ирландии. При этом следует понимать, что политика децентрализации власти в отношении Северной Ирландии будет иметь свои особенности по сравнению с политикой в Шотландии и Уэльсе.

Административно-территориальное деление

Вся территория государства разделена на графства (Англия, Уэльс, Северная Ирландия) и территориальные единицы местного управления (local government areas) (Шотландия). В Англии 45 графств, из них 6 имеют статус "столичных" графств (Большой Манчестер; Мерсисайд; Западный Йоркшир; Южный Йоркшир; Западный Мидлэнд; Тайн и Уэйр). В отдельную административно-территориальную единицу выделен Большой Лондон. Графства, в свою очередь, состоят из 296 административных округов. Большой Лондон — из 32 городских районов и Сити. В сельской местности и небольших городах Англии низовой административно-территориальной единицей является приход.

Территория Уэльса состоит из 11 графств и 11 городов-графств. В сельской местности графства делятся на общины. В Шотландии образованы 32 территориальные единицы местного управления, в том числе три островные территории (Шетландские, Оркнейские и Гебридские острова). Низовой административно-территориальной единицей является община.

Территория Северной Ирландии состоит из 6 графств, которые, в свою очередь, делятся на 26 округов.

Органы местной власти и реформа местного управления

На всех уровнях административно-территориального деления Соединенного Королевства местная власть представлена органами местного самоуправления. Самоуправление в административно-территориальных единицах осуществляется советами, избираемыми населением. Исключение составляют графства Северной Ирландии и "столичные" графства Англии, а также Большой Лондон.

В июне 1997 года Великобритания подписала Европейскую хартию о местном самоуправлении, которая предусматривает определенные стандарты прав органов местного самоуправления в европейских странах. И хотя последняя крупная реформа местного управления была проведена в 1974—1975 гг., присоединение Великобритании к Европейской хартии предполагает новые изменения. Так, в рамках конституционной реформы, проводимой лейбористами, 2 мая 1998 г. состоялся референдум по вопросу о вос-

создании Городского собрания и избрании мэра Лондона. Большинство жителей столицы высказалось в пользу таких изменений. После принятия Парламентом соответствующего закона выборы назначены на май 2000 года.

Порядок формирования и состав органов местной власти. Члены местных советов (советники) избираются гражданами на определенный срок. Они осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе и в сочетании с основной профессиональной деятельностью. При этом по действующему законодательству советники имеют право на освобождение от работы на определенный срок при выполнении своих депутатских обязанностей. Работодатель обязан не только предоставлять советнику такую возможность, но и оплачивать это время по средней ставке заработной платы.

Совет избирает из числа советников председателя (в столичных районах и в округах "столичных" графств он именуется мэром) и формирует комитеты, в состав которых могут входить наряду с советниками и другие лица. Основная форма работы совета — сессия, на которой рассматриваются наиболее важные вопросы местного самоуправления.

Компетенция. Законодательство определяет компетенцию органов местного самоуправления каждого уровня административно-территориального деления. Советы графств занимаются вопросами: а) транспортного развития; б) дорожного движения; в) охраны порядка (полиции); г) образования; д) социального обслуживания; е) пожарной безопасности.

К компетенции советов округов относится: а) здравоохранение; б) местное планирование; в) жилищное строительство.

Советы приходов или общие собрания избирателей (в тех приходах, где население насчитывает менее 150 избирателей, советы не могут создаваться по закону) решают все те вопросы, которые не входят в компетенцию вышестоящих советов.

Акты. Решения нормативного характера, принимаемые органами местного самоуправления, являются, как правило, актами делегированного законодательства. Это логически следует из доктрины inter vires, в соответствии с которой местные органы власти осуществляют свои полномочия в пределах, определенных им центральной властью. Нормативные постановления органов местного самоуправления устанавливают общеобязательные правила для определенной территории и до вступления в силу должны быть утверждены соответствующим (в зависимости от предмета регулирования) центральным правительственным ведомством. Законность актов органов местной власти, т. е. их соответствие закону, на основе которого им были делегированы полномочия, контролируется судебными органами. Если суд установит, что имело место превышение полномочий (ultra vires), то действия, осуществленные на его основе, признаются не имеющими юридической силы.

Глава 16. Основы конституционного права Французской Республики

§ 1. Конституция и конституционное развитие

Франция принадлежит к числу государств, внесших особенно весомый вклад в развитие конституционно-правовой теории и практики. За годы, прошедшие после Великой французской революции, т. е. за 200 с небольшим лет, в стране сменилось четыре республики, две империи, существовали различные переходные режимы и формы правления. За этот период принято около двух десятков различных конституций, конституционных хартий и конституционных законов. По образному выражению известного французского государствоведа профессора Марселя Прело, Франция представляет собой настоящую лабораторию по изготовлению конституций, их можно здесь найти буквально на любой вкус.

Конституция 1958 г., ее характерные черты и особенности

Ныне действующая Конституция Франции, оформившая создание Пятой республики, была одобрена подавляющим большинством голосов на референдуме, состоявшемся 28 сентября 1958 г., и вступила в силу 4 октября 1958 г. Принятию этой Конституции предшествовало нарастание глубокого политического кризиса в стране. Установленный в 1946 г. во Франции режим усиленного парламентаризма, известный под названием Четвертой республики, способствовал росту политической нестабильности, "правительственной чехарде" и падению авторитета государственных властей. Серьезный ущерб международным позициям Франции нанесли колониальные войны, особенно в Индокитае и в Алжире. Именно во французском экспедиционном корпусе в Алжире начался в мае 1958 г. антиреспубликанский мятеж, который создал реальную угрозу демократическому строю и мог стать источником серьезных конфликтов и столкновений в метрополии.

В сложившейся обстановке французский парламент принял решение о передаче власти в руки общенационального лидера, который был бы в состоянии вывести страну из кризиса, подготовить и осуществить конституционную реформу в целях укрепления авторитета власти и возрождения величия Франции. Президент Республики обратился к генералу Шарлю де Голлю, национальному герою периода борьбы за освобождение, своего рода харизматическому лидеру, который в течение многих лет оста-

вался не у дел. Генерал дал свое согласие, и 1 июня 1958 г. Национальное собрание Франции большинством в 329 голосов против 224 наделило де Голля чрезвычайными полномочиями в законодательной области. Одновременно был вотирован конституционный закон, определивший рамки осуществляемой конституционной реформы. В законе были сформулированы 5 принципов, которым должно было следовать новое правительство при разработке проекта конституции. Среди них — выборы как источник власти, а равно разделение властей. К числу конституционных принципов было отнесено также установление парламентской ответственности Правительства и подтверждение независимости судебной власти. В качестве отдельного принципа было сформулировано требование уважения основных свобод. Наличие этого конституционного закона и закрепленных в нем пяти принципов предопределили особенности и характер проекта конституции, выработанного и представленного на референдум. В частности, результатом стал определенный компромисс между концепциями сильной личной власти и парламентского контроля за деятельностью правительства. История разработки и принятия Конституции 1958 г. во многом объясняет, почему во Франции утвердилась такая своеобразная форма правления, как смешанная республика, сочетающая в себе элементы президентской и парламентской.

Конституция 1958 г. в ее первоначальной редакции состояла из краткой преамбулы и 92 статей, сведенных в 15 разделов. Вместе с тем в преамбуле торжественно заявлялось о приверженности французского народа правам человека и принципам национального суверенитета в том виде, как они были определены в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и дополнены и расширены в Преамбуле к Конституции 1946 г. Эта отсылка была в последующем истолкована как признание Декларации и Преамбулы 1946 г. в качестве действующего французского права и источника конституционного права страны. Таким образом, структурно французская Конституция оказалась как бы состоящей из трех законодательных текстов: из основного закона, вотированного на референдуме 28 сентября 1958 г., Декларации 1789 г. и Преамбулы к Конституции 1946 г.

В течение довольно длительного срока вопрос о юридической силе Декларации и Преамбулы оставался спорным. Однако начиная с 1970 г. Конституционный совет, являющийся во Франции органом конституционного контроля, признал за Декларацией и Преамбулой ту же юридическую силу, что и за постановлениями текста 1958 г., сформулированными в виде статей основного закона. Более того, из ряда решений, принятых высшими судебными органами Франции, вытекает, что в этих документах сформулированы основополагающие принципы, обязательные для всех государственных органов страны. Декларация 1789 г. и Преамбула 1946 г. содержат положения, преимущественно относящиеся к правам и свободам человека, утверждению принципов наци-

онального суверенитета, признанию народа в качестве единственного источника власти.

Конституция подтверждает верховенство основных прав и свобод, признавая за ними значение общих принципов права. Широкие полномочия единоличного главы государства в значительной мере уравновешиваются наличием института парламентской ответственности Правительства.

Принцип "правления народа, через народ и для народа" остается основным принципом Французской Республики.

Конституция 1958 г. закрепляет республиканскую форму правления во Франции, причем особо оговаривает, что данная форма правления не может быть предметом пересмотра. Основной закон подтверждает приверженность Франции принципам правового, светского и социального государства, что находит свое отражение как в постановлениях Конституции, так и в текущем законодательстве.

Весьма важное значение имеют определенные в Конституции принципы внешней политики Франции. Согласно этим принципам Французская Республика сообразует свою деятельность с нормами международного публичного права. Должным образом ратифицированные или одобренные международные договоры или соглашения имеют преимущественную юридическую силу по сравнению с внутренним законом, и в случае коллизии между международно-правовой нормой и нормой внутреннего национального права приоритет отдается первой. Уже Преамбула 1946 г. предусматривала возможность ограничения на условиях взаимности суверенитета Франции, если это необходимо для организации и защиты мира. В последующем эти положения были уточнены и дополнены, в частности, в ходе конституционной реформы, связанной с участием Франции в Европейском Союзе.

Основная масса статей конституционного текста 1958 г. посвящена организации публичной власти во Франции. Сравнительно подробно регулирует Конституция статус и полномочия Президента Республики, более лапидарно — место и роль Правительства и характер его взаимоотношений с парламентом. Конституция содержит развернутые постановления, относящиеся к организации законодательной власти, определяет статус Конституционного совета, закрепляет независимость судебной власти и содержит некоторые нормы, касающиеся организации самоуправления на местах.

Специфика Конституции заключается прежде всего в том, что она подтверждает доминирующее положение исполнительной власти в общей системе государственных властей. Конституция 1958 г. вводит такие новые и сравнительно редко встречающиеся в развитых странах нормы, которые устанавливают определенные рамки законодательной деятельности Парламента и даже подчиняют ее в известной мере контролю со стороны исполнительной власти. Именно эти нормы и дали основание говорить о

том, что в Конституции 1958 г. прослеживаются определенные авторитарные тенденции.

Конституция 1958 г. наделила весьма значительными, в том числе самостоятельными, полномочиями главу французского государства. Это обстоятельство послужило основанием для утверждений об установлении в стране режима личной власти. Однако практика функционирования конституционного механизма во Франции показала, что в целом она строится на принципах правового государства в условиях достаточно реального контроля за исполнительной властью со стороны представительных учреждений, а следовательно, нет оснований характеризовать эту Конституцию как антидемократическую или авторитарную.

Порядок пересмотра и конституционные реформы

Французская Конституция принадлежит к числу так называемых жестких конституций, т. е. для осуществления конституционных реформ установлен особый усложненный порядок. Согласно действующей Конституции, предусмотрены две различные процедуры внесения изменений в текст основного закона. Первая предусматривает вотирование конституционного закона посредством референдума, вторая — возможность принятия поправок на основе решения специально созываемого Конституционного конгресса.

Субъектами права конституционного пересмотра являются: Президент Республики, действующий по предложению Премьер-министра, а равно члены Парламента. Законопроект, внесенный Президентом, или предложение закона, внесенное членами Парламента, должны быть вотированы большинством голосов каждой из палат Парламента. После этого одобренный в Парламенте акт передается на референдум и становится конституционным законом, если он получит поддержку абсолютного большинства избирателей, участвующих в голосовании.

В то же время Президент вправе прибегнуть и к другой процедуре: он может созвать совместное заседание палат Парламента в качестве Конституционного конгресса и передать решение вопроса о конституционном пересмотре на его усмотрение. В этом случае, для того, чтобы проект или предложение были одобрены, необходимо, чтобы за него проголосовало квалифицированное большинство парламентариев, составляющее 3/5 от общего числа поданных голосов.

Практика конституционно-правового развития Франции подтверждает, что в зависимости от конкретных обстоятельств, от общеполитической ситуации, складывавшейся в стране, использовались различные процедуры пересмотра, предусмотренные основным законом. Специфика ситуации, складывающейся в этой области, состоит в возникновении своеобразного института *отложенного пересмотра*. Суть его состоит в том, что проект или предложение закона о пересмотре Конституции могут быть одобрены

большинством каждой из палат Парламента, что является необходимым условием для применения последующей процедуры пересмотра. Однако это не обязывает Президента Республики прибегнуть к последующей процедуре. В результате целый ряд проектов конституционного пересмотра прошли стадию одобрения в палатах (в их числе, например, такой важный, как изменение срока полномочий Президента Республики), но не были в последующем представлены на одобрение ни на референдум, ни в Конгресс. Соответственно, возникают отложенные решения, причем никакого срока давности в этом случае не устанавливается.

За годы существования Пятой республики основной закон государства не раз подвергался конституционному пересмотру. Первые поправки были внесены в Конституцию Французской Республики в 1960 г. Речь шла об изменении постановлений, определявших характер и структуру так называемого "франко-африканского сообщества". Образованное с созданием Пятой республики сообщество должно было объединить вокруг Франции-метрополии ее бывшие заморские владения, входившие ранее во Французский союз и получившие статус государств — членов сообщества. Первоначальная редакция Конституции 1958 г. устанавливала несовместимость пребывания в сообществе со статусом независимого суверенного государства. По справедливому замечанию французского конституционалиста профессора Франсуа Люшера, единственным государством, не имевшим права юридически входить в состав сообщества, оказалась сама Франция. Но ревизия была обусловлена другими причинами. В 1960 г. большинство бывших французских колоний в Африке провозгласили себя суверенными государствами. Франция вынуждена была признать независимость этих государств и, соответственно, внести во французскую Конституцию поправки, которые изменяли положения, относившиеся к структуре сообщества. В последующем раздел XIII Конституции "О Сообществе" был отменен Конституционным законом от 4 августа 1995 г.

Весьма значимые для государственного строя страны изменения были внесены во французскую Конституцию в 1962 г. Они касались порядка выборов Президента Республики. Первоначально Конституция 1958 г. предусматривала, что Президент Республики будет избираться коллегией выборщиков. Эта коллегия формировалась на основе довольно сложной процедуры и включала в себя парламентариев, членов генеральных советов департаментов и представителей от муниципальных советов коммун. Практически в коллегии численно преобладали представители мелких, главным образом сельских, коммун. Данная процедура была применена на первых президентских выборах, проходивших в 1958 г., и пост главы государства занял Ш. де Голль. Он же предложил в 1962 г. внести в Конституцию поправку, согласно которой система косвенных выборов избрания Президента заменялась прямым всеобщим голосованием.

Предложенная поправка вызвала решительное возражение со стороны представителей почти всех политических партий, кроме голлистской, созданной в целях поддержки политического курса главы государства. Главный довод противников конституционной реформы заключался в том, что предложенная поправка умолит значение национального Парламента и усилит роль и влияние единоличного главы государства. Обосновывалось это тем, что в случае реформы депутатам Парламента, избиравшимся по округам, будет противостоять единоличный Президент, получающий отныне свои полномочия непосредственно от всего населения страны.

Возник острый политический кризис. Депутаты Национального собрания подавляющим большинством голосов одобрили резолюцию порицания Правительству, которая явно была направлена против Президента. В ответ на это решение нижней палаты Парламента Президент распустил Национальное собрание, назначил досрочные выборы и воспользовался сложившейся ситуацией, чтобы вынести на референдум предложенный им проект, вопреки требованиям конституционной процедуры. Формальным основанием для проведения референдума явилась ст. 11 Конституции, предусматривающая, в частности, возможность реформы системы государственной власти. И хотя, по мнению большинства специалистов в области конституционного права, подобное решение было неправомерным, воспротивиться ему распущенный Парламент был не в состоянии. Референдум был проведен, и проект реформы был одобрен большинством голосов избирателей. Начиная с выборов 1965 г. Президент стал избираться прямым всеобщим голосованием.

Последующие конституционные пересмотры касались менее важных, хотя и существенных вопросов конституционно-правового развития Французской Республики. Так, путем конституционных поправок были изменены даты и сроки парламентских сессий. Изменен круг субъектов, пользующихся правом обращения с запросом в орган конституционного контроля, несколько изменен порядок замещения поста Президента Республики в случае досрочной вакансии. Четырежды изменения в Конституцию вносились в 90-е гг.

Пожалуй, один из наиболее значительных конституционных пересмотров был осуществлен в связи с введением в действие Маастрихтского договора о создании Европейского Союза. Орган конституционного контроля, куда был направлен запрос Президента Республики, констатировал невозможность ратификации без внесения изменений во французскую Конституцию в силу несовместимости текста Маастрихтского договора и основного закона Республики. Ситуацию урегулировали путем внесения изменений в Конституцию, использовав для этого процедуру Конгресса.

Однако, исходя из ситуации, сложившейся в стране, и принимая во внимание некоторые события за пределами Франции, Президент Республики, несмотря на положительное заключение Конгресса, принял решение о вынесении проекта Договора о со-

здании Европейского Союза на референдум, используя постановление ст. 11 Конституции. В результате всеобщего голосования, прошедшего 20 сентября 1992 г., Договор был одобрен незначительным большинством голосов (51,05%). Соответственно в Конституции Франции появился новый раздел XIV, посвященный Европейским Сообществам и Союзу. Центральное положение этого раздела гласит, что "Республика, участвуя в Европейских Сообществах и Европейском Союзе, образованным государствами на основе добровольного выбора и в силу договоров, которые их учреждают, осуществляет определенные принадлежащие им полномочия совместно". Показательно, что в отличие от ФРГ, где также имел место пересмотр основного закона в связи с вхождением в Европейский Союз, в соответствии с которым эта страна предусматривает возможность передачи Союзу части суверенитета на основе закона, во Франции была принята иная формула: здесь речь идет не о передаче части суверенитета, а лишь о совместной компетенции.

Осуществленные за годы существования Пятой республики конституционные пересмотры внесли определенные изменения и в структуру государственных органов, и в порядок их функционирования, и даже в определенной степени в международно-правовой статус Французской Республики. Однако основные принципы демократии, построения и функционирования системы государственных институтов не претерпели радикальных изменений. Речь идет, скорее, о том, что в условиях Пятой республики наметилась тенденция к некоторому повышению роли Парламента и авторитета Правительства как коллегиального органа.

Конституционный контроль

Французская Пятая республика использует систему квазисудебного конституционного контроля. На протяжении довольно длительного периода в стране шла острая полемика по вопросу о легитимности введения конституционного контроля.

По мнению многих специалистов конституционного права, создание органов конституционного надзора или контроля противоречит концепции национального суверенитета, признанию народа в качестве единственного источника власти, осуществляющего эту власть как непосредственно, путем референдума и выборов, так и опосредованно — через своих представителей. Концепция, которая восходит еще к трудам Жан Жака Руссо, длительное время считалась незыблемой, а следовательно, исключала возможность осуществления ревизии каким бы то ни было органом решения, принятого представителями, избранными населением страны путем всеобщего голосования. Однако по мере развития концепции прав и свобод как главной системообразующей части конституционного права, по мере того как признавалось, что не исключается возможность нарушения основных прав

и свобод путем принятия неправомерного закона, подход к проблеме конституционного контроля начал изменяться. И уже в 1958 г. появляется сравнительно эффективный орган конституционного надзора в лице Конституционного совета. Аналогичный по названию орган существовал и во Франции Четвертой республики. Но он оказался неэффективен и практически не функционировал. Совершенно иное положение занимает Конституционный совет, созданный в соответствии с основным законом Пятой республики. Он наделен реальными и достаточно эффективными полномочиями, позволяющими ему активно влиять на законотворческий процесс в стране. Он приобрел также и некоторые другие, весьма важные функции, выступая, в частности, в качестве судьи по выборам.

Конституционный совет представляет собой независимый государственный орган, который осуществляет свою деятельность на коллегиальной основе. Он состоит из девяти членов, назначаемых сроком на 9 лет. Три члена Конституционного совета назначаются Президентом Республики, три — Председателем Национального собрания, три — Председателем Сената. Помимо назначаемых членов Конституционного совета в состав Конституционного совета входят также ex officio все бывшие президенты Французской Республики. (Из ныне живущих экс-президентов Франции только Валери Жискар д'Эстен мог бы войти в состав Конституционного совета. Однако согласно органическому закону о Конституционном совете всем его членам запрещено заниматься политической деятельностью. Поскольку бывший Президент Франции предпочел активную политическую деятельность пребыванию в Конституционном совете, он официально объявил о неучастии в работе этого органа.)

На сегодняшний день Конституционный совет состоит только из назначаемых членов. Обновление состава Совета производится по третям каждые три года. Мандат члена Конституционного совета по истечении срока полномочий не возобновляется. Член Конституционного совета вправе подать в отставку до истечения срока своих полномочий. Он может быть освобожден Конституционным советом от своего мандата в случае, если он не исполняет должным образом своих обязанностей или если его физическое состояние не позволяет продолжать работу в Совете.

Председатель Конституционного совета назначается Президентом Республики. Он руководит работой Конституционного совета и представляет его на официальных церемониях, назначает докладчиков по делам, рассматриваемым в Конституционном совете, определяет дату и порядок дня заседаний. В случае разделения голосов поровну голос председателя дает перевес. Председатель Конституционного совета занимает пятое место в официальной иерархии должностных лиц Республики после Президента, Премьер-министра и председателей палат. Действующий органический закон не только запрещает политическую активность членам Конституционного совета, но и предусматривает целый ряд

ограничений в отношении занятия адвокатской и иной профессиональной деятельностью.

Конституционный совет Франции осуществляет только превентивный контроль за соответствием законопроектов и законопредложений Конституции. В случае получения соответствующего обращения от официальных лиц, наделенных правом принесения протеста в Конституционный совет, последний должен вынести свое решение в течение одного месяца. Правительство может объявить о необходимости экстренного вынесения решения, и тогда срок рассмотрения сокращается до 8 дней. Если законопроекты или законопредложения признаны противоречащими Конституции, они не могут быть вотированы в качестве закона, обнародованы и введены в действие. Решение, вынесенное в этом случае Конституционным советом, является окончательным и обжалованию не подлежит. Оно обязательно для всех государственных властей, административных и судебных органов. Если запрос направлен Президентом Республики относительно закона, вотированного Парламентом, то течение срока промульгации закона приостанавливается вплоть до вынесения решения Конституционным советом. Автоматически передаются на рассмотрение Конституционного совета, независимо от того, имеет место обжалование или нет, такие акты, как регламенты палат и все органические законы, то есть такие законы, которые принимаются на основе прямого уполномочия Конституции и в развитие конституционных постановлений.

Практика работы Конституционного совета показала, что он проявляет определенную активность и в связи с такой специфической деятельностью, как ратификация международных договоров и соглашений. В частности, в этот орган может поступить запрос о том, соответствует ли международный договор или международное соглашение Конституции. В том случае, если Конституционный совет признает наличие расхождения или несовместимости, закон, уполномочивающий ратифицировать международный договор, может быть принят только после внесения изменения в Конституцию. В связи с рассмотрением таких вопросов Конституционный совет вправе высказать также определенные соображения по поводу условий принятия и осуществления международных обязательств. Ни Конституция, ни законодательство прямо подобное полномочие не оговаривают. Больше того, из текста Конституции видно, что при принятии закона о ратификации Парламентом, внесение каких-либо оговорок запрещено. Однако Конституционный совет правомочен снабжать свое решение о конституционности или неконституционности международного договора определенными разъяснениями и комментариями, приобретающими иногда характер оговорки.

Конституционный совет не имеет права принимать к своему рассмотрению вопрос о конституционности того или иного закона, уже вступившего в законную силу. Однако поскольку Консти-

туция 1958 г. ввела ограничение сферы применения закона, Правительство может просить Конституционный совет определить, является ли действующий закон, принятый до вступления в силу Конституции 1958 г. подпадающим под ограничительное постановление или нет. Если Конституционный совет признает, что действующий закон относится к регламентарной сфере, он может быть изменен и заменен актом исполнительной власти.

Конституционный совет во Франции наделен и некоторыми другими полномочиями, непосредственно не связанными с осуществлением функций конституционного надзора. Этот орган является судьей по выборам. Он осуществляет надзор за правильностью проведения президентских выборов, производит официальную регистрацию кандидатов, подтверждая тем самым законность их выдвижения, определяет результаты голосования и прокламирует избрание Президента Республики. Он же рассматривает жалобы, подаваемые относительно правильности проведения выборов Президента Республики.

Те же надзорные функции осуществляются Конституционным советом и при проведении референдума.

Конституционный совет рассматривает также жалобы, приносимые на правильность выборов депутатов и сенаторов. В Пятой республике, в отличие от Четвертой, сами палаты не решают вопрос о правильности избрания своих членов. Эта функция передана Конституционному совету. Именно он и решает окончательно вопрос о правомерности предоставления парламентского мандата. В случае, если Конституционный совет констатирует грубое нарушение, допущенное в ходе выборов, он может отменить результаты голосования. Опыт Пятой республики показывает, что если в первые годы после принятия Конституции 1958 г. активность Конституционного совета была сравнительно невысока, то в настоящее время он прочно утвердился в качестве высшей государственной инстанции, которой принадлежит решающее слово в сфере конституционной законности.

§ 2. Конституционные права и свободы

Концептуальные построения и правовое закрепление основных прав и свобод

Главную роль в закреплении и регулировании основных прав и свобод во Франции играют два структурно обособленных конституционных текста. Это **Декларация прав человека и гражданина,** одобренная 26 августа 1789 г., и **Преамбула к Конституции 1946 г.** Некоторое число постановлений, относящихся к этой сфере, содержится также в тексте, вотированном в 1958 г.

Декларация 1789 г. представляет собой выдающийся правовой акт, оказавший огромное влияние на конституционно-право-

вое развитие как Франции, так и многих других государств мира. Небольшой по объему документ, состоящий всего из 17 статей, не только закрепляет важнейшие права и свободы личности, но в значительной мере отражает на уровне права те концептуальные теоретические положения и идеи, которые получили распространение во Франции в период, предшествующий Великой французской революции, и в ходе ее осуществления. В ней нашли, в частности, свое отражение взгляды и идеи, развивавшиеся Жан Жаком Руссо (в том, что касается естественных прав человека, верховенства закона, национального суверенитета), идеи Шарля Монтескье, особенно его учение о разделении властей, идеи Дидро и Вольтера, в том числе относящиеся к свободе совести, идеи школы физиократов относительно собственности и свободы предпринимательства и целый ряд других. Декларация 1789 г. представляет собой, таким образом, двоякий интерес, раскрывая отражение в праве доктринальных построений и одновременно устанавливая те позитивные нормы, которые регулируют осуществление основных прав и свобод.

Несмотря на то, что Декларация разрабатывалась в условиях столкновения разных подходов и мнений и в очень короткий срок (на ее создание было истрачено всего 9 дней), в этом документе излагается довольно стройная доктринальная концепция.

Ст. 1 Декларации провозглашает, что все люди рождаются и остаются свободными и равными в правах. Таким образом, в ней закрепляется учение о естественных и неотъемлемых правах человека, правах, присущих ему как разумному существу, правах, которые не могут быть отчуждены, не могут быть дарованы кем-то свыше, в том числе государством, а принадлежат человеку в силу самого его существа. К числу таких прав отнесены, например, свобода, собственность, безопасность, право на сопротивление угнетению.

Для того чтобы защитить естественные и неотъемлемые права человека, люди вступают в политический союз, заключают своего рода общественный договор, в результате которого и возникает государственная власть. Однако верховная власть, суверенитет принадлежат только нации в целом, и, соответственно, лишь народ является источником власти. Главная задача этой последней состоит в том, чтобы защитить каждого человека, каждого члена общества от возможных посягательств на его естественные права и обеспечить их осуществление. Важнейшей гарантией осуществления прав человека и гражданина служит существование публичной власти. Публичная власть учреждается в интересах всех, а следовательно, сила этой власти не может служить частным интересам тех, кому она доверена. В совокупности с правом на сопротивление угнетению эта формула означала право на использование всех средств для противодействия неправомерным акциям властей.

Интересно решает Декларация вопрос о месте и роли закона. Закон квалифицируется как выражение всеобщей народной воли. Каждый гражданин имеет право лично или через посредство своих представителей участвовать в законотворчестве. Декларация провозглашает равенство всех перед законом, социальные же различия увязывает с общественной полезностью, а не с принадлежностью к тем или иным социальным группам и слоям. Закон не может и не должен наносить ущерб общественным интересам. Никого нельзя принуждать к совершению действий, которые не предписаны законом. Декларация устанавливает, таким образом, важнейший принцип конституционного права применительно к сфере прав и свобод, согласно которому дозволено все, что прямо не запрещено законом.

С этим принципом связано и само определение свободы. В соответствии со ст. 4 Декларации под свободой понимается право делать все, что не наносит ущерб третьим лицам. Осуществление естественных прав каждым человеком ограничивается наличием аналогичных прав, принадлежащих другим лицам. При этом каждый из членов общества должен пользоваться одинаковыми правами, а их ограничения могут быть установлены только законом.

Итак, Декларация 1789 г., опираясь на доктрину естественных прав и свобод человека, закрепляет необходимость публичной власти как гаранта этих прав, принадлежность власти народу, признание за законом выражения высшей народной воли и обеспечение при помощи равного для всех закона свободы и возможных пределов ее ограничения. На этой основе формулируются процессуальные и другие субъективные права, закрепляемые в Декларации 1789 г. Авторы Декларации не только провозглашают те или иные принципы или свободы, они одновременно указывают на необходимость их реального осуществления и на те гарантии, которые призваны обеспечить защиту человека, общества от произвола власти. В этом отношении особенно показательна ст. 16, которая устанавливает, что любое общество, не обеспечивающее гарантию прав и не осуществляющее разделение властей, практически не обладает Конституцией, т. е. не имеет конституционного законного строя.

В основе Декларации 1789 г. лежала концепция либерализма, в соответствии с которой при осуществлении своих прав, при решении своей собственной судьбы индивид должен был рассчитывать только на свои собственные силы. Задача же государства заключалась в том, чтобы создать благоприятные внешние условия и обеспечить равенство возможностей различных членов общества. Все это нашло свое выражение в известной формуле либерализма, признававшей за государством роль ночного сторожа.

Практика общественного развития весьма быстро показала, что одновременное соблюдение принципа свободы и равенства может оказаться источником серьезного социального конфликта. Свобода в ее абсолютном выражении неизбежно порождает нера-

венство, прежде всего экономическое, и угрозу нарастания социального конфликта, и, следовательно, потенциальную угрозу самой свободе. В свою очередь имущественное неравенство создает необходимость более активного участия государства в регулировании общественных процессов, в обеспечении большей социальной справедливости и защите наиболее обездоленных слоев и членов общества. На этой основе рождается концепция социального государства, которое не только выступает в роли ночного сторожа, но и обеспечивает предоставление определенных социальных услуг, необходимых для прогресса всего общества в целом. В сфере правовой это приводит к появлению и закреплению на конституционном уровне широкого круга социальных и экономических прав и свобод, прав и свобод в области культуры и творчества. Первые законодательные акты в данной области появляются еще в XIX и первой половине XX в., но, пожалуй, наиболее полное отражение этот новый подход и, соответственно, его правовое выражение находят в Преамбуле к Конституции 1946 г.

Конституционные реформы, осуществленные в Пятой республике, формально не затронули сферу основных прав и свобод человека и гражданина. Однако за эти годы был принят целый ряд законодательных актов, которые уточнили само понимание отдельных конституционных постановлений и в значительной мере определили механизм их реализации. В силу особенностей французской правовой системы наряду с законом значительную роль сыграли в этой области и регламенты исполнительной власти. Наконец, следует отметить, что по мере активизации Конституционного совета многие из принимавшихся им решений позволили уточнить толкование отдельных прав и свобод и определить рамки правомерной деятельности высших государственных органов, и прежде всего законодательного органа страны, в этой области.

Современная конституционно-правовая доктрина во Франции проводит различия в понятии *основные* (или основополагающие) *принципы* и *общие принципы права*. К числу первых относятся те положения, которые непосредственно фигурируют в конституционных текстах. Эти основополагающие принципы обязательны для законодателя, и Конституционный совет должен следить за тем, чтобы принимаемые законодательные акты соответствовали указанным принципам. Практически все основные права и свободы, перечисленные в конституционных текстах, рассматриваются сегодня как основополагающие принципы, а значит, законодатель обязан следовать этим принципам во всей своей деятельности.

Что касается общих принципов права в том смысле, как о них говорит ст. 34 Конституции, они рассматриваются в первую очередь как принципы, связывающие не законодателя, а исполнительную власть. Соответственно функция контроля за их соблюдением возлагается не на Конституционный совет, а на органы административной юстиции, возглавляемой Государственным советом Франции. На практике, тем не менее, грань между этими

двумя понятиями оказывается достаточно условной. Конституционный совет даже путем толкования может признать те или иные принципы, содержащиеся в законе в качестве основополагающих, превращая их тем самым в положения, как бы приравненные по своей силе к конституционным и, следовательно, подконтрольные самому Конституционному совету.

Личные права и свободы

Личные права и свободы традиционно относят во Франции к числу естественных и неотъемлемых прав человека. Основные положения, относящиеся к личным правам и свободам, содержатся в Декларации 1789 г. В свою очередь Преамбула к Конституции 1946 г. подтверждает, "что всякое человеческое существо независимо от расы, религии и вероисповедания обладает неотъемлемыми и священными правами. Французский народ торжественно подтверждает права и свободы человека и гражданина, освященные Декларацией прав 1789 г., и основные принципы, признанные законами Республики". Как видно из приведенного положения, основные права и свободы и основополагающие принципы, их определяющие, содержатся не только в конституционных текстах, но и в законах Республики, которые тем самым с точки зрения материальной превращаются как бы в составную часть французской Конституции.

Посмотрим, каковы же те основные принципы, которые регулируют осуществление личных прав и свобод. Согласно ст. 2 Декларации ими являются: свобода, собственность, безопасность и право на сопротивление угнетению. В известной степени эти положения конкретизируются последующими статьями Декларации, которая определяет само понятие свободы, а также условия и пределы свободы в рамках организованного общества. Согласно ст. 7, никто не может быть обвинен, арестован или задержан иначе как на основании закона и в формах, которые им предусмотрены. Любой произвол, любое нарушение в этой области влекут за собой ответственность. Никто не может быть наказан иначе как на основании закона, причем закон, устанавливающий или ужесточающий наказание, не имеет обратной силы. Статья 9 Декларации формулирует презумпцию невиновности. Декларация содержит положение, весьма близкое к принципу "хабеас корпус". Основные процессуальные гарантии, предусмотренные в ней, и предопределяют характер соответствующего процессуального, а в определенной мере и материального права Франции.

В Декларации 1789 г. содержится также целый ряд других постановлений, формулирующих конкретные права и свободы. Среди них: свобода мнений, свобода вероисповедания, свобода распространения своих идей, при условии возможной ответственности за злоупотребление этим правом, устанавливаемой на основе закона.

К числу личных свобод, рассматриваемых в качестве одного из фундаментальных принципов французского права, относится право частной собственности. Она провозглашается священной и неприкосновенной. Вместе с тем Декларация наряду с этой общей посылкой указывает и на возможность ограничения данного права. Лишение собственности возможно только на основании закона, в случае если это порождается общественной необходимостью и при условии предварительной и справедливой компенсации.

Все принципы, провозглашающие и регулирующие осуществление прав и свобод, получили свою детализацию в текущем законодательстве, в решениях и постановлениях высших судебных органов и Конституционного совета, а также были в определенной мере дополнены положениями международных договоров и соглашений, касающихся осуществления прав и свобод, участником которых является Франция. В этом смысле среди наиболее важных следует назвать такие международно-правовые акты, как договоры, учреждающие Европейские Сообщества, и Маастрихтский договор 1992 г., который, в частности, относит основные права и свободы, а равно демократические конституционные принципы к общим принципам права. В число важнейших актов, содержащих общеобязательные правила, определяющие пользование правами и свободами, входит также Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в 1950 г. Правда, Франции понадобилось десять лет, прежде чем эта Конвенция была ратифицирована, тем не менее она была введена в действие, и Франция согласилась с обязательной юрисдикцией контрольных органов, создание которых предусмотрено этой Конвенцией. Отмечая эволюцию института личных прав и свобод, необходимо обратить особое внимание на законодательное подтверждение права на жизнь, повлекшее за собой отмену и запрет смертной казни во Франции.

Социальные и экономические права

Они изложены, главным образом, в *Преамбуле к Конституции 1946 г.* Создатели этого документа подчеркивают необходимость закрепления экономических, политических и социальных принципов, отвечающих новым условиям общественного развития.

Значительное место в Преамбуле занимают положения, относящиеся к сфере осуществления трудовых прав. Особо важное значение имеют постановления, обязывающие государство способствовать реализации трудовых прав и одновременно подтверждающие право каждого человека защищать свои права и свои интересы при посредничестве профсоюзных организаций. Профсоюзные права не только гарантируются, но и получают свое развитие в результате признания права на забастовку, а также на участие трудящихся через посредство уполномоченных ими

лиц в коллективном определении условий труда, выработке и заключении коллективных договоров, а равно в руководстве предприятиями.

Преамбула предусматривает предоставление гарантий развитию личности и семьи. Государство заявляет о своем внимании и заботе о матери и ребенке, об оказании помощи престарелым и лицам, не имеющим возможности трудиться. В Преамбуле говорится о гарантиях, которые предоставляет государство всем членам общества в целях охраны здоровья, обеспечения отдыха и досуга, подчеркивается необходимость обеспечить общедоступность образования для всех членов общества. Само по себе данное положение не является какой-то новеллой, оно известно законодательству Франции еще со времен Второй республики, однако конституционное закрепление этого права и его расширительное толкование, как и придание этому праву статуса конституционного принципа, имеют, безусловно, позитивное значение. "Нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, к приобретению профессии и культуре. Организация общественного бесплатного и светского образования всех степеней является долгом государства".

Определенное уточнение вносит Преамбула к Конституции 1946 г. и в осуществление права собственности. Любое имущество или предприятие, которое имеет или приобретает характер публичной службы или монополии, должно в силу самого этого факта быть превращено в коллективную собственность. Это положение несомненно уточняет и дополняет положение, содержащееся в Декларации 1789 г. В то же время судебная практика показала, что общие принципиальные установления документа 1789 г., в частности в отношении предварительного и справедливого возмещения, полностью сохраняют свою силу и применяются судебными учреждениями Республики. Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что появление новых формул относительно коллективной собственности отнюдь не воспрепятствовало довольно широкой денационализации, которая была осуществлена во Франции в 80-е и 90-е гг.

Политические права и свободы

Постановления, закрепляющие основные политические права и свободы граждан, содержатся в различных конституционно-правовых актах. Они встречаются как в Декларации 1789 г., так и в Преамбуле к Конституции 1946 г., отдельные постановления есть также в тексте основного закона, одобренного в 1958 г. На конституционно-правовом уровне установлены основополагающие принципы построения политического общества и государства во Франции. К этим принципам относятся: признание народа единственным источником власти и утверждение его верховенства путем провозглашения доктрины национального суверенитета.

Девиз Республики — "свобода, равенство и братство". Ее принцип — "правление народа, через народ и для народа". Национальный суверенитет принадлежит народу в целом, никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление. Народ осуществляет свою власть через своих представителей (косвенная демократия) или путем референдума (прямая демократия). Голосование всегда является всеобщим, равным и тайным. Оно может быть прямым или косвенным. Порядок и условия реализации избирательных прав граждан детализируют в избирательном законодательстве и иных нормативных положениях, которые образуют так называемый *избирательный кодекс Французской Республики*.

На конституционном уровне провозглашены такие важнейшие политические права и свободы, как политический плюрализм и свобода образования политических партий, свобода мнения, свобода слова и целый ряд других традиционных политических прав и свобод, многие из которых фигурировали уже в Декларации 1789 г. Последующее законодательство, в том числе и конституционно-правовые акты, закрепило свободу ассоциаций, митингов, шествий и демонстраций, а также целый ряд других. В результате деятельности Конституционного совета многие из принципов политической свободы, даже содержащиеся в актах, которые формально не имеют конституционного статуса, получили признание в качестве основополагающих, т. е. принципов конституционного значения.

Равенство граждан нашло свое дальнейшее закрепление не только в формуле равенства перед законом и судом, но и в равном доступе к занятию мест на государственной службе, равном праве на образование, равном праве на безопасность и т. п. Конституционные тексты особо подчеркивают действие принципа недискриминации и равенства граждан независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, политических убеждений, социального и имущественного положения.

Конституционные тексты содержат сравнительно ограниченный перечень основных прав и свобод, классифицируемых в качестве основополагающих принципов. Вместе с тем конституционная значимость прав и свобод, содержащихся в других источниках права, может быть подтверждена решениями органа конституционного контроля, который в своей практической деятельности при проверке конституционности акта, принимаемого Парламентом, вправе рассматривать их не только с точки зрения формального соответствия тексту Конституции, но и с точки зрения их соответствия основополагающим принципам, содержащимся в органических законах и текущем законодательстве. В то же время, по мнению французских государствоведов, конституционная значимость придается в этом случае только самим принципам, но отнюдь не тем юридическим актам, в которых они сформулированы и изложены.

Юридические гарантии прав и свобод

Основным гарантом осуществления прав и свобод человека и гражданина является *независимая судебная власть.* Статья 66 Конституции устанавливает: "Никто не может быть произвольно лишен свободы.

Судебная власть — хранительница личной свободы — обеспечивает уважение этого принципа в условиях, предусмотренных законом".

Посягательства на права и свободы человека со стороны администрации являются предметом рассмотрения в специальных административных трибуналах. Административная юстиция как бы нацелена на осуществление мер, призванных пресечь неправомерные действия администрации. Органы административной юстиции, используя свои особые формы судопроизводства, вправе отменить любое решение административных органов или должностных лиц государства, если они посягают на права и свободы человека.

Защита прав и интересов человека от посягательств со стороны других лиц, а равно от действий государства, наносящих ущерб имущественным интересам, возлагается на суды общей юрисдикции. Эти суды осуществляют уголовное и гражданское судопроизводство, а также судопроизводство по специальным вопросам путем создания коммерческих трибуналов, судов по трудовым спорам, судов по делам несовершеннолетних и др. Практика показывает, что судебная система Франции сравнительно эффективно справляется с осуществлением своих функций по защите прав человека. Вместе с тем опыт работы Европейского Суда по правам человека показывает, что и французская судебная система не застрахована от ошибок и нарушений. В частности, это касается процессуальных сроков рассмотрения дел и их чрезмерного затягивания, что, по мнению Европейского Суда по правам человека, представляет собой нарушение требований, вытекающих из Конвенции по защите прав человека и основных свобод.

Конституция возлагает функции по защите основных прав и свобод и на некоторые другие государственные органы. Так, Президент Французской Республики в качестве гаранта Конституции обязан не допускать принятия актов либо совершение действий, нарушающих права человека. Ему, в частности, предоставлено в этих целях право отлагательного вето на законопроекты, принятые Парламентом, право обращения в Конституционный совет, а равно право использования чрезвычайных полномочий, предусмотренных статьей 16 Конституции. Кроме того, Президент Республики является гарантом независимости судебной власти, а следовательно, должен принимать меры к тому, чтобы обеспечить независимое функционирование судебных учреждений и неукоснительное исполнение их предписаний как гаранта прав и свобод человека.

В Конституции Франции предусмотрено и существование специального *уполномоченного по правам человека (медиатора)*. Однако он обладает относительно скромными полномочиями, главное из которых — привлекать внимание общественности и обращать внимание административных органов на решения или действия, нарушающие права человека. Активность медиатора во Франции сравнительно невелика и не идет ни в какое сравнение с деятельностью омбудсманов во многих европейских странах. В какой-то мере, очевидно, это объясняется тем фактом, что более эффективным средством защиты человека от посягательств со стороны администрации во Франции выступает административная юстиция.

§ 3. Политические партии и партийная система

Конституционно-правовой статус политических партий

Правовой статус политических партий, их назначение, порядок и условия образования и функционирования в самых общих чертах определяются ст. 4 Конституции. Политические партии образуются свободно и их существование непосредственно не связано с решением какого-либо государственного органа, санкционирующего или отказывающего в признании политической партии. Иначе говоря, во Франции используется так называемая уведомительная система, при которой само объявление о создании политической партии уже представляет собой определенный юридический акт и влечет за собой определенные политико-правовые последствия. Во Франции, в отличие от ФРГ, нет подробного и всестороннего регулирования статуса партий в специальном законе. Поэтому французская юридическая доктрина широко применяет при определении статуса партий Закон об ассоциациях, изданный еще в 1901 г., основные положения которого были подтверждены Конституционным советом, признавшим свободу создания ассоциаций, в том числе и политических, основополагающим принципом конституционного характера.

Политические партии не обязаны проходить регистрацию. Однако если политическая партия хочет обрести качество юридического лица, она должна удовлетворять требованиям Закона об ассоциациях и представить необходимые для регистрации документы. Особенность правового регулирования заключается в данном случае в том, что государственные органы, осуществляющие эту регистрацию, в принципе не вправе отказать в этой регистрации, а следовательно, и в публичном объявлении о ее создании. Запрет деятельности партии может иметь место, но только при условии применения процедуры судопроизводства и нали-

чии достаточных оснований для вынесения соответствующего судебного решения.

Среди условий образования и функционирования политических партий фигурируют такие, как соблюдение принципа национального суверенитета и демократии. Формулировки довольно общие и поддающиеся широкому толкованию. Из смысла этих постановлений явствует, что политическая партия обязана уважать принципы народовластия и законы, являющиеся выражением воли народа. Ей надлежит действовать в условиях и в рамках установленного конституционного строя. Предполагается также, что партия будет носить национальный характер, она не может быть образована иностранцами, а ее деятельность не должна финансироваться из иностранных источников.

В конституционном порядке определяется и главное социальное назначение политических партий. Основной закон устанавливает, что политические партии должны способствовать выражению мнений в ходе голосования. Речь идет в сущности о том, что главное назначение политических партий — участвовать в организации и проведении выборов, выражая интересы тех или иных групп и слоев населения, и тем самым способствовать учету их воли и интересов в ходе формирования и деятельности представительных учреждений. Конечно, на практике активность политических партий далеко не сводится к организации избирательных кампаний, подготовке и проведению выборов в представительные учреждения и на выборные государственные должности. Однако, с точки зрения основного закона, именно такого рода деятельность должна составлять главное направление функционирования любой политической партии. Подобный подход, как правило, разделяет и большинство самих политических партий во Франции, чьи структуры и организация предназначены в первую очередь для борьбы в ходе избирательных кампаний.

Острые дискуссии вызвал во Франции вопрос о финансировании деятельности политических партий. При рассмотрении соответствующих проектов в Парламенте значительная часть политических партий высказалась против прямого финансирования за счет бюджетных средств. Главный резон состоял в том, что государственное финансирование предполагает публичную отчетность и возможность официальной проверки расходования средств. В допуске государственных контролеров к партийной кассе мало кто заинтересован. Во Франции формально дотируется не столько политическая партия, участвующая в избирательной кампании, сколько сами кандидаты, получающие право на возмещение своих расходов в ходе избирательных кампаний. Однако выдвижение кандидатов на выборах фактически остается прерогативой политических партий, и от их поддержки в решающей степени зависит возможность победы кандидата на выборах.

Основные политические партии Франции

С возникновением Пятой республики произошли серьезные изменения в расстановке политических сил в стране, что в свою очередь нашло выражение и в формировании и деятельности новых политических партий и объединений. Возвращение к власти генерала де Голля сопровождалось созданием политического объединения его сторонников, которое сформировалось первоначально как движение, а затем, практически уже в постголлистский период, было реорганизовано в политическую партию. Такой проголлистской политической партией является в настоящее время *Объединение в поддержку республики (ОПР).* Лидером партии является Жак Ширак, формально оставивший свой пост в связи с избранием Президентом Французской Республики, но практически остающийся ее лидером.

Объединение в поддержку республики является по своему характеру правоконсервативной политической партией, отстаивающей в сфере социальной и экономической принципы так называемого неоконсерватизма, сочетающего либеральные свободы с более активной деятельностью государства по регулированию всех сфер общественной жизни. В государственно-правовой области ОПР — один из ярых защитников и приверженцев режима сильной власти. Партия отстаивает идею политической стабильности как условия успешного внутреннего развития и достижения внешнеполитических целей, отвечающих национальным интересам страны. Она поддерживает в целом планы европейской интеграции и является активным защитником идеи создания экономического и валютного союза в рамках ЕС. На парламентских и президентских выборах 1995 г. ОПР добилась значительных успехов, существенно опередив всех своих соперников. Партии удалось добиться избрания своего лидера на пост Президента Республики и в союзе с правоцентристскими силами — абсолютного большинства мест в Национальном собрании. Но на парламентских выборах 1997 г., проведенных в связи с досрочным роспуском нижней палаты, она потерпела серьезное поражение и утратила господствующее положение в Национальном собрании, а как следствие — и возможность формирования Правительства.

Правоцентристские политические группы образовали политическое объединение, именуемое *"Союз за французскую демократию" (СФД).*

Наибольшего успеха Союз за французскую демократию добился в 1974 г., когда один из его лидеров — Валери Жискар д'Эстен был избран на пост Президента Республики. СФД стабильно добивается значительного успеха на местных муниципальных и кантональных выборах. Однако в 80-е и 90-е гг. он выступает преимущественно как младший партнер в коалиции с Объединением в поддержку республики. После парламентских выборов 1995 г. СФД вошел в состав правительственной коалиции, а представите-

ли Союза за французскую демократию заняли ряд ключевых постов в Правительстве. Но успех оказался непродолжительным, объединение потерпело крупное поражение вместе с голлистами на досрочных парламентских выборах, и в настоящее время группа СФД в Национальном собрании входит в состав парламентской оппозиции. В последнее время в СФД, так же как, впрочем, и в ОПР, обнаружились весьма серьезные разногласия среди ее руководящего ядра, что, конечно, не способствует укреплению политических позиций правоцентристских сил в стране.

Одну из крупнейших и. наиболее влиятельных в настоящее время политических партий образует *Французская социалистическая партия (ФСП).* Социалистическое движение во Франции имеет богатую историю. Еще в начале века оформилась *Французская секция социалистического интернационала — СФИО* (аббревиатура от французского наименования партии). Практически и в Третьей, и в Четвертой республиках эта партия принадлежала к числу наиболее влиятельных парламентских партий. Французские социалисты вошли в состав трехпартийной системы, сложившейся во Франции в первые послевоенные годы. Они активно участвовали во многих правительствах Четвертой республики. С созданием Пятой республики социалистическое движение во Франции переживает глубокий кризис; партия самораспустилась и практически была воссоздана на новой основе, приняв наименование Французской социалистической партии. Видную роль в ее образовании сыграл Франсуа Миттеран. В 1981 г. он одержал победу на президентских выборах и был — сравнительно редкий случай — переизбран 7 лет спустя на новый срок. На протяжении почти всего этого четырнадцатилетнего периода французские социалисты входили в состав правительственного большинства и, с небольшими перерывами, поставляли Французской Республике Премьер-министра и основную массу министров. В середине 90-х гг. партия переживает острый политический кризис, резко падает ее влияние. На парламентских выборах 1995 г. ФСП потерпела сокрушительное поражение, создалось даже впечатление, что она вот-вот исчезнет с политической арены. Но этого не произошло. Новый лидер партии Лионель Жоспен успешно конкурировал на последних президентских выборах и вышел во второй тур голосования. На досрочных парламентских выборах в 1997 г. ФСП добилась крупнейшего успеха, завоевала большинство мест в Национальном собрании, а ее лидер сформировал Правительство Французской Республики.

ФСП представляет собой типичную социал-демократическую партию. В ее программе большое место уделяется решению проблем социального порядка. Своими успехами она в значительной мере обязана обещаниям улучшить социальную обстановку в стране и, в частности, добиться сокращения безработицы. Пока успехи ФСП на этом поприще не очень велики. Тем не менее она остается ведущей политической силой в стране, а то обстоятельство,

что в состав правительственной коалиции вошла Французская коммунистическая партия, получившая ряд мест в Правительстве, позволяет французским социалистам претендовать на представительство и защиту интересов широких масс трудящихся. В области внутригосударственной ФСП остается сторонником плюралистической демократии, активно защищает действующую Конституцию и конституционный строй. В области внутренней политики она делает больший, чем правые партии, упор на реализацию социальных программ. Внешнеполитическая программа партии в целом не намного отличается от того курса, которого придерживались правые партии. В частности, французские социалисты — активные сторонники европейской интеграции, упрочения Европейского Союза и введения единой европейской валюты.

На левом фланге спектра французских политических партий располагается *Французская коммунистическая партия (ФКП)*. Созданная в 1920 г., после раскола внутри социалистического движения, эта партия сыграла видную роль в развитии рабочего движения в стране и в организации Движения Сопротивления в годы второй мировой войны. Это позволило ФКП добиться серьезных успехов на политической арене в первые послевоенные годы. За ФКП в этот период голосует на выборах от четверти до трети всех избирателей. Однако в последующем роль и влияние партии заметно падают. В настоящее время ее избирательный корпус резко сократился и составляет около 10% избирателей. И все же это достаточно устойчивый электорат, позволяющий французским коммунистам располагать сравнительно стабильным представительством в Национальном собрании и в местных выборных органах. Политическая программа ФКП за последнее десятилетие претерпела существенные изменения. Партия отказалась от многих догматических построений, не отвечающих реалиям современного общественного развития. Произошло определенное сближение ФКП с французскими социалистами за счет восприятия многих социал-демократических постулатов. Партия вошла в 1997 г. в состав правительственной коалиции и поддерживает политику Правительства, хотя и не отказывает себе в праве на критику конкретных его мероприятий. Уже сравнительно давно она отказалась от установки на революционное насильственное ниспровержение существующего конституционного строя и действует в целом в рамках конституционной законности.

Крайне правый фланг среди ведущих политических партий страны занимает в настоящее время Национальный Фронт (НФ). Резкому подъему этой националистической по своей природе партии способствовал целый ряд социальных факторов. Особенно активно она использовала рост массовой безработицы в стране и слабоконтролируемый приток иммигрантов извне. Лозунг НФ, утверждающий, что изгнание эмигрантов даст работу всем французам, получил довольно широкую поддержку среди некоторых слоев населения. Особенно значительно влияние НФ на юге Франции.

В течение довольно длительного времени особенности французской избирательной системы позволяли сдерживать приход представителей НФ в состав Национального собрания. Однако, использовав пропорциональную избирательную систему, партия смогла добиться своего представительства на выборах в Европарламент, а на выборах 1997 г. в Национальное собрание ей удалось получить около 16% голосов избирателей. Рост влияния НФ вызывает в последнее время серьезную тревогу практически у всех общенациональных политических партий и объединений.

Партийная система

Свобода образования политических партий, провозглашенная Конституцией, способствовала образованию многопартийной системы во Франции. Основу этой системы образуют, как правило, крупные общенациональные политические партии и объединения, оказывающие активное воздействие на формирование политического курса страны, а равно на функционирование всего механизма власти. В зависимости от конкретных политических условий состав существующей в стране многопартийной системы и ее характеристики меняются. Но принцип свободы образования партий не подвергался пересмотру, а тем самым всегда сохранялась юридическая база многопартийности.

В первые годы после второй мировой войны во Франции сложилась так называемая трехпартийная система. Это не значит, что в стране существовало только три политические партии, их было достаточно много. Однако лишь три из них: социалистическая, коммунистическая и партия христианско-демократического толка (Народное республиканское движение) — могли претендовать на роль общенациональных и играли ключевую роль в формировании первых правительств. После начала "холодной войны" в 1947 г. французские коммунисты были удалены из состава Правительства, и, хотя ФКП оставалась крупнейшей и наиболее массовой политической партией, ее воздействие на формирование правительственной политики резко сузилось. Доминирующее положение в стране заняли центристские и правоцентристские элементы. Из состава этих группировок и формировалось большинство французских правительств. С приходом к власти генерала де Голля, ставившего одной из своих задач уменьшение влияния политических партий, а по возможности и их вытеснение, партийная система во Франции претерпела определенные изменения. Возможности воздействия политических партий на правительственный курс действительно уменьшились. Этому, в частности, способствовали и меры, предпринятые создателями Конституции 1958 г., установившими несовместимость парламентского и министерского мандата. Но с середины 70-х гг. положение вновь начинает меняться, и можно говорить о возрождении во Франции традиционной многопартийной системы. По мнению некоторых ис-

следователей, сегодня во Франции сложилась так называемая блоковая система, когда с одной стороны выступают Объединение в поддержку республики и Союз за французскую демократию, образуя тем самым единый, хотя и разношерстный блок, а с другой стороны им противостоит блок, основу которого образуют ФСП и ФКП. Следует, правда, иметь в виду, что ФСП в этом блоке занимает явно доминирующие позиции, и именно эта партия играет решающую роль в определении политического курса блока социалистов и коммунистов.

Многопартийность находит свое проявление в существовании не только крупных общенациональных партий, объединений, но и значительного числа сравнительно небольших по численности, а нередко и по влиянию политических группировок. Во Франции действует довольно много политических образований в рамках регионов и даже департаментов, выступающих в качестве политической силы не столько на общенациональных выборах, сколько при проведении выборов в местные представительные учреждения.

Политический плюрализм и многопартийность рассматриваются как одно из главных условий демократии в современной Франции.

§ 4. Избирательное право и избирательная система

Конституционные принципы избирательного права

Основные принципы избирательного права определены в ст. 3 французской Конституции. Согласно основному закону выборы во Франции являются всеобщими, равными и тайными. Всеобщность означает, что избирательным правом пользуются все французские граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста. (Возрастной ценз во Франции был понижен в 70-е гг.) Депутат нижней палаты Парламента должен быть не моложе 23 лет. Возрастной ценз для сенаторов составляет 35 лет. Правом голоса на общенациональных выборах — президентских, парламентских — пользуются только граждане Французской Республики. Участвовать в голосовании в рамках территориальных коллективов на местах могут и неграждане, постоянно проживающие в стране. Кроме того, в связи с введением на основе Маастрихтского договора 1992 г. гражданства Европейского Союза предусматривается, что лица, обладающие этим статусом и находящиеся на территории Франции, могут принимать участие в выборах в Европейский парламент. Они участвуют также в муниципальных выборах при условии проживания во Франции, но не могут осуществлять функции мэра или его заместителя и входить в коллегию по выборам сенаторов.

Равенство трактуется как равные права и возможности всех граждан при пользовании активным и пассивным избирательным

правом при условии, что гражданин удовлетворяет всем требованиям избирательного закона. Применяемый во Франции избирательный кодекс предусматривает возможность ограничения избирательных прав некоторых категорий граждан. К их числу относятся: недееспособные, лица, отбывающие наказание по приговору суда, злостные банкроты и некоторые другие. Любое ограничение избирательных прав может быть обжаловано в судебном порядке.

Закон устанавливает также различные правила неизбираемости и несовместимости. Не подлежат избранию прежде всего лица, от деятельности которых зависит организация выборов, проведение голосования, осуществление избирательных операций. Это, например, префекты департаментов, работники префектур, непосредственно участвующие в организации выборов, и некоторые другие категории государственных служащих. Правило несовместимости предполагает недопустимость совмещения выборного мандата с тем или иным видом профессиональной деятельности или занятием каких-то должностей на государственной или частной службе. Наиболее существенное значение имеет закрепленная в Конституции несовместимость мандата парламентария с вхождением в состав Правительства. Во Франции предпринимались попытки пересмотреть эти конституционные постановления путем реформирования основного закона, однако соответствующая поправка принята не была.

Голосование всегда является тайным. Избирательные операции должны быть организованы таким образом, чтобы обеспечить реальную возможность свободного волеизъявления избирателя. Всякая попытка контроля за голосованием избирателя представляет собой серьезное правонарушение, которое влечет за собой ответственность по закону. Сколько-нибудь известных случаев нарушения тайного голосования в Пятой республике не отмечалось.

Выборы могут быть прямыми или косвенными. В настоящее время используется преимущественно процедура *прямых выборов*. Она применяется при избрании Президента Республики, депутатов нижней палаты Парламента, депутатов Европейского парламента, а также при выборах в местные представительные учреждения. Система косвенных выборов используется при формировании верхней палаты Парламента — Сената. Первоначально путем косвенных выборов избирался также Президент Французской Республики, но в результате конституционной реформы 1962 г. косвенные выборы были заменены прямым голосованием избирателей.

Выдвижение кандидатов на любые выборные должности является свободным, однако в избирательный бюллетень могут быть внесены только зарегистрированные кандидаты. Основным условием регистрации является подача заявления, поддерживаемого определенным числом выборных представителей. Так, при выдвижении кандидатуры на пост Президента Французской Республики

Конституционный совет регистрирует кандидата, только если его заявление поддержано пятью тысячами выборных должностных лиц, которые представляют не менее тридцати департаментов страны. Регистрация должна иметь место в рамках официальной избирательной кампании. Ее сроки и продолжительность регулируются законом.

Во Франции по сей день сохраняется практика внесения кандидатами избирательного залога, который возвращается при условии получения определенного числа голосов на выборах. Сумма эта, правда, весьма незначительна и особых препятствий для выдвижения и регистрации кандидатов не создает. Государство оказывает определенную финансовую поддержку кандидатам, баллотирующимся на выборах, и контролирует расходование соответствующих средств. Согласно законам, принятым в 1988 г., дотируется также деятельность политических партий, участвующих в проведении избирательных кампаний.

На законодательном уровне регулируется и порядок проведения избирательной кампании, а особенно использование в ходе выборов средств массовой информации. Злоупотребление избирательной пропагандой, равно как и нарушение сроков проведения избирательной кампании, служит основанием для кассирования результатов выборов.

Судьей по выборам на общенациональном уровне выступает Конституционный совет: ему принадлежит право проверки правильности проведения выборов и обоснованности приносимых жалоб. Практика Пятой республики знает немало примеров кассирования результатов выборов депутатов Национального собрания в отдельных округах. Случаи кассирования президентских выборов Пятой республике неизвестны.

Участие в голосовании обязательным не является.

Избирательные системы

В Пятой республике применяются различные избирательные системы, устанавливающие порядок подсчета голосов и определение результатов голосования. Наиболее распространенной является *мажоритарная система* выборов в два тура. Она применяется на выборах Президента Республики и депутатов Национального собрания. В соответствии с этой системой избранным считается кандидат, собравший абсолютное большинство голосов избирателей в первом туре голосования. Это значит, что кандидат, получивший свыше 50% голосов избирателей, участвовавших в голосовании, при условии явки на выборы не менее 25% избирателей получает, соответственно, президентский мандат, если речь идет о президентских выборах, либо мандат депутата Национального собрания, если речь идет о парламентских выборах.

Организация проведения второго тура голосования несколько варьируется в зависимости от того, проводятся президентские

или парламентские выборы. При выборах Президента Республики во втором туре баллотируются только два кандидата, собравшие в первом туре наибольшее число голосов избирателей. Кандидат, получивший большинство голосов во втором туре, занимает пост Президента Республики. Практика показывает, что кандидат, собравший наибольшее число голосов в первом туре, необязательно одерживает победу во втором туре. Так было, например, на последних президентских выборах, проходивших в 1995 г.

При выборах в Национальное собрание во второй тур проходят все кандидаты, собравшие в первом туре не менее 12,5% голосов избирателей, принимавших участие в голосовании. Избранным считается кандидат, получивший относительное большинство голосов, т. е. больше, чем любой другой кандидат, взятый в отдельности. Выборы депутатов проводятся по одномандатным округам. Соответственно, и сама система носит название *мажоритарной униноминальной системы.*

При выборах в Европейский парламент, а также при избрании членов региональных ассамблей применяется *пропорциональная система* выборов. При использовании пропорциональной избирательной системы блокирование списков, паноширование и преференциальное голосование запрещены. Каждый список должен включать число кандидатов, равное числу мест, подлежащих замещению. При выборах в Европарламент вся страна образует единый избирательный округ, и, следовательно, каждый список должен включать 81 кандидата в соответствии с числом мест, подлежащих замещению по квоте, предоставленной Франции. При региональных выборах число советников, подлежащих избранию, зависит преимущественно от численности населения регионов. Важной особенностью является применение на этих выборах пятипроцентной оговорки, которая устанавливает избирательный порог участия тех или иных списков, баллотировавшихся на выборах, в распределении мандатов.

Косвенная система выборов, предусмотренная при избрании Сената, предполагает формирование коллегии выборщиков, которая избирает членов верхней палаты Парламента. В-Состав этой коллегии входят депутаты Национального собрания, члены представительных собраний регионов и департаментов и представители муниципальных советов коммун, которые, как правило, и образуют большинство выборщиков. Голосование проводится по департаментам. В тех из них, где избирается пять или более членов Сената, применяется пропорциональная система, во всех остальных — мажоритарная.

Референдум

Конституционно-правовая система Пятой республики предусматривает сравнительно широкое использование референдума, основание и условия проведения которого определяются непос-

редственно в основном законе страны. Это, в частности, ст. 11 и 89 Конституции. Необходимость проведения референдума вытекает также из содержания ст. 53, устанавливающей, что любое изменение статуса той или иной территории — обмен, присоединение — не может быть действительным без согласия заинтересованного населения.

Практически во всех случаях решение о проведении референдума принимается главой государства. Референдум проводится на основе текста, предлагаемого Правительством. Конституционная реформа, осуществленная в 1995 г., предусмотрела возможность предварительного обсуждения проекта, выносимого на референдум, Парламентом. Тем не менее окончательное решение остается за главой государства. Ст. 89 Конституции закрепляет необходимость проведения референдума в связи с внесением конституционных поправок, эта процедура была рассмотрена выше в § 1.

В соответствии с новой редакцией ст. 11 Конституции Президент может передать на референдум законодательные акты: 1) относящиеся к организации государственной власти; 2) разрешающие ратификацию международного договора, который, не противореча Конституции, мог бы отразиться на функционировании государственных институтов; 3) санкционирующие изменения в области экономической и социальной политики государства.

Контроль за правильностью проведения референдума отнесен к ведению Конституционного совета. Однако, когда в 1962 г. были опротестованы итоги референдума об изменении порядка избрания Президента Республики, Конституционный совет признал себя некомпетентным выносить решение по существу итогов, посчитав, что он не может своим решением ревизовать общенародное волеизъявление, выраженное в ходе референдума.

Помимо референдума, проводимого на общенациональном уровне, возможно также его проведение на местном уровне по вопросам местного значения, в частности слияния и сотрудничества коммун.

§ 5. Система государственных органов Франции

Основные принципы построения механизма власти во Франции

В основу построения и функционирования системы государственных органов Франции положен принцип разделения властей. Он закреплен в ст. 16 Декларации прав человека и гражданина 1789 г., которая является составной частью действующей Конституции страны. Однако реализация этого принципа в условиях различных политических режимов и форм правления осуществлялась далеко не одинаковыми методами.

Современная Франция принадлежит к числу республик со смешанными формами правления. Ее зачастую называют полупрезидентской, полупарламентской или страной с рационализированным парламентаризмом. Суть дела, однако, заключается в том, что для Пятой республики характерно заметное усиление роли исполнительной власти и ослабление роли Парламента. Иначе говоря, в рамках государственно-правовой системы Франции центр тяжести сместился от представительного органа к органу, осуществляющему исполнительную власть. Но дело не только в этом. Чрезвычайно важной правовой характеристикой республик со смешанными формами правления является существование *бицефальной исполнительной власти*. Ее носителями выступают Президент Республики и Правительство. Причем, в соответствии с Конституцией Президент наделен так называемыми собственными, единоличными полномочиями, которые он может осуществлять самостоятельно. Это положение в какой-то мере напоминает ситуацию, существующую в президентской республике. Вместе с тем вооруженные силы и административный аппарат страны находятся в ведении Правительства. Правительство Республики несет ответственность за свою деятельность перед Национальным собранием — нижней палатой Парламента. Это положение характерно, как известно, для стран с парламентскими формами правления. Таким образом, государственный механизм Пятой республики претерпел существенные изменения по сравнению с тем, что имело место в предшествующей республике. Соответственно, и механизм реализации *принципа разделения властей* также изменился. Тем не менее сам принцип сохраняет свое значение и государственные институты Франции функционируют на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей.

Одна из существенных особенностей государственного механизма Пятой республики состоит в том, что его практическое функционирование напрямую зависит от того, совпадают ли президентское и парламентское большинство. В тех случаях, когда политические силы, поддерживающие Президента, одновременно контролируют Национальное собрание, роль Президента как носителя исполнительной власти заметно возрастает. Практически в этой ситуации он формирует Правительство из своих единомышленников и руководит его деятельностью.

Если политические силы, контролирующие Национальное собрание, не принадлежат к пропрезидентскому блоку, ситуация складывается совершенно иная. В этом случае в связи с существованием института парламентской ответственности Президент вынужден назначить Правительство, представляющее оппозиционные ему силы. Возможности Президента по осуществлению исполнительной власти резко сужаются. Роль Правительства во главе с Премьер-министром заметно возрастает. Такую ситуацию принято называть "сосуществованием". Такая ситуация сложилась, в частности, в 1997 г., когда на досрочных парламентских выборах

победу одержала Французская социалистическая партия, в то время как глава государства опирается на поддержку правых и правоцентристских политических сил.

Три основные ветви власти представлены во Франции главой государства, Правительством, Парламентом и судами, которые возглавляются *Кассационным судом,* высшим судебным органом общей юрисдикции, и *Государственным советом,* высшим органом административной юстиции.

Президент Республики

Президенту Республики принадлежит центральное место в системе государственных органов Пятой республики. Согласно ст. 5 Конституции он следит за соблюдением Конституции, обеспечивает нормальное функционирование государственных институтов, принимает меры по обеспечению национальной независимости и территориальной целостности, обеспечивает соблюдение международных соглашений и договоров. Президент Республики — верховный главнокомандующий вооруженными силами страны, он производит назначение на высшие военные и гражданские должности. Он представляет страну в международных отношениях, ведет международные переговоры и заключает международные договоры.

К числу собственных полномочий Президента относятся такие важные, как: назначение Премьер-министра, решение о досрочном роспуске Национального собрания, использование чрезвычайных полномочий по ст. 16 Конституции и др. Французские исследователи политической жизни страны считают, что в период правления генерала де Голля имело место своего рода вертикальное разграничение полномочий Президента и Правительства. Президент главным образом руководил осуществлением внешней и военной политики Франции. В постголлистский период утвердилось своего рода горизонтальное разделение полномочий и компетенции. Решения наиболее общего политического характера принимаются Президентом, вся текущая работа по управлению страной осуществляется Правительством. Однако ни та ни другая схема практически не работают в условиях "сосуществования". При такой ситуации Президент должен и обязан искать компромисса с Правительством, как, впрочем, ту же задачу должно решать и Правительство. В основном вопросы управления государственными делами при такой ситуации сосредотачиваются в руках Правительства. Однако большая часть единоличных полномочий Президента сохраняется в неприкосновенности.

Президент Республики — высшее должностное лицо государства, его верховный представитель во всех актах внутриполитической и международной жизни.

Президент Республики избирается путем всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Срок полномочий — 7 лет. Ог-

раничений для переизбрания не установлено. (Президент Франсуа Миттеран избирался, например, два срока подряд — с 1981 по 1995 г.). Кандидат в президенты должен удовлетворять всем требованиям, предъявляемым к лицам, избираемым в Парламент. Института вице-президента во Франции нет. В случае досрочной вакансии поста Президента его обязанности временно исполняет Председатель Сената, а если он тоже не в состоянии выполнять эти обязанности, они исполняются Правительством. Новые выборы проводятся не ранее чем через 20 и не позднее чем через 35 дней после открытия вакансии. За годы существования Пятой республики дважды имели место случаи досрочной вакансии поста Президента и, соответственно, проведение досрочных выборов в 1969 г., при отставке Президента де Голля, и в 1974 г. — в связи со смертью Жоржа Помпиду. Исполняющий обязанности Президента несколько ограничивается в своих правах, он, в частности, не может проводить референдум и не имеет права прибегать к досрочному роспуску Национального собрания.

Президент Республики обладает исключительно широкими полномочиями в сфере руководства и управления государственными делами. Он председательствует в Совете министров, причем никакое заседание Правительства в форме Совета министров невозможно при отсутствии главы государства. Иное может иметь место, если он непосредственно уполномочил другое должностное лицо осуществлять председательствование на конкретном заседании и в связи с конкретной повесткой дня. Президент назначает Премьер-министра и по его представлению других членов Правительства. Он же отзывает Премьер-министра и иных членов Правительства. Глава государства назначает на все высшие военные и гражданские должности.

Президент обладает широкой регламентарной властью. Одна из важных особенностей конституционного режима Пятой республики состоит в ограничении сферы применения закона, которая определена ст. 34 Конституции. Все, что лежит вне сферы, регулируемой законом, регулируется актами исполнительной власти. В результате акты, подписываемые Президентом, нельзя рассматривать как обычные подзаконные акты, принимаемые на основе и во исполнение закона. Президентские ордонансы и декреты — это самостоятельные нормативно-правовые акты, которые играют в регулировании отдельных сфер общественных отношений ту же роль, что и закон. В случае если Конституционный совет признает, что тот или иной законодательный акт был принят в нарушение ст. 34 Конституции, регламентарная власть получает право изменять и заменять этот закон собственными нормативными актами. Наиболее важные регламентарные акты, издаваемые Президентом, именуются *ордонансами*. Текущее правовое регулирование осуществляется при помощи *декретов*. На основе переходных постановлений Конституции в первые месяцы существования Пятой республики в стране была издана це-

лая серия ордонансов, содержащих органические законы. Посредством такого рода актов был определен статус подавляющего большинства высших государственных органов страны. (Переходные постановления отменены в 1995 г.)

Президенту принадлежит право законодательной инициативы в том, что касается конституционных пересмотров, передачи законопроектов на референдум, а равно право отлагательного вето на законопроекты, принимаемые Парламентом. Президент Республики промульгирует в течение 15 дней после одобрения Парламентом принятые им законопроекты. Однако в течение предусмотренного срока промульгации он может вернуть законопроект в Парламент для повторного обсуждения либо обратиться в Конституционный совет в целях определения того, не противоречит ли одобренный Парламентом акт Конституции страны. Такого рода обращение прерывает 15-дневный срок, установленный для промульгации закона.

Президенту принадлежит право досрочного роспуска Национального собрания. Такого рода досрочный роспуск не может иметь место только в трех случаях: 1) когда временно исполняются обязанности Президента; 2) когда использованы чрезвычайные полномочия по ст. 16 Конституции; 3) в течение года после досрочных выборов.

Президент Республики обладает определенными полномочиями и в судейской сфере. Он председательствует в высшем совете магистратуры, его актами производится назначение и перемещение профессиональных судей, Президент Республики обладает правом помилования.

Важными полномочиями наделен Президент в сфере внешней политики и обороны. Он представляет страну в международных отношениях, назначает дипломатических представителей Франции, при нем аккредитуются иностранные дипломатические представители. Президент ведет международные переговоры и заключает международные договоры и соглашения.

Официальная резиденция Президента — Елисейский дворец. При главе государства функционирует специализированный аппарат помощников и советников, которые образуют его личный кабинет и генеральный секретариат. Важную роль играют также некоторые другие специализированные вспомогательные органы, в число которых входит, в частности, военный комитет. Все сотрудники Елисейского дворца назначаются и увольняются Президентом по его собственному усмотрению.

Правительство

Правительство — коллегиальный орган, осуществляющий наряду или совместно с Президентом Республики исполнительную власть. Правительство обладает во Франции весьма своеобразной структурой. Оно может выступать в форме Совета мини-

стров, объединяющего всех его членов под председательством Президента Республики, или как совокупность членов Правительства под руководством Премьер-министра. Заседание Совета министров проходит под председательством Президента. Иное возможно лишь в случае прямого делегирования полномочий, например Премьер-министру, для проведения конкретного заседания со строго определенной повесткой дня.

Конституция сравнительно четко указывает, какие вопросы подлежат обязательному рассмотрению в Совете министров. Практически все наиболее важные проекты регламентарных нормативных актов, проекты законов, решение о постановке вопроса о доверии, о проведении референдума, назначении на высшие государственные должности и другие подлежат обсуждению в Совете министров.

В тексте французской Конституции используется преимущественно собирательный термин — Правительство. Он присутствует в заголовках разделов III и V Конституции. Однако основной закон не уточняет само понятие. О его содержании можно судить лишь косвенно. Так, согласно ст. 21 Конституции деятельностью Правительства руководит Премьер-министр. В соответствии со ст. 49 Конституции Правительство ставит перед Национальным собранием вопрос о доверии Правительству. Все это позволяет сделать вывод о том, что под Правительством понимается преимущественно совокупность его членов, руководимых Премьер-министром.

Премьер-министр и по его представлению члены Правительства назначаются Президентом Республики. Соответствующий декрет Президента не нуждается в контрасигнации. Однако ответственность Правительства перед Национальным собранием заставляет главу государства назначить только то Правительство, которое опирается на поддержку парламентского большинства.

Внутренняя структура Правительства основана на иерархических началах. Помимо Премьер-министра оно включает государственных министров, министров, государственных секретарей и некоторые другие категории членов. Государственные секретари, выполняющие зачастую функции заместителя министра, далеко не всегда входят в состав Совета министров.

Французская Конституция не устанавливает четко фиксированной заранее структуры Правительства. Этот вопрос решается конкретно всякий раз, когда формируется Правительство или осуществляется его реорганизация. Персональный состав Правительства зависит, как правило, от соотношения сил в Национальном собрании. При совпадении парламентского и президентского большинства решающую роль в правительственных назначениях играет Президент Республики. В условиях "сосуществования" его роль гораздо менее существенна.

Вновь назначенное Правительство не обязано представлять свою программу и состав на утверждение Парламента. В то же время Правительство может по собственному усмотрению про-

сить Национальное собрание об одобрении правительственной программы или заявления по вопросам общей политики. Практика последних лет свидетельствует о нарастающем использовании этого института несмотря на отсутствие формальной инвеституры.

Правительство несет коллективную ответственность перед Национальным собранием. Однако институт парламентской ответственности Правительства претерпел существенные изменения в Пятой республике. Вопрос о доверии Правительству ставит только оно само — в связи с изложением правительственной программы или Декларации по вопросам общей политики.

По инициативе депутатов Национального собрания может быть поставлена на голосование резолюция порицания Правительству. Такая резолюция вносится группой парламентариев, насчитывающей не менее одной десятой общего числа членов нижней палаты. Голосование по резолюции порицания имеет место через 48 часов после внесения ее в бюро Национального собрания. В случае отклонения резолюции порицания депутаты, ее подписавшие, не могут в течение той же парламентской сессии внести новую резолюцию порицания.

Определенной оригинальностью отличается и процедура принятия либо отклонения резолюции порицания. На голосование ставится только один вопрос: кто за принятие этой резолюции; кто из депутатов против или воздержался — не выясняется. Резолюция считается принятой, если она собрала абсолютное большинство голосов депутатов. Такая процедура весьма удобна для Правительства и позволяет ему избежать неприятных последствий голосования. За всю историю существования Пятой республики известен только один случай принятия резолюции порицания (Правительству Жоржа Помпиду в 1962 г.).

Правительство может связать вопрос о доверии с законопроектом, вносимым на рассмотрение Парламента. В этом случае голосование по законопроекту вообще не проводится. Оно может иметь место, только если правительственному законопроекту противопоставлена резолюция порицания. Если таковая не внесена, это означает выражение доверия и утверждение правительственного проекта. Для того чтобы принять иное решение, необходимо одобрить резолюцию порицания в соответствии с той сложной процедурой, которая установлена основным законом. В случае отказа в доверии или принятия резолюции порицания Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства. Окончательное решение передается на усмотрение главы государства. Он может принять отставку Правительства и назначить нового Премьер-министра либо принять решение о досрочном роспуске Национального собрания и назначении новых выборов. Именно такое решение было принято в 1962 г.

Правительство как коллегиальный орган и его руководитель — Премьер-министр обладают широкими полномочиями, которые

осуществляются либо совместно с Президентом Республики, либо кабинетом, либо единолично Премьер-министром.

В распоряжении Правительства находятся административный аппарат и вооруженные силы. Правительство обладает широкой регламентарной властью, и принимаемые им решения в форме декретов образуют весьма важный источник французского права. Акты, принимаемые кабинетом, подписываются Премьер-министром и обычно контрасигнуются министрами, ответственными за их исполнение. Правительство обладает правом законодательной инициативы. Законопроекты вносятся на рассмотрение Парламента Премьер-министром после обсуждения в Совете министров и по получении заключения Государственного совета. В этом последнем случае высший орган административной юстиции выступает в роли коллективного юрисконсульта Правительства. Получение предварительного заключения носит обязательный характер, но само мнение Государственного совета юридически обязательным для Правительства не является.

Правительство может просить Парламент о делегировании ему законодательных полномочий в определенной сфере и на определенный срок в целях выполнения правительственной программы. В этом случае Правительство принимает необходимые меры путем издания ордонансов. Особенность их правового режима заключается в том, что такие акты вступают в силу с момента опубликования, но перестают действовать, если законопроект об их утверждении не передан Правительством на рассмотрение Парламента до истечения срока делегирования полномочий.

Проекты решений Правительства, как правило, подготавливаются заинтересованными министерствами и ведомствами. В практике Пятой республики довольно широко распространено создание различных межминистерских советов и комитетов, действующих на постоянной или временной основе, которые подготавливают необходимую документацию и вносят предложения на рассмотрение Правительства. Особо важные советы возглавляет непосредственно Премьер-министр, другие — заинтересованные министры. Премьер-министр может также делегировать членам Правительства осуществление отдельных своих полномочий.

Конституция особо подчеркивает первостепенную роль Премьер-министра. Согласно основному закону Премьер-министр руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за обеспечение национальной обороны, т. е., иначе говоря, наряду с Президентом Республики принимает непосредственное участие в решении вопросов военного строительства. На Премьер-министра возложено обеспечение исполнения законов. Он обладает собственной регламентарной властью. Премьер-министру принадлежит право назначения на военные и гражданские должности. Специальные законодательные акты разграничивают соответствующие полномочия главы государства и Премьер-министра.

Премьер-министру принадлежит право законодательной инициативы. Он пользуется правом обращения в Конституционный совет в целях установления соответствия вотированного палатами проекта основному закону страны. По предложению Премьер-министра созываются чрезвычайные сессии Парламента. Он также может вносить предложение о продлении срока очередной сессии Парламента. По предложению Премьер-министра проводятся закрытые заседания палат в форме секретного комитета. Целый ряд важных полномочий Президента Республики осуществляется по предложению или после консультаций с Премьер-министром.

Официальная резиденция главы Правительства — Отель Матиньон. При Премьер-министре функционирует разветвленный вспомогательный аппарат. Его работой руководит, как правило, Генеральный секретарь Правительства, выполняющий весьма важные функции по организации работы Правительства в целом и по координации сотрудничества с аппаратом Президента Республики. Под началом Премьер-министра функционирует ряд важных государственных служб. Среди них, например, такие, как Генеральный секретариат по вопросам планирования, служба контрразведки и др. Практика Пятой республики знает также случаи, когда Премьер-министр одновременно возглавлял то или иное министерство. В этом случае, ему, как правило, помогает соответствующий государственный секретарь или уполномоченный министр.

Роль и значение Правительства и его руководителя особенно заметно возрастают в условиях "сосуществования", когда Правительство может опереться на поддержку большинства, победившего на выборах в нижнюю палату парламента.

Парламент

Парламент — высшее представительное учреждение Французской Республики. Он состоит из двух палат: **Национального собрания,** именуемого зачастую также нижней палатой, и Сената. Место и роль каждой из палат в системе государственных органов Франции определяется Конституцией, органическими законами, относящимися к каждой из палат, а равно их внутренними регламентами, которые вотируются каждой из палат раздельно.

Национальное собрание Франции состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего и прямого голосования. Применяется *мажоритарная униноминальнаясистема выборов* в два тура. Кандидатом на выборах может быть любой француз, пользующийся в полном объеме избирательными правами и достигший двадцатитрехлетнего возраста. Одновременно с депутатом избирается его заместитель, который занимает место в палате в случае досрочной вакансии. Если использована и эта возможность и если до всеобщих выборов остается более шести месяцев, проводятся дополнительные выборы. Срок полномочий Национального собрания — пять лет. Состав его обновляется полностью.

Ежегодно проводится одна очередная сессия Национального собрания, общая продолжительность которой не должна превышать 120 дней. Кроме того, Национальное собрание собирается по праву в случае использования чрезвычайных полномочий Президентом Республики, а также во второй четверг после досрочных выборов.

Верхняя палата — *Сенат*. Члены этой палаты избираются сроком на девять лет, обновление происходит по третям каждые три года. Сенаторы избираются путем косвенных выборов, особыми коллегиями выборщиков, в которых преобладают представители муниципальных советов коммун. Если Национальное собрание рассматривается как орган общенационального представительства, то Сенат, согласно Конституции, представляет территориальные коллективы. По образному выражению профессора Жоржа Веделя, Сенат — не что иное, как посольство провинциальной Франции в Париже.

Члены Парламента обладают депутатским иммунитетом. Они не подлежат преследованию за высказанное мнение или голосование при исполнении своих обязанностей. Арест депутата может иметь место только с разрешения бюро его палаты, кроме случаев задержания на месте преступления. Вознаграждение, выплачиваемое депутату, равняется в среднем заработной плате высших государственных служащих страны. Однако парламентарии получают еще различного рода компенсации и выплаты, связанные с содержанием собственного аппарата, наймом жилья, проездом, оплатой почтовых расходов и т. п. Парламентарии при вступлении в должность и при окончании срока мандата должны представить декларацию об имущественном положении и доходах.

Парламентарии в зависимости от своей партийной принадлежности образуют партийные группы (фракции). Для образования партийной группы необходимо, чтобы в нее входило не менее 14 сенаторов в верхней палате и не менее 20 депутатов — в нижней. Каждая партийная группа обладает некоторыми имущественными и финансовыми привилегиями и правами. В ее распоряжение предоставляются специальный аппарат и помещение. Каждая партийная группа имеет право на пропорциональное представительство в бюро и комиссиях палаты.

Заседания палат открытые. В каждом зале пленарных заседаний имеются специальные галереи для публики и для прессы. Дебаты, проходящие в палатах, стенографируются. Их полный отчет публикуется в специальном издании — Журнал офисьель.

Работой каждой из палат руководит *бюро*. Оно состоит из *Председателя, вице-председателей, секретарей* и *квесторов* (последние ведают административно-хозяйственными и финансовыми вопросами). Важную роль в руководстве делами палаты при определении повестки дня и приоритетности рассмотрения тех или иных вопросов играет *Конференция председателей,* которая включает

помимо членов бюро также председателей партийных групп и председателей постоянных комиссий.

Каждая палата создает шесть *постоянных комиссий*. Помимо этого для изучения отдельных вопросов или проектов могут образовываться *временные специальные комиссии,* а также *комиссии по контролю и расследованию.* Наибольшую роль играют постоянные комиссии, на рассмотрение которых передаются законопроекты и законопредложения, принятые к рассмотрению палатами. Такие комиссии образуют свои бюро и назначают генеральных докладчиков, которые излагают мнение и решение комиссии по рассматриваемым ею вопросам. Заседание комиссии является по общему правилу закрытым. В работе комиссий могут участвовать представители Правительства, которые должны быть выслушаны по их требованию.

Согласно Конституции законодательный акт считается принятым Парламентом, если он одобрен в идентичной редакции обеими палатами. Из этой формулы можно заключить, что в осуществлении законотворческой деятельности обе палаты равноправны. Однако это не совсем так. Если обе палаты не придут к согласию относительно обсуждаемого законодательного акта, Правительство может просить Национальное собрание вынести окончательное решение. Конечно, в данном случае решающая роль принадлежит самому Правительству, а не Парламенту. Тем не менее при разногласиях между палатами именно Национальному собранию предоставляется возможность сказать последнее слово.

Национальное собрание решает окончательно вопрос о судьбе государственного бюджета. Нижняя палата, и только она, осуществляет в полном объеме контроль за деятельностью Правительства. Только Национальное собрание вправе отказать в доверии или принять резолюцию порицания, влекущие за собой отставку Правительства. Правда, Премьер-министр может выступить в Сенате с заявлением по вопросам общей политики, но это зависит от его собственного усмотрения и не влечет за собой голосования по вопросу о правительственной политике.

Полномочия Парламента в целом аналогичны тем, которые традиционно осуществляет представительный орган и в других демократических странах. Это, во-первых, законодательные полномочия, во-вторых, утверждение государственного бюджета и отчета о его исполнении, в третьих, контроль за деятельностью исполнительной власти, в четвертых, решение вопросов войны и мира. И все же механизм реализации этих полномочий в Пятой республике отличается большим своеобразием.

Прежде всего ограничена сфера применения закона. Статья 34 Конституции содержит конкретный перечень вопросов, по которым могут быть приняты законодательные акты или определены законом основные начала и принципы. Сфера законотворчества может быть расширена путем принятия специального органического закона. Практика Пятой республики не знает такого рода

расширения сферы полномочий. Можно даже считать, напротив, что в связи с расширением сферы применения референдума несколько сужается возможность законотворчества Парламента в экономической и социальной сферах.

Исполнительная власть активно участвует в законодательном процессе практически на всех его этапах, оказывая весьма существенное воздействие на порядок прохождения и вотирование законодательных актов.

Законопроект проходит в каждой палате несколько чтений. Первое состоит во внесении законопроекта или предложении закона в бюро одной из двух палат Парламента и в решении о принятии его к рассмотрению. (Кроме проектов финансовых актов, они всегда вносятся первоначально в бюро Национального собрания.) Право законодательной инициативы практически почти полностью монополизировано Правительством. Свыше .90% законов, вотированных Парламентом, принимаются на основе правительственных текстов. Второе чтение состоит в рассмотрении законопроекта в соответствующей комиссии и его представлении для обсуждения пленумом палаты. На этом этапе Правительство может потребовать голосование по проекту в том виде, как он был представлен Правительством, и с учетом лишь тех поправок, которые не вызвали возражений с его стороны. Третье чтение состоит в голосовании по проекту в целом.

После того как текст законопроекта одобрен, он передается на рассмотрение другой палаты, где повторяется примерно та же самая процедура. В случае возникновения разногласий между палатами Премьер-министр имеет право созвать согласительную комиссию, создаваемую на паритетных началах. Если комиссия выработала взаимоприемлемый текст и он одобрен палатами, законопроект передается на подпись Президенту Республики. Если палаты вновь не пришли к согласию, Премьер-министр имеет право просить Национальное собрание вынести окончательное решение. При принятии органического закона, издание которого прямо предусмотрено Конституцией, для одобрения предложенного проекта Национальным собранием необходимо, чтобы он получил поддержку абсолютного большинства членов палаты. Органические законы до их вступления в силу в обязательном порядке передаются на рассмотрение Конституционного совета, призванного подтвердить их соответствие Конституции страны. Если же органический закон вносит изменение в статус Сената, то он может быть одобрен только в том случае, если получил поддержку в обеих палатах Парламента.

Президент Республики должен промульгировать одобренный палатами закон в течение 15 дней по его получении. Однако в рамках этого срока он может просить Парламент о повторном рассмотрении, в чем ему не может быть отказано, а также направить этот текст на рассмотрение Конституционного совета, что прерывает предусмотренный срок давности. Должным образом во-

тированный и подписанный текст Закона публикуется в Журнал офисьель в серии "Законы и декреты".

Важную прерогативу Парламента, как и во всех других странах, составляет вотирование государственного бюджета и отчета о его исполнении. Проект государственного бюджета вносится Правительством и представляется в бюро Национального собрания. По истечении определенного срока этот проект независимо от вынесенного нижней палатой решения передается на рассмотрение верхней палаты. В целом применяется та же процедура, что и при прохождении обычного законопроекта. Специфика процедуры заключается прежде всего в том, что Парламент может прибегать при рассмотрении финансовых законопроектов к помощи такого авторитетного учреждения, как счетная палата. Если палаты не вотируют бюджет в предусмотренные законом сроки, Правительство при помощи декрета может ввести в действие временное положение, определяющее порядок взимания налогов и расходование государственных средств на базе закона о государственном бюджете предшествующего года.

Парламент, и прежде всего его нижняя палата, призван осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти. Такими традиционными способами контроля за деятельностью Правительства являются устный и письменный вопрос, создание при необходимости контрольных и следственных комиссий и, наконец, постановка на голосование резолюции порицания Правительству, если его политика встречает неодобрение со стороны парламентариев. *Интерпелляция,* т. е. вопрос Правительству с последующим обсуждением и голосованием, в Пятой республике формально запрещена. Одно заседание в неделю, как правило по средам, отводится для устных вопросов Правительству. Вопросы представляются заранее в письменном виде, а ответ дается на них в устной форме. Этот ответ может сопровождаться короткими репликами. Ответы Правительства на письменные вопросы парламентариев публикуются в официальном издании. Наиболее действенное средство контроля за деятельностью Правительства — это отказ в доверии, в случае если вопрос о доверии поставлен Правительством, или принятие резолюции порицания. Процедура внесения резолюции порицания, постановки ее на голосование, а равно сама организация голосования таковы, что они серьезно затрудняют возможности использования института ответственности парламентариями для контроля за деятельностью исполнительной власти.

Весьма важными полномочиями обладает Парламент в сфере внешней политики и обороны. Только на основе парламентского закона осуществляется ратификация наиболее важных международных договоров и соглашений (их перечень приводится в ст. 53 Конституции). Парламент продлевает при необходимости на срок свыше 12 дней осадное положение, декретированное в Совете министров. Только на основе уполномочия Парламента может быть объявлено состояние войны.

В государственном механизме Пятой республики Парламент уступает пальму первенства исполнительной власти. Тем не менее ни одно сколько-нибудь важное политическое решение, а тем более требующее своего законодательного оформления, не может быть принято без участия и вопреки воли Парламента. Это предопределяет его место и роль в общей системе высших государственных органов страны.

§ 6. Административно-территориальное деление и местное самоуправление

Административное деление и реформа местного управления

Французская Республика — унитарное государство. Его составные части не являются ни государствами, ни государственными образованиями. Вплоть до недавнего времени административно-территориальная структура Франции и организация управления на местах воспроизводили те модели, которые были созданы еще в годы Французской революции и правления Наполеона I. Радикальные реформы были осуществлены в 80-х гг. посредством принятия законов о децентрализации.

Франция обладает довольно сложной административно-территориальной структурой. Традиционно в качестве ее составных частей выступают (снизу вверх): **коммуна, кантон, округ, департамент** и **регион.** Из этих пяти образований два — кантон и округ — по сути дела не обладают органами общей администрации и, скорее, выступают как территориальные пределы деятельности некоторых специальных административных органов. Кроме них во Франции существует целый ряд других специальных округов — это военные, судебные, школьные и другие округа, границы которых не всегда совпадают с границами административно-территориальных единиц. В современной Франции только коммуны, департаменты и регионы располагают органами самоуправления и служат территориальной основой деятельности самоуправляющихся территориальных коллективов. Именно в пределах этих трех единиц и функционирует сегодня система самоуправления во Франции.

Основные административно-территориальные единицы Франции — *департамент* и *коммуна* — были созданы еще учредительным собранием в 1790 г. Что касается департаментов, то главным критерием их формирования служила возможность каждого жителя совершить путешествие из любого населенного пункта данного департамента в административный центр и обратно в течение одного дня. С этим связаны и размеры департаментов во Франции, и их сравнительно большое количество (свыше 90 только на территории метрополии). Коммуны создавались

на базе церковных приходов, и, поскольку в те времена абсолютное большинство составляли мелкие сельские приходы, это предопределило возникновение большого числа мелких коммун. Однако статус коммун был распространен и на городские центры. Это привело к тому, что во Франции можно встретить вплоть до настоящего времени коммуны, насчитывающие несколько десятков жителей, и коммуны больших городских агломераций, которые насчитывают миллионы жителей. Потребности экономического и социального развития привели к возникновению таких крупных административно-территориальных единиц, как *регионы*. Их создание в качестве объединения отдельных департаментов было начато еще в 1961 г. Однако попытка юридически оформить разделение всей страны на регионы путем вынесения соответствующего законопроекта на референдум в 1969 г. не получила поддержки ,у большинства населения. (Провал на референдуме 1969 г. правительственного законопроекта послужил одной из причин досрочной отставки Шарля де Голля.) Несмотря на неодобрение проекта создания регионов на референдуме, уже несколько лет спустя, в 1972 г., был принят закон, придавший регионам статус юридического лица. В то же время вопрос об их статусе как административно-территориальных единиц оставался открытым. И только в 1982 г., с принятием Закона о децентрализации, было юридически оформлено образование региона в качестве территориального коллектива, а вся территория страны была разделена на регионы.

В соответствии с Законом 1982 г. были радикально пересмотрены положения, касающиеся административного контроля за деятельностью органов самоуправления. Представители Правительства на местах перестали осуществлять функции местных исполнительных органов, и они перешли к выборным представительным собраниям и создаваемым ими органам. Определенные изменения были внесены также в статус коммун, что затронуло прежде всего правовое положение городских агломераций таких крупнейших центров Франции, как Париж, Марсель, Лион. Специальным статусом был наделен остров Корсика, несколько отличающийся по своему этническому составу от остальной территории Франции-метрополии. Вопросы разграничения компетенции между государством и самоуправляющимися коллективами были урегулированы законодательными актами, принятыми в 1983 г. В соответствии с этими актами была значительно расширена сфера компетенции самоуправляющихся коллективов и сформулированы некоторые общие принципы, определяющие, какие именно материальные ресурсы и финансовые средства передаются в ведение органов самоуправления. В последующие годы был принят ряд других частных, или специальных, законодательных актов, которые уточнили отдельные вопросы разграничения компетенции между государством и самоуправляющимися коллективами. Например, об инвестициях в жилищное строительство, о распре-

делении муниципального жилья, о пользовании земельными участками в городах и ряд других. Однако по мнению французских специалистов в области конституционного и административного права, многие вопросы разграничения полномочий между центром и местными органами до сих пор не урегулированы. В частности, вызывает критику распределение между ними финансовых средств.

Территориальные самоуправляющиеся коллективы

Во Франции сейчас имеется три вида территориальных самоуправляющихся коллективов. Это **регион, департамент** и **коммуна.**

Региональные территориальные коллективы. Вся территория Франции делится в настоящее время на 20 регионов, каждый из которых является одновременно самоуправляющимся территориальным коллективом. Цели создания регионов и их статус определены Законом от 2 марта 1982 г. В соответствии с этим законом главным назначением региона является обеспечение экономического, социального, культурного и научного развития, развитие здравоохранения и принятие необходимых мер по обустройству территорий и защите самобытности каждого региона. Практически, именно регион становится той главной территориальной единицей, в рамках которой осуществляются важнейшие экономические и социальные программы развития. Регионы обладают собственным бюджетом, разрабатывают собственные планы экономического и социального развития, а равно обустройства территории и развития инфраструктуры региона. Особенно важными полномочиями регион наделяется в таких сферах, как проблема занятости, профессиональной подготовки, жилищного строительства, и некоторых других. Заботясь о развитии культуры, регион может создавать собственные художественные учебные заведения, содержать региональные оркестры и театральные группы, оказывать помощь в проведении научных изысканий. Закон 1982 г. впервые разрешил французским территориальным коллективам в лице регионов вступать в отношения с аналогичными коллективами соседних зарубежных государств.

Всю деятельность региона надлежит осуществлять в рамках соответствующего национального законодательства. Она не должна противоречить в целом политике Правительства, наносить ущерб ни государственному единству, ни территориальной целостности. С созданием регионов были уточнены и его взаимоотношения с территориальными коллективами двух других уровней. В частности, обращает на себя внимание закрепленная в Законе недопустимость установления иерархических отношений подчинения между территориальными коллективами различного уровня. Закон 1983 г., относящийся к децентрализации, прямо подчеркивает, что передача полномочий самоуправляющимся территориальным коллективам в лице коммун, департаментов и регионов "не дает право

одному из названных коллективов устанавливать или осуществлять в любой форме опеку по отношению к любому другому коллективу". Тем не менее в ряде областей позиции региона могут иметь доминирующий характер, особенно если учесть, что именно на уровне региона решаются вопросы предоставления финансовых дотаций другим территориальным коллективам, входящим в состав региона.

Главным представительным органом региона является *региональный совет.* Первоначально региональные советы избирались путем косвенных выборов, особыми коллегиями выборщиков, включавшими в себя парламентариев от данного региона и представителей генеральных советов департаментов и муниципальных советов коммун. С марта 1986 г. члены региональных советов избираются путем *всеобщих* и *прямых* выборов. Выборы проводятся по департаментам, число избираемых представителей пропорционально количеству населения, но в любом случае от департамента избирается не менее трех представителей. Применяется *пропорциональная избирательная система.* Каждый департамент образует многомандатный округ. Преференциальное голосование, блокирование и панаширование запрещены. В распределении мест участвуют только те списки, которые набрали не менее 5% голосов избирателей. Применяется *принцип наивысшей средней.* Мандат члена регионального совета совместим не более чем с одним другим выборным мандатом — депутата, сенатора, муниципального советника, мэра и т. п. Региональный совет работает в сессионном порядке, его собрания должны проводиться не реже одного раза в квартал. В период между сессиями регионального совета его функции может частично осуществлять бюро, избираемое членами совета и состоящее из председателя совета и его заместителей. Региональный совет вправе принимать обязательные решения по всем вопросам, отнесенным к ведению региона.

Функции органа исполнительной власти осуществляет *председатель регионального совета.* Это одна из важнейших новелл, осуществленных в ходе реформ по децентрализации во Франции. До 1982 г. эти функции осуществлял назначаемый из центра чиновник — префект региона. В настоящее время префект, который именуется *региональным комиссаром Республики,* сохраняет только полномочие по контролю за законностью решения регионального совета. Он может на этом основании опротестовать любое решение органов территориального самоуправления, но не пользуется правом их самостоятельной отмены. В случае несогласия с решением территориального коллектива он может обратиться в органы административной юстиции, которые и выносят путем применения судебной процедуры окончательное решение. Тем не менее влияние регионального префекта остается весьма значительным. Прежде всего он выступает в качестве представителя центральной власти в регионе. В его ведении находятся административные службы, являющиеся представительством тех или иных

центральных министерств и ведомств. На него возложено осуществление политики Правительства в сфере экономического и социального развития и обустройства территорий. Все это приводит к тому, что на практике бывший префект по-прежнему оказывает весьма большое влияние на решение всех местных дел. Региональный префект обладает также собственными службами управления.

Следует отметить наличие на региональном уровне еще одного важного органа, который отсутствует у других территориальных коллективов. Это *экономический и социальный комитет региона*. Получение его заключения в соответствующих областях является обязательным для регионального совета, хотя само заключение обязательной силы не имеет.

Департамент. Департамент — старейшая административно-территориальная единица Франции. В рамках департамента действует орган общей администрации в лице префекта, назначаемого Президентом Республики в Совете министров по представлению министра внутренних дел. Официально он именуется *комиссаром Республики,* однако чаще используется его прежнее наименование. Департамент образует также самоуправляющийся территориальный коллектив.

В результате осуществления политики децентрализации, за последние 10—15 лет в статусе территориального коллектива произошли существенные изменения. Главное из них заключается в заметном расширении полномочий органов самоуправления. Осуществление исполнительной власти в департаменте перестало быть прерогативой префекта. Заметно расширилась также сфера ведения территориального коллектива. В компетенцию его органов переданы такие вопросы, как дорожное строительство и организация транспорта (за исключением городского), ряд вопросов социального обеспечения, организация здравоохранения. Департамент создает и обеспечивает работу местных медицинских и социальных служб. Он в определенной степени несет ответственность за решение экологических проблем. Он должен заниматься вопросами организации просвещения. Действующее законодательство по вопросам распределения компетенции между государством в целом и территориальными коллективами предусматривает, например, что территориальные коллективы трех уровней соответственно занимаются: коммуна — начальным образованием, вышестоящий регион — лицеями, а территориальный коллектив среднего звена — департамент — колледжами.

Департамент призван координировать деятельность органов самоуправления коммун. Он, в частности, может создавать публичные агентства, призванные оказывать материальную, финансовую, юридическую и иную помощь органам местного самоуправления в коммунах. Департаменту принадлежит и такая важная прерогатива, как распределение финансовых субсидий между коммунами.

Представительный орган департамента именуется *генеральным советом,* он вправе принимать решения по всем вопросам, отнесенным к ведению департамента. Члены генерального совета, именуемые *генеральными советниками,* избираются путем *всеобщего прямого и тайного* голосования. Применяется *мажоритарная система выборов* в два тура. Избирательным округом на выборах является кантон, отсюда и само название этих выборов — "кантональные выборы". Генеральные советники избираются сроком на 6 лет, состав совета обновляется наполовину каждые три года.

До проведения реформы местного самоуправления исполнительным органом в департаменте являлся представитель Правительства — префект. В настоящее время эти функции переданы *председателю генерального совета.* Ему оказывают помощь заместители. В ведении председателя генерального совета находятся все местные административные службы, содержащиеся за счет департаментского бюджета.

В департаменте по-прежнему имеется представитель Правительства в лице *префекта.* Он руководит работой всех местных должностных лиц, отделений, управлений и агентств, которые представляют центральное Правительство. В ведении префекта департамента остается контроль за законностью решений и действий выборных органов и должностных лиц департамента. В распоряжении префекта находится довольно разветвленный административный аппарат. Ему подчинены также некоторые службы охраны порядка, а равно аппарат самой префектуры. Под началом префекта работают супрефекты, которые, как правило, действуют в пределах округов, не обладающих органами самоуправления, не являющихся территориальными коллективами, и функции опеки супрефекты осуществляют в основном по отношению к низовому территориальному коллективу, каким является коммуна.

Коммуна. Коммуна образует главную базовую административно-территориальную единицу Франции. В то же время коммуна — это старейший самоуправляющийся территориальный коллектив, обладающий сравнительно широкими полномочиями. Одна из главных особенностей правового статуса коммун заключается в том, что в их пределах никогда не было органа общей администрации в лице назначаемого Правительством чиновника. Функции представителя Правительства в коммуне осуществлял и осуществляет *мэр* коммуны, который располагает как бы двойственным статусом. Он одновременно представитель государства в коммуне и представитель самоуправляющегося территориального коллектива.

Представительный орган коммуны, избирающий мэра, — *муниципальный совет.* Число членов муниципального совета и порядок его избрания в решающей степени зависят от численности населения. В коммунах с населением менее 100 жителей избирается 9 членов муниципального совета, в коммунах с населением

от 100 000 до 149 999 жителей — 55 членов муниципального совета, в коммунах от 300 000 жителей — 69 муниципальных советников. Особый статус имеют крупнейшие города Франции. В Париже членами совета избираются 163 советника, в Марселе — 101 советник, в Лионе — 73. Число членов муниципального совета должно быть обязательно нечетным во избежание возможного разделения голосов поровну, особенно при проведении выборов.

Муниципальные советники избираются путем *всеобщего прямого* голосования избирателями, которые внесены в избирательные списки коммун. В последнее время право участия в местных выборах предоставляется также постоянно проживающим иностранцам и гражданам Европейского Союза. Срок полномочий муниципальных советов — 6 лет. Советы обновляются полностью. Обычно голосование проходит в марте в день, который определяется каждый раз заново декретом Президента Республики, но голосование обязательно проводится в воскресный день.

В коммунах с населением менее 3 500 человек используется *мажоритарная система выборов* в два тура. В коммунах с большим числом жителей используется комбинированная избирательная система голосования в два тура, но при *сочетании мажоритарной системы с принципом пропорционального представительства.* В случае, если выдвинутый список получает в первом туре абсолютное большинство голосов, он практически получает все места в муниципальном совете. Если ни один из списков не соберет необходимого большинства, проводится второй тур голосования, в результате которого места распределяются на основе пропорционального представительства при условии участия в распределении мандатов партий, собравших не менее 5% голосов. Одна из особенностей применяемой системы состоит также в том, что до проведения второго тура, который организуется через неделю, в ранее выдвинутый список могут быть внесены изменения. Муниципальный совет избирает из своего состава большинством голосов мэра и его заместителей.

То обстоятельство, что коммуна обладает сравнительно широкими полномочиями в решении местных дел, а равно самостоятельно решает вопрос о формировании исполнительных органов на местах, а также отсутствие в коммуне официального представителя Правительства в определенной мере "компенсируются" сохранением сравнительно жесткого административного контроля за деятельностью коммуны. Центральное Правительство в лице своих представителей на местах — *префекта* и *супрефекта* — может приостановить исполнение решений муниципального совета в случае, если находит, что они противоречат законам Республики.

Действующее законодательство также предусматривает возможность досрочного роспуска муниципального совета. Соответствующее решение подчинено соблюдению двух условий: во-первых, оно должно быть оформлено изданием нормативно-правового акта за подписью Президента Республики, и, во-вторых,

единственным основанием для досрочного роспуска муниципального совета является его неспособность осуществлять управление местными делами.

Во Франции на протяжении многих лет дебатируется вопрос о необходимости ликвидации мелких и не всегда дееспособных сельских коммун, численность населения которых составляет иногда всего несколько десятков человек. Однако решения, которые принимались за последние годы, носили в основном половинчатый характер. Речь идет о возможности различных форм кооперирования коммун, создании их объединений в целях осуществления тех или иных конкретных экономических, социальных и других проектов. Однако кардинального решения по ликвидации или слиянию мелких сельских коммун принято не было.

Характеризуя в целом современную административно-территориальную структуру Франции и организацию местного самоуправления, можно отметить, что она отличается, во-первых, весьма усложненной структурой административно-территориального деления и, во-вторых, тенденцией к дальнейшей децентрализации, что заметно повышает роль и значение территориальных самоуправляющихся коллективов в осуществлении местных проектов и решении местных дел.

Глава 17. Основы конституционного права ФРГ

§ 1. Конституция и конституционное развитие. Охрана конституции

Германия как единое государство существует немногим более 100 лет. За это время были приняты три общегерманские конституции. Принятие каждой из них совпадало с переломными этапами в жизни страны. Первая конституция Германии была дарована императором Вильгельмом I в 1871 г. и юридически закрепляла объединение страны, достигнутое, по словам Бисмарка, "железом и кровью"[1]. 6 февраля 1919 г. Национальное собрание, избранное на основе всеобщих выборов и наделенное учредительными полномочиями, приняло вторую общегерманскую конституцию, которая вошла в историю как Веймарская (по имени города, где заседало Национальное собрание). Это была одна из наиболее демократичных конституций своего времени. В ней содержался обширный каталог прав и свобод; впервые в конституционной истории нового времени собственность рассматривалась не только как право, но и как обязанность, предусматривалась возможность ее национализации за справедливое вознаграждение. Вместе с тем конструкцию государственной власти, закрепленную Веймарской конституцией, вряд ли можно считать удачной. Огромные полномочия рейхспрезидента вкупе с длительным сроком полномочий (7 лет), отсутствие реального противовеса в лице парламента (рейхстага), права которого по конституции были серьезно урезаны, в конечном счете сыграли роковую роль в судьбе Веймарской республики. Они создали легальные возможности для прихода к власти фашистов, что привело к ее гибели.

Разработка и принятие Основного закона

После капитуляции Германии в 1945 г. вся полнота власти в стране перешла в руки военных губернаторов в четырех оккупационных зонах, на которые была поделена Германия. Национальная немецкая администрация первоначально создавалась на коммунальном, а затем на земельном уровне. После проведения выборов в земельные парламенты (ландтаги) в 1946/47 гг. принимаются первые земельные конституции (например, в Гессене в 1947 г.), отражающие стремление к демократизации общественно-политической жизни, преодолению нацистского прошлого.

[1] Эта конституция просуществовала вплоть до падения второй империи в 1918 г. (первая — "Священная Римская империя германской нации" — прекратила свое существование в 1806 г.).

Начало "холодной войны", растущая конфронтация между СССР и западными державами делали невозможным воссоздание единого германского государства. В этих условиях западные державы приняли решение способствовать образованию германского государства на тех территориях, которые находились под их оккупационным контролем. На Совещании западных оккупационных держав в Лондоне в феврале 1948 года был выработан план создания германского государства и определены принципы, которые должны быть положены в его основу. Этот документ, получивший название "лондонской рекомендации", был предложен на рассмотрение земельных правительств. Для обсуждения этих рекомендаций и выработки германской позиции земельные правительства провели ряд совещаний, наиболее известное из которых, состоявшееся в августе 1948 года на острове Херрехимзее, получило наименование "конституционного конвента". В нем приняли участие министры юстиции всех западногерманских земель, многочисленные эксперты в области конституционного права. Было принято решение создать специальный орган для выработки проекта конституции западногерманского государства. Таким органом стал Парламентский совет, в состав которого вошли депутаты ландтагов всех западногерманских земель пропорционально численности представленных в земельных парламентах политических партий. В состав Совета вошли 65 делегатов (кроме того, в работе участвовали 5 представителей от Западного Берлина с совещательным голосом): по 27 мандатов имели ХДС —ХСС (Христианско-демократический союз — Христианско-социальный союз) и СДПГ (Социал-демократическая партия Германии), 5 мест — СвДП (Свободная демократическая партия), по 2 места — партия Центра, Немецкая партия, а также КПГ (Коммунистическая партия Германии). Председателем Парламентского совета был избран К. Аденауэр, лидер западногерманской партии ХДС и будущий канцлер ФРГ. К работе Парламентского совета, проходившей исключительно в комитетах, привлекались крупнейшие германские специалисты в области конституционного права. Подготовленные разделы конституции направлялись военным губернаторам, которые по существу утверждали их. 8 мая 1949 г. Парламентский совет 53 голосами против 12 принял весь текст Основного закона. 12 мая его санкционировали военные губернаторы, после чего он был передан в ландтаги. В течение недели, с 16 по 22 мая 1949 г., ландтаги западногерманских земель одобрили текст конституции, за исключением ландтага Баварии, который 101 голосом против 63 (при 9 воздержавшихся) отклонил Основной закон. Тем не менее для принятия конституции было достаточно одобрения большинства земель. 23 мая текст Основного закона был опубликован и на следующий день вступил в силу. Была создана Федеративная Республика Германия. Согласно Основному закону она была открыта для присоединения остальных германских земель. Однако в советской зоне оккупации 7 октября 1949 г. была принята своя

конституция, созданная по советскому образцу, и провозглашена Германская Демократическая Республика. Начался длительный период сосуществования двух германских государств, который закончился 2 октября 1990 г. присоединением ГДР к ФРГ на основе ст. 23 Основного закона (после чего эта статья утратила силу и затем была принята в новой редакции). С этого времени Основной закон стал конституцией объединенной Германии.

Краткая характеристика Основного закона. Его главные черты

Основной закон принимался как временная конституция, а потому не был назван "Конституция". В Преамбуле было указано, что он действует вплоть до объединения страны, после чего будет разработана конституция объединенной Германии. Однако 40-летний опыт конституционного строительства доказал, что Основной закон был одним из самых удачных конституционных документов в истории Германии. Он обеспечил создание и функционирование жизнеспособной демократии на немецкой земле. Поэтому после объединения стр"аны положение о временном характере Основного закона было удалено из Преамбулы. Тем не менее вопрос о разработке новой конституции окончательно не снят с повестки дня, он лишь отложен на неопределенное время.

Основной закон — это новый юридический документ, сохраняющий, однако, определенную преемственность с предшествующим конституционным развитием. В ст. 140 Основного закона сказано, что ст. 136, 137, 138, 139 и 141 Веймарской конституции являются составными частями Основного закона. Эти статьи регулируют взаимоотношения государства и церкви.

Основной закон состоит из Преамбулы и 14 разделов, причем три раздела (IVa, Villa, Xa) были включены в конституцию позднее, в процессе внесения поправок и дополнений к Основному закону.

Преамбула Основного закона содержит положение о том, что учредителем его является немецкий народ, указывается, что, принимая Основной закон, он руководствовался стремлением служить всеобщему миру. Далее в Преамбуле констатируется, что немцы в землях (дается полный список немецких земель) на основе свободного самоопределения окончательно утвердили единство и свободу Германии.

Раздел первый Основного закона носит наименование "Основные права". Это подчеркивает основополагающий характер данного института. Обеспечению и охране основных прав служит вся организация государственной власти. Основные права составляют стержень конституционного порядка ФРГ. Второй раздел "Федерация и земли" содержит закрепление основ конституционного строя ФРГ, в нем дается конституционная характеристика Германского государства, определяются принципы взаимоотноше-

ний федерации и земель, закрепляется право на местное самоуправление, а также конституционные основы германской внешней политики и участие ФРГ в развитии Европейского Союза. Разделы III—VI посвящены организации и деятельности федеральных органов (Бундестагу, Бундесрату, Федеральному президенту, Федеральному правительству). Введенная позднее глава IVa регламентирует статус Совместного комитета. В отдельных разделах регламентируется законодательная и исполнительная деятельность Федерации, определены общие задачи Федерации и земель (разд. VII, VIII, Villa). Раздел IX посвящен судебной власти. Здесь определяется организация судебной власти и закрепляются конституционные принципы отправления правосудия в ФРГ. Важное значение имеет разд. X, который в ФРГ именуется "финансовой конституцией". Здесь содержится подробное регулирование финансовых отношений между Федерацией и землями, а также доходов и расходов Федерации. Раздел Xa содержит регламентацию мер на случай состояния обороны. Наконец, последний, XI раздел "Переходные и заключительные положения" устанавливает положения, касающиеся возможности обладания гражданством ФРГ, некоторые вопросы изменения территориального деления страны, действия правовых норм, принятых до вступления в силу Основного закона, и некоторые другие.

Основной закон базируется на традициях германского конституционализма. И по форме, и по содержанию он отражает германскую правовую доктрину и практику, особенно внимательно учтен опыт Веймара. Вместе с тем в конституции ощущается влияние конституционного законодательства западных стран, особенно США. Основной закон закрепляет основополагающие принципы конституционного строя: приоритет прав и свобод человека и гражданина как основы общественного и государственного порядка, демократию как форму государства, разделение властей, политический плюрализм и др.

По форме правления ФРГ является парламентарной республикой. Республиканский принцип закрепляется в ст. 28, где указано, что "конституционный строй в землях должен соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства".

В Основном законе содержится характеристика ФРГ как демократического и социального правового федеративного государства. Следует вкратце раскрыть содержание этих понятий.

Характеризуя ФРГ как демократическое государство, конституционный законодатель исходит из представления о том, что народ является носителем государственной власти и ее единственным обладателем. "Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется народом путем выборов и голосования, а также через специальные органы законодательства, исполнительной власти и правосудия", — гласит конституция (ч. 2 ст. 20). Таким образом Основной закон не только признает народ единственным

источником власти, но и указывает формы реализации власти народа через институты прямой (референдум, народный опрос, народная инициатива) и представительной демократии. Однозначное предпочтение при этом конституционный законодатель отдает *представительной демократии.* Проведение референдумов, осуществление народной инициативы, а также организация народных опросов допускается лишь в связи с изменением территориального деления Федерации (ст. 29), что резко сужает возможности их практического применения. В качестве примера можно привести референдум в землях Берлин и Бранденбург в 1996 г. по поводу их слияния. Население Берлина высказалось за объединение, однако жители Бранденбурга проголосовали против. В результате все осталось без изменений.

Основной закон характеризует ФРГ как **правовое** государство. Германская правовая доктрина считает государство правовым, если оно обеспечивает приоритет права в своей организации и деятельности, а также во взаимоотношениях с обществом. Черты правовой государственности нашли свое закрепление в следующих конституционных принципах:

- обязательность закрепленных в конституции основных прав для законодательной власти, исполнительной власти и правосудия. Основные права являются непосредственно действующим правом (ч. 3 ст. 1);
- верховенство конституции и верховенство закона (ч. 3 ст. 20);
- учреждение независимого суда (ст. 97) и запрещение создания чрезвычайных судов (ч. 1 ст. 101);
- запрет придания закону обратной силы (ч. 3 ст. 103);
- приоритет общепризнанных норм международного права, которые являются составной частью федерального права и непосредственно порождают права и обязанности для проживающих на территории Федерации лиц (ст. 25).

Основной закон именует ФРГ **социальным** государством (ч. 1 ст. 20). Суть этого понятия в конституции не раскрывается. Его нормативное содержание может быть понято только на практике. Констатация социального характера германского государства является одновременно задачей, целью и правовой нормой. Правовая доктрина считает *социальным* то государство, *которое помогает слабому, стремится повлиять на распределение экономических благ в духе принципов справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование. Социальное государство должно гарантировать каждому гражданину прожиточный минимум.* При этом германский конституционный законодатель исходит из приоритета личной ответственности каждого за его собственное благополучие. Требование личной ответственности, предъявляемое каждому человеку в обычных условиях, может быть ограничено, если удовлетворение определенных потребностей превышает силы индивида и его семьи. Именно поэтому ФРГ как социальное государство берет на себя от-

ветственность за доступность каждому таких жизненно важных благ, как продовольствие, жилье, помощь в случае болезни, образование и т. п.

Основной закон говорит о ФРГ как о **федеративном** государстве (ч. 1 ст. 20). Принцип федерализма относится к основополагающим принципам конституции. Нерушимость федеративного устройства государства гарантирована ч. 3 ст. 79, согласно которой не допускается изменение положений Основного закона, затрагивающих деление Федерации на земли и сотрудничество земель. Это, однако, не означает, что не могут меняться формы федеративной организации государства. Неизменным должен быть принцип деления Федерации на земли, но не само современное деление; непременным должно быть участие земель в федеральном законодательном процессе, но объем их прав в этой области может меняться.

Основной закон регулирует очень важные аспекты во внешнеполитической сфере. Он устанавливает запрет на действия, способные нарушить мирное сосуществование народов и предпринимаемые с этой целью, в частности для подготовки к ведению агрессивной войны. Они должны быть уголовно наказуемы (ч. 1 ст. 26). Часть 2 этой же статьи содержит важное дополнение: "Оружие, предназначенное для ведения войны, может изготовляться, ввозиться и поступать в оборот только с разрешения Федерального правительства".

Новая редакция ст. 23 касается участия ФРГ в объединенной Европе. Подчеркивается, что участие ФРГ в объединенной Европе базируется на общности принципов демократии, правовой и социальной государственности. Германское государство может путем издания федерального закона, требующего одобрения Бундесрата, передавать Европейскому Союзу свои суверенные права. По всем вопросам деятельности Европейского Союза Федеральное правительство должно незамедлительно информировать Бундестаг и Бундесрат. Федеральное правительство до начала своего участия в принятии правовых актов Европейского Союза обязано предоставить Бундестагу возможность дать по ним заключение. На ведущихся переговорах Федеральное правительство должно учитывать заключение Бундестага. Если затрагиваются интересы земель или вопрос входит в сферу исключительной компетенции земель, учитывается заключение Бундесрата. Последний может назначить своего представителя.

Изменения и дополнения к конституции

По способу изменения Основной закон **ФРГ** можно отнести к жестким конституциям. Это, однако, не мешало довольно часто изменять его и дополнять. За 50 лет существования Основного закона из 146 его статей были подвергнуты изменениям и дополнениям свыше 100. Добавлены три новых раздела, в текст Основ-

ного закона включены новые статьи, и исключены из него ряд прежних. Всего на конец 1998 года был принят 41 закон о внесении изменений и дополнений в текст конституции.

Порядок принятия поправок и изменений урегулирован в Основном законе. Конституция устанавливает, что "Основной закон может быть изменен только законом, который специально изменяет или дополняет текст Основного закона. Такой закон требует одобрения в две трети голосов депутатов Бундестага и в две трети голосов членов Бундесрата" (ч. 1 и 2 ст. 79).

Можно отметить три наиболее крупных блока поправок, внесенных в Основной закон. Первый относится к середине 50-х гг., когда создание Бундесвера и его включение в НАТО потребовали пересмотра ряда статей конституции, запрещающих создание собственных вооруженных сил; второй блок поправок был обусловлен принятием в конце 60-х гг. пакета "чрезвычайных законов". Тогда в конституцию был включен новый раздел Ха "Состояние обороны". Наконец, третий крупный блок поправок был принят после объединения страны. Уже в ноябре 1991 года Бундестаг и Бундесрат создали совместную конституционную комиссию, которая должна была учесть как последствия объединения Германии, так и положения Маастрихтского договора о Европейском Союзе. По результатам деятельности комиссии федеральный парламент в сентябре 1994 года принял закон о внесении изменений в текст Основного закона. Была изменена Преамбула (в частности, опущено положение о временном характере Основного закона), принята новая редакция ст. 23 (предусматривающей, в частности, участие ФРГ в нормотворческой деятельности Европейского Союза), увеличен численный состав Бундестага и Бундесрата и др.

Охрана конституции

Охрану конституции осуществляет Федеральный конституционный суд (ФКС). ФКС проверяет законы на предмет их формального и материального соответствия конституции. Предварительная проверка конституционности законопроектов недопустима. Правовой основой организации и деятельности ФКС являются нормы Основного закона (ст. 92, 93, 94) и Федерального закона о конституционном суде 1951 г. (с последующими поправками и дополнениями).

Согласно конституции ФКС является одной из составных частей судебной власти (ст. 92). Как судебный орган ФКС принимает имеющие обязательную силу решения по делам, связанным с оценкой действительности правовых норм. Конституционное судопроизводство обеспечивает каждому возможность отстаивать и защищать свои права в устном состязательном процессе.

ФКС состоит из двух сенатов по восемь судей в каждом. Трое из восьми судей в каждом сенате должны быть избраны из числа судей пяти высших Федеральных судов. Пять других членов в каж-

дом из сенатов избираются из числа лиц не моложе 40 лет, обладающих пассивным избирательным правом для выборов в Бундестаг и имеющих профессиональное образование, дающее возможность осуществлять функции судьи. Должность судьи ФКС несовместима с депутатским мандатом в Бундестаге или членством в Бундесрате, с занятием должности в Правительстве, равно как и в соответствующих органах земель.

Судьи избираются в равной пропорции Бундестагом и Бундесратом, однако если выборы в Бундесрате являются прямыми, то в Бундестаге — косвенными: судьи избираются специальной коллегией выборщиков, избранной Бундестагом на основе пропорционального представительства (сообразно численности партийных фракций) и состоящей из 12 членов. В обоих органах для избрания судьи необходимо большинство в две трети голосов. Президент ФКС и его заместитель избираются поочередно то Бундестагом, то Бундесратом.

Избранные на должность судьи назначаются Федеральным президентом.

Срок полномочий судей ФКС — 12 лет, предельный срок пребывания в должности — 68 лет.

Полномочия Федерального конституционного суда весьма обширны:

1. ФКС рассматривает конституционно-правовые конфликты между Федерацией и землями или между различными землями в случаях расхождения мнений о правах и обязанностях Федерации и земель. При этом в ФКС можно обращаться только после решения Бундесрата о нарушении землей права и только оспаривая это решение.

2. ФКС рассматривает споры по вопросам толкования положений Основного закона об объеме прав и обязанностей верховного федерального органа (Бундестага, Бундесрата, Правительства, Федерального президента) или другого участника конфликта, наделенного Основным законом или регламентом верховного федерального органа собственными правами.

3. ФКС осуществляет "абстрактный" и "конкретный" контроль правовых норм. При "абстрактном" контроле ФКС должен по предложению Федерального правительства, земельного правительства или одной трети членов Бундестага принять решение по вопросу о согласованности федерального или земельного права с Основным законом по форме и содержанию (если на этот счет существует расхождение мнений или сомнение) либо о совместимости земельного права с федеральным правом.

"Конкретный" контроль норм ФКС осуществляет по запросам судов. Если суд считает антиконституционным закон, от действия которого зависит принимаемое им решение, то он должен приостановить процесс и направить запрос в Конституционный суд.

Если ФКС в процессе "абстрактного" или "конкретного" контроля правовых норм приходит к убеждению, что контролируе-

мая норма несовместима с конституцией, то он объявляет эту норму недействующей. Это решение имеет силу закона.

4. ФКС рассматривает конституционные жалобы граждан на нарушение их основных прав.

5. ФКС выносит решения о лишении основных прав тех граждан, которые используют их против свободного демократического порядка; об антиконституционности, т. е. о запрете политических партий и других объединений; об освобождении от должности Президента в связи с обвинением, представленным Бундестагом и Бундесратом, о перемещении или увольнении судей, нарушивших свои служебные обязанности.

6. ФКС рассматривает жалобы на решения Бундестага о проверке правильности выборов, порядка проведения референдума или народного опроса.

§ 2. Основные права

Общая характеристика

Основные права — это закрепленные в конституции неотъемлемые и неотчуждаемые права и свободы человека и гражданина. Учитывая особое значение основных прав, создатели Основного закона выделили их как систему ценностей и требований в самом начале текста, в первом разделе конституции. Следует, однако, иметь в виду, что помимо зафиксированных в разд. I Основной закон гарантирует и другие права, которые по своим особенностям не отличаются от прав, обозначенных законодателем как основные (ч. 1 ст. 33, ч. 2 ст. 38, ч. 1 ст. 101, ст. 103, 104).

Основной закон исходит из естественной принадлежности человеку его прав, которые *не создаются* конституцией, а *признаются* ею. Новым в немецкой конституционной истории в связи с этим является то, что основные права являются *непосредственно действующими*. Новое также и то, что все три ветви государственной власти (законодательная, исполнительная и судебная) связаны основными правами (ч. 3 ст. 1). В конституции Веймарской республики основные права признавались лишь постольку, поскольку они были закреплены законами, а в соответствии с Основным законом сами законы действуют только в рамках основных прав.

Основные права обеспечиваются не только на федеральном, но и на земельном уровне, так как положения конституций земель остаются в силе, поскольку они гарантируют основные права в соответствии со ст. 1—18 Основного закона (ст. 142).

В системе основных прав защита человеческого достоинства и право каждого на свободу занимают центральное место (ст. 1 и 2). Поскольку правами и свободами в равной степени обладают все, возможны коллизии при осуществлении основных прав, если к

одному и тому же праву апеллируют с различных позиций многие лица. Поэтому использование прав и свобод ограничивается там, где начинается сфера прав других лиц. Действующий в ФРГ правопорядок обеспечивает в спорных случаях судебное разрешение такого рода конфликтов. Общее провозглашение права каждого на свободу дополняется целым каталогом специальных прав (на жизнь, здоровье, свободу вероисповедания, свободу мнения, свободу объединения и т. д.).

Права, обеспечивающие свободы, дополняются правами, обеспечивающими равенство. Наряду с общей формулировкой принципа равенства, данной в ч. 1 ст. 3, имеются также специальные положения, обеспечивающие равенство права, такие, как равноправие мужчины и женщины (ч. 2 ст. 3), запрет предпочтения по признакам пола, происхождения, расы, языка, отечества, места рождения, вероисповедания, религиозных или политических взглядов, недопустимо также ущемление из-за недостатков, физических или умственных (ч. 3 ст. 3). В Основном законе закрепляются также равенство статуса граждан (ст. 33) и равенство в избирательных правах (ст. 38).

Свобода и равенство обеспечиваются согласно ч. 4 ст. 19 судебной защитой, которая гарантирует незыблемость основных прав. С этой целью в конституции предусмотрены *пять видов судебной юрисдикции:* суды общей юрисдикции (по гражданским и уголовным делам), административные суды, суды по трудовым спорам, финансовые суды и суды по социальным вопросам. Если гражданин считает, что решение одного из этих судов противоречит конституции, он может обратиться за разрешением данного вопроса в конституционные суды.

Новым для германской конституционной истории является включение в Основной закон предписаний, направленных на защиту от антидемократического развития. К ним, в частности, относятся закрепленная в ч. 3 ст. 79 недопустимость изменения важнейших принципов конституции, а также закрепление ограничений в осуществлении прав и свобод. Тот, кто злоупотребляет свободой мнений, в особенности свободой печати, свободой преподавания, свободой собраний, объединений, тайной переписки и т. д., собственностью или правом убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права. Утрата прав и ее пределы определяются решением Федерального конституционного суда. Специальное регулирование содержится в ст. 17а, согласно которой для лиц, состоящих на службе в вооруженных силах или на альтернативной службе, на время службы ограничивается основное право выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображений, основное право собраний, а также право петиции в той мере, в какой оно предоставляет возможность обращаться с коллективными просьбами либо жалобами. Таким образом, позиция конституционного законодателя по вопросу ограничения основных

прав такова: если основные права гарантированы конституцией, то и ограничены они могут быть лишь настолько, насколько это закреплено в нормах конституции или по крайней мере предусмотрено в ней.

Германское гражданство

Конституция ФРГ проводит различие между всеобщими правами человека и так называемыми гражданскими правами, которыми обладают только немцы. Основной закон не употребляет термины "граждане", "гражданин". Согласно ст. 116 конституции немцем является каждый, кто обладает гражданством ФРГ, беженцы или перемещенные лица немецкой национальности, а также супруга или потомки одного из этих лиц. Немцами признаются также те бывшие граждане Германии, кто был лишен гражданства между 30 января 1933 г. и 8 мая 1945 г. по политическим, расовым или религиозным мотивам, и их потомки. Они подлежат восстановлению в гражданстве по их ходатайству. Они считаются не утратившими гражданства, если после 8 мая 1945 г. поселились в Германии и не выразили иной воли. Сегодня термин "немец" в правовом отношении практически идентичен термину "гражданин ФРГ".

Согласно ст. 16 Основного закона лишение германского гражданства запрещено, а его утрата возможна лишь на основании закона. Ни один немец не может быть выдан иностранному государству. Более подробно вопросы гражданства урегулированы в Законе о государственной принадлежности от 22 июля 1913 г., который продолжает действовать сообразно ч. 1 ст. 123 Основного закона. Конституция ФРГ относит регулирование вопросов гражданства к исключительной компетенции Федерации (п. 2 ст. 73).

Гражданство ФРГ приобретается в основном по рождению. Ребенок приобретает по рождению германское гражданство, если один из родителей является немцем (в указанном выше смысле). Для иностранцев основным условием приобретения гражданства является натурализация, т. е. издание административного акта по ходатайству заинтересованного лица. К иностранцу предъявляются определенные требования: быть дееспособным по законам своей страны, вести безупречный образ жизни, иметь жилище и быть в состоянии содержать себя и своих близких.

Гражданство утрачивается в результате *приобретения иностранного гражданства,* а также *выхода из гражданства.* Последнее осуществляется на основе административного акта по ходатайству заинтересованного лица. Определенные категории лиц по закону не могут выйти из гражданства (чиновники, судьи, солдаты, военнообязанные, не прошедшие срочной службы). Выход из гражданства считается недействительным, если вышедший из гражданства не приобрел в течение года иностранное гражданство.

Основные права

Прежде всего конституция гарантирует каждому *свободное развитие личности,* поскольку он не нарушает прав других и не идет против конституционного порядка и нравственного закона. В Основном законе закрепляются элементарные условия существования, отвечающие природе человека: *право на жизнь* и *физическую неприкосновенность,* а также *свобода личности* (ст. 2). Там же подчеркнуто, что вмешательство в эти права допустимо только на основании закона.

В тесной связи с гарантией свободы личности находится гарантия *свободы передвижения* (ч. 1 ст. 11). Она включает в себя право свободного определения места пребывания и места жительства. Это право может быть ограничено лишь законом или на основании закона в определенных, строго указанных случаях (ч. 2 ст. 11). Конституция закрепляет *право на неприкосновенность жилища* (ст. 13) и *гарантии тайны переписки, почтовой, телефонной и телеграфной связи* (ст. 10), рассматривая их как важнейшие условия неприкосновенности личной жизни. Эти права могут быть ограничены на основании оговорок, содержащихся ч. 2 и 3 ст. 13, а также ч. 2 ст. 10.

Основными в группе прав и свобод, обеспечивающих свободу личности, являются *свобода вероисповедания,* провозглашения общественных и религиозных взглядов и *свобода совести* (ст. 4). Эти свободы включают в себя также требование защиты от нарушений и от любого, прямого или косвенного, принуждения в вопросах веры или мировоззрения. Последовательно провозглашая свободу совести, конституция предоставляет право отказа от военной службы, если она противоречит убеждениям (п. 3 ст. 4).

К числу важнейших политических прав относится *свобода мнений,* которая подразумевает право каждого свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображения, а также получать информацию из общедоступных источников. Гарантируется *свобода печати* и *свобода передачи информации посредством радио и кино.* Гарантии указанных свобод усиливаются запрещением цензуры. Ограничения этих прав устанавливаются законодательством об охране прав молодежи и правом, гарантирующим охрану личной чести (ч. 2 ст. 5).

В тесной связи с предоставлением свободы выражения мнений находится предоставленное всем немцам *право собираться мирно и без оружия* без предварительного заявления или разрешения (ч. 1 ст. 8). Собрания позволяют использовать свободу выражения общего мнения для совместных действий. Они являются действенным политическим методом борьбы, наиболее приспособлены для выдвижения политических требований. Для собраний под открытым небом это основное право может быть ограничено законом или на основании закона (ч. 2 ст. 8). Такие ограничения, в частности, содержатся в Законе о собраниях от 24 июля 1953 г.

Согласно ч. 1 ст. 9 "все немцы имеют право *создавать союзы и общества"*. Это основное право служит охране политической свободы, так как представляет собой существенную предпосылку формирования общественного мнения, обеспечивает равные возможности для меньшинства и свободное политическое развитие. В понятие "объединения" согласно ст. 9 не включаются политические партии, политические и религиозные общества. Конституционное регулирование статуса партий содержится в ст. 21 Основного закона. Запрещаются объединения, цели либо деятельность которых противоречит уголовным законам или направлены против конституционного строя либо против идеи взаимопонимания народов (ч. 2 ст. 9). Иное ограничение свободы объединений недопустимо. Как частный случай свободы объединений конституция (ч. 3 ст. 9) предоставляет *право создавать объединения в целях улучшения условий труда и экономических условий*. Это право гарантируется каждому и представителям всех профессий. Основной закон объявляет соглашения, стремящиеся ограничить это право или затруднить его осуществление, недействительными, а направленные на это меры — незаконными.

Закрепленное в конституции (ст. 17) *право петиции* предоставляет возможность обращаться письменно — как отдельно, так и совместно с другими лицами — в компетентные учреждения или к народному представительству с просьбами и жалобами. В Основном законе отсутствует статья, где прямо закреплялось бы право каждого гражданина на участие в делах общества и государства, однако есть нормы, закрепляющие институты прямой (ст. 29) и представительной демократии, принадлежность всей государственной власти народу (ст. 20, 28). Конституция устанавливает, что выборы являются всеобщими, прямыми, равными, тайными и свободными (ч. 1 ст. 38).

Среди социально-экономических и социально-культурных прав Основной закон называет *право выбора профессии, места работы и места получения образования* (ч. 1 ст. 12). Принудительный труд допускается только при лишении свободы по приговору суда. В конституции содержится гарантия *права собственности* и *права наследования* (ст. 14), в то же время она допускает возможность отчуждения и обобществления собственности на возмездной основе (ч. 3 ст. 14 и ст. 15). В соответствии с принципом социальной государственности подчеркивается, что собственность должна служить общему благу.

Гарантией духовной свободы является освобождение ее от опеки со стороны государства. *Искусство и наука, исследования и преподавание свободны* (ч. 3 ст. 5). Свобода преподавания не освобождает, тем не менее, от обязанности сохранять верность конституции. Школьное дело, согласно Основному закону, находится под контролем государства. Преподавание религии обязательно, однако управомоченные на воспитание лица имеют право решать, будет ли ребенок участвовать в религиозных занятиях. Гаранти-

руется *право создания частных школ*. В соответствии с немецкими традициями особое внимание конституция уделяет браку и семье. Уход за детьми и их воспитание является естественным правом родителей и их первейшей обязанностью. Брак и семья находятся под особой защитой государства.

§ 3. Политические партии

Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности партий

Федеративная Республика Германия принадлежит к числу немногих демократических государств, в которых основы правового статуса партий, их организационные принципы и задачи урегулированы конституцией и специальным законом о партиях (ст. 21 Основного закона и Закон о партиях от 24 июля 1967 г.).

Создатели Основного закона стремились прежде всего легитимировать партии в качестве органов формирования политической воли народа. Этим подчеркивалась та большая роль, которая принадлежит партиям в демократическом государстве. Однако это отнюдь не означает, что партии превращаются в квазигосударственные учреждения, что они благодаря институционализации возводятся в ранг конституционных органов государства (таких, например, как Бундестаг или Федеральное правительство), хотя такая точка зрения высказывалась наиболее крайними представителями теории "партийного государства". Согласно господствующему в ФРГ мнению политические партии — это свободные общественные объединения, преследующие политические цели. Но ввиду большого значения для государственной жизни, для образования и функционирования институтов государственной власти они подпадают под действие особой нормы конституционного права.

Факт, что партии являются общественными объединениями, а не квазигосударственными учреждениями, был подтвержден решением Федерального конституционного суда в 1966 г.; там было проведено четкое различие между формированием воли народа, которое партии осуществляют в свободной от влияния государства сфере общества, и формированием воли государства, которое осуществляется через его конституционные органы. Поскольку партии — это те политические организации, которые подбирают и выдвигают кандидатов на официальные посты, воля государства не может быть сформирована без активной деятельности партий. Таким образом, выборы в государственные органы оказываются именно тем средством, благодаря которому можно трансформировать политическую волю народа в волю государства.

В Основном законе в противоположность Веймарской конституции предусмотрена возможность запрещать те политические

партии, которые направляют свою активность на подрыв демократического строя и в конечном счете на его ликвидацию, как это делали национал-социалисты. Возможность запрета политических партий гарантирует развитие демократической политической системы. Федеральный конституционный суд дважды запрещал политические партии, которые выступали против конституционного строя, закрепленного в Основном законе. Первый раз, в 1952 г. — неонацистскую Социалистическую имперскую партию (СИП), второй, в 1956 г., после почти четырехлетнего разбирательства, — Коммунистическую партию Германии (КПГ). Общественность ФРГ выражает, тем не менее, сильное сомнение в эффективности конституционных положений о запрете антидемократических партий. Указывалось, в частности, на то, что скрытая враждебность к демократической системе может быть не менее опасной, чем открытая, но она сильно затруднит судебное преследование. Поэтому стабильность и демократизм германской политической системы, устойчивость конституционного порядка зависят не от статьи о запрете в Основном законе, а прежде всего от того, смогут ли ведущие политические партии достигнуть согласия по вопросу об основных ценностях демократического порядка и внедрить эти ценности в сознание народа.

В ФРГ существует практика финансирования политических партий за счет государственных средств. Установлен подушный сбор в размере 5 марок (на 1997 г.), который взимается со всех имеющих право голоса граждан, а не только с реальных избирателей отдельных партий. Этот сбор взимается не только при выборах в Бундестаг, но и при выборах в ландтаги и в европейские организации. Эти средства идут на возмещение партиям их расходов на избирательную кампанию. Конституционный суд ФРГ запретил использовать эти средства на иные цели. Закон о партиях обязал политические партии представлять отчет о происхождении своих финансовых средств. Он ежегодно направляется председателю германского Бундестага и публикуется им, что дает возможность общественности получить представление о бюджете политических партий и источниках их финансирования.

Внутренняя структура партий также должна следовать предписаниям Основного закона. Статья 21 устанавливает, что внутренняя структура партий должна соответствовать демократическим принципам. Развитие этих положений содержится в Законе о партиях. Там, в частности, определено, что руководящие органы партий легитимируются посредством внутрипартийных выборов, споры между партией и ее членами решают партийные третейские суды, которые не должны иметь в своем составе членов правления или функционеров этих партий.

Согласно конституции партии могут создаваться свободно, для этого не требуется разрешение или уведомление. В законе о партиях содержатся некоторые уточняющие положения: партия должна иметь четкое наименование, не повторяющее наименование

других партий, необходимо наличие письменного устава и программы, в основу построения партии должен быть положен территориальный принцип.

Партийная система. Ведущие политические партии

В Германии формально существует многопартийная система. В стране действует более сотни политических партий, подавляющее большинство которых абсолютно неизвестно широкой общественности. Реальный политический вес и влияние на формирование федеральной и земельной политики имеют едва ли десяток партий. За почти пятидесятилетнюю историю ФРГ ее партийная система претерпела определенные изменения. К 1961 году число партий, представленных в Бундестаге, сократилось до трех. В этой трехпартийной системе, существовавшей с 1961 по 1983 г., ведущие партии — ХДС—ХСС и СДПГ по очереди возглавляли правительство и являлись действительными контрагентами, как при двухпартийной системе. Однако они были недостаточно сильны, чтобы править без маленькой третьей партии — СвДП, которая при этой системе играла, несмотря на свою небольшую численность, весьма важную роль в формировании правительства.

В 80-е годы началось изменение этой стабильной партийной системы, которая постепенно отходит от образца системы из двух главных партий и одной добавочной. Дальнейшие изменения произошли с воссоединением Германии. Следует, однако, иметь в виду, что процесс объединения не привел к кардинальным переменам в германской партийной системе, которая сохранила стабильность и преемственность. ХДС—ХСС и СДПГ остаются ведущими политическими партиями ФРГ, однако число партий, представленных в парламенте, возросло до пяти.

Крупнейшей политической партией ФРГ является **Христианско-демократический союз (ХДС),** насчитывающий около 700 тыс. человек (наивысший взлет численности партии относится к 1983 г. — 735 тыс. членов). Партия была основана в 1945 г. бывшим обербургомистром Кёльна и будущим первым канцлером ФРГ К. Аденауэром, который и придал этому политическому объединению форму союза, объединяющего всех граждан, исповедующих христианские ценности (хотя первоначальное ядро партии составили сторонники католической партии Центра прежней Веймарской республики). В основу идеологической платформы было положено несколько составляющих: 1) католическое социальное учение, как оно было сформулировано в так называемых "социальных" энцикликах Пия IX и Иоанна XXIII. Его основой являются положения о свободе личности, социальной функции собственности, принцип субсидиарности (решения и ответственность распределяются снизу вверх: от каждого индивида — через семью, различные ассоциации и союзы, общины, земли — до государства в целом),

положения о воспитательной роли семьи и церкви, поддержке частной инициативы и мелкого собственника и их защита от монополий и государства; 2) неолиберальные концепции, которые нашли свое выражение в сформулированной Л. Эрхардом и рядом немецких экономистов доктрине "социально-ориентированного рыночного хозяйства"; 3) консервативно-протестантские учения, особенно сильные на севере Германии.

Все партийные программы ХДС в той или иной мере отражали эти идеологические установки. Не составляет исключение и ныне действующая программа партии, принятая на съезде в Гамбурге в 1994 г. Новым следует считать появление в ней требования экологического измерения социального рыночного хозяйства. Внешнеполитическими целями партии провозглашаются защита свободы и создание объединенной Европы.

ХДС считает себя народной партией, ее электорат составляют представители всех социальных слоев, однако и сегодня главной опорой партии являются работодатели, особенно представители крупного и среднего финансово-промышленного и торгового капитала. С момента возникновения ФРГ партия играет ведущую роль в политической жизни страны. В парламенте всех легислатур, кроме последней, она имела самую крупную фракцию, ее представители чаще занимали кресло канцлера, чем представители других партий. Ныне партия после поражения на парламентских выборах 1998 г. перешла в оппозицию.

Близкой к ХДС по своим идейно-политическим установкам является баварская партия **Христианско-социальный союз (ХСС).** Она действует только в пределах Баварии (после объединения Германии руководство ХСС пыталось распространить деятельность партии на новые "восточные земли", однако, встретив резкое сопротивление со стороны ХДС, отказалось от этой затеи). На федеральном уровне партия образует единый блок с ХДС, в Федеральном парламенте существует единая фракция ХДС—ХСС. Партия десятилетиями доминирует в политической жизни Баварии, неизменно получая на земельных выборах абсолютное большинство голосов.

Старейшей политической партией Германии является **Социал-демократическая партия Германии (СДПГ).** Она же — самая крупная по численности (на июнь 1994 г. — 827 601 член). Свою историю партия ведет с основанного Ф. Лассаллем в 1863 г. в Лейпциге Всеобщего германского рабочего союза и созданной А. Бебелем и В. Либкнехтом в 1869 г. в Айзенахе социал-демократической рабочей партии (позднее, в 1875 г., на съезде в г. Готе обе партии объединились и приняли нынешнее наименование — Социал-демократическая партия Германии). Вплоть до конца второй мировой войны официальной идеологией партии был марксизм, правда не ленинского, а скорее меньшевистского толка. После 1945 г. партия отказалась от единой мировоззренческой теории и объявила себя объединением людей, придерживающихся различных на-

правлений веры и мышления, но признающих основные ценности демократического общества — свободу, справедливость и солидарность. Это и нашло закрепление в Бад-Годесбергской программе СДПГ 1959 г. Основные установки этой программы сохранены и в ныне действующей Берлинской программе СДПГ 1989 г., в ней добавлены новые положения об экологическом переустройстве германского общества.

Сама СДПГ характеризует себя как реформистский союз старых и новых социальных движений. Наряду с признанием парламентской демократии и социального рыночного хозяйства как основы общественного устройства ФРГ для этих объединившихся в СДПГ движений характерно стремление к ограничению экономической власти крупного капитала и достижению большего социального равенства и справедливости.

Как и ХДС, СДПГ считает себя народной партией, открытой для всех социальных слоев и групп общества, однако традиционной опорой партии остаются прежде всего работающие по найму, в первую очередь организованный в профсоюзы рабочий класс ведущих отраслей материального производства.

СДПГ занимает прочные позиции в государственном механизме ФРГ. С 1970 по 1982 г. ее представители возглавляли правительство ФРГ. В остальное время она была крупнейшей оппозиционной партией в парламенте (за исключением периода с 1966 по 1970 г., когда СДПГ являлась правящей партией в коалиции с ХДС—ХСС). После парламентских выборов 1998 г. СДПГ вновь возглавила правительство. Еще более прочные позиции у партии на земельном и коммунальном уровнях. Так, в середине 90-х гг. СДПГ являлась правящей партией во всех землях ФРГ, кроме Баварии и Саксонии, причем в пяти землях — Бранденбурге, Нижней Саксонии, Сааре, Северном Рейне — Вестфалии и Шлезвиг-Гольштейне — она правила единолично.

Остальные политические партии значительно уступают ХДС—ХСС и СДПГ и по численности, и по политическому влиянию. Из числа этих партий только **Свободная демократическая партия (СвДП)** неизменно была представлена в парламенте всех легислатур, остальные появились там значительно позже, в 80-е и 90-е гг.

СвДП — единственная политическая партия Германии, которая после объединения смогла значительно увеличить число своих членов (с 65 тыс. в конце 80-х до 135 тыс. в середине 90-х гг.), однако и сегодня она уступает ведущим политическим партиям ФРГ. Эта партия — наследница классического германского либерализма с его защитой неограниченной частной собственности и индивидуальных гражданских свобод. Социальный базис партии всегда был чрезвычайно неустойчивым, что выражалось в преобладании либо правых консервативных, либо левых социал-либеральных настроений и взглядов. Соответственно менялась позиция руководства партии, да и само руководство, в результате

СвДП попеременно становилась союзницей ХДС—ХСС, затем СДПГ и, наконец, снова ХДС—ХСС. Участвуя в коалиции с более сильным партнером, СвДП стремилась сохранить свой собственный имидж самостоятельной политической силы, выступая против конфессионального влияния на политику со стороны ХДС—ХСС и коллективистских устремлений руководства СДПГ. Либеральный манифест 1985 г. отразил определенный крен партии вправо и ее сближение в социальных и политических вопросах с позицией ХДС—ХСС. В то же время в политических вопросах партия выступает за расширение законодательных гарантий основных прав и дальнейшее укрепление правовой безопасности граждан как необходимой предпосылки демократического обновления общества.

В германском парламенте в 1983 г. появилась левая **экологическая партия "Зеленые".** Как политическое течение "Зеленые" впервые выступили на коммунальных выборах 1977 г. в федеральной земле Нижняя Саксония. После этого они участвовали в нескольких коммунальных и земельных выборах. Организационно партия оформилась в 1980 г. Ее программные установки нашли закрепление в ряде партийных документов (Программе преобразований 1984 г., Декларации принципов 1991 г., избирательных программах и др.). Какой-то цельной системы идей в партии нет, существует довольно эклектичное соединение различных взглядов и подходов. Вместе с тем можно отметить весьма критическое отношение к существующему в ФРГ общественно-политическому порядку, поиск альтернативных форм организации жизни, отчетливые социально-эгалитарные настроения и пацифистско-нейтралистские взгляды. После заимствования экологической проблематики крупными партиями политическое влияние "Зеленых" пошло на спад. Партия потерпела серьезное поражение на общефедеральных выборах 1990 г. и не попала в Бундестаг. Это вызвало острые внутрипартийные дискуссии о путях дальнейшего развития, которые, судя по результатам парламентских выборов 1994 г., не вывели партию из состояния глубокого кризиса. Она смогла преодолеть 5-процентный барьер и получить места в парламенте лишь благодаря объединению с близкой ей по идейно-политической ориентации организацией на востоке Германии — Союз 90. Это объединение позволяет говорить об образовании фактически **новой партии — Союз 90 — Зеленые.** После парламентских выборов 1998 г. "Зеленые" впервые вошли в правительство ФРГ.

На крайних флангах политического спектра расположились **Партия демократического социализма (ПДС)** и **Республиканская партия.** ПДС с момента своего образования в 1989 г. стремится избавиться от ярлыка наследницы Социалистической единой партии Германии (СЕПГ), правящей партии бывшей ГДР. Ее партийная программа 1990 г. отмежевывается от практики так называемого "реального социализма", который отождествляется с командно-

административной системой, в то же время подчеркивается приверженность партии социалистической идее. Партия признает парламентскую демократию и многообразие форм собственности, одновременно она выступает за расширение форм демократического волеизъявления граждан, вплоть до признания правомерности внепарламентских акций сопротивления и ограничение экономической власти крупных монополий и их воздействия на политику. Партия имеет довольно сильное влияние на востоке Германии, где ее опорой является бывшая партийная и государственная номенклатура ГДР, а также значительное число рядовых членов бывшей СЕПГ.

Что касается Республиканской партии, то это правоэкстремистская партия, исповедующая откровенно националистические взгляды. Ее позиции довольно сильны в ряде земель (например, она имеет своих представителей в баварском ландтаге). В принятой в июле 1993 г. программе содержится требование выдворения из ФРГ всех иностранцев, на которых возлагается ответственность за многие социальные проблемы страны — от безработицы до преступности, а также ужесточения законодательства о предоставлении убежища. Партия выступает за усиление правоохранительных органов и представляет себя как партию "закона и порядка".

§ 4. Германская Федерация

Общая характеристика

Прежде всего следует сказать, что федерация — традиционная для Германии форма государственного устройства. Германия как единое государство существует сравнительно недолгий исторический срок. Еще в середине XIX в. на территории страны располагались десятки независимых государств. После объединения в 1871 г. и создания единого государства прежде независимые государства стали его членами, и им были сохранены некоторые атрибуты государственности. Веймарская республика сохранила федеративную организацию государства. 12 лет гитлеровской унификации и централизации серьезно подорвали, но не смогли полностью уничтожить традиции регионализма, тем более что их поддержание препятствовало антидемократическим тенденциям в строительстве новой германской государственности.

Германия сегодня — это **конститутивная федерация,** т. е. федерация, основанная на конституции, а не на союзном или федеративном договоре между ее субъектами. Хотя после 1945 г. земли как государственные образования появились раньше, чем образовалась ФРГ, создание последней явилось не результатом договора или иного соглашения земель, а следствием принятия Основного закона, вступление в силу которого и означало рождение нового государства. В конституции ФРГ нет специального раздела

о федеративном устройстве, соответствующие положения можно найти в Преамбуле и практически в каждой главе Основного закона. В конституции нашли закрепление принципы взаимоотношений Федерации и ее субъектов, а также основы разграничения компетенции между ними. Согласно ч. 3 ст. 79 деление Федерации на земли, принципиальное участие земель в законодательстве, а также сам принцип федерализма не могут быть отменены даже в случае пересмотра конституции. В конституции закрепляется также перечень земель, образующих германскую Федерацию.

Германская Федерация построена по территориальному принципу. Ее субъектами являются земли. Других территориальных образований кроме земель в составе ФРГ нет. Подавляющее большинство земель образовалось после 1945 г. и не имеет ничего общего с исторически самостоятельными германскими государствами.

Исключение составляют Бавария и Саксония, история которых как самостоятельных государств насчитывает не одно столетие, а также ганзейские города Бремен и Гамбург, имеющие в прошлом статус свободных ("вольных") имперских городов. По своим объективным характеристикам (размер территории, численность населения, экономические показатели и др.) земли сильно разнятся, однако в конституционно-правовом отношении они равноправны.

Конституционный статус земель в Основном законе не определен. Конституции ряда земель (Баварии, Берлина, Гамбурга) называют земли государствами, однако это не вытекает из текста Основного закона. Правовая доктрина ФРГ не выработала по этому вопросу единой точки зрения. Представляется, что земли нельзя считать государствами в общепринятом значении этого слова, это скорее особые государственные образования, самостоятельность которых ограничена федеральной конституцией. Сказанное подтверждается тем, что конституционный строй земель должен соответствовать требованиям Основного закона, федеральная конституция не предусматривает права сецессии, существует возможность применения федерального принуждения в случае, если земля не выполняет возложенных на нее Основным законом и другими федеральными законами обязанностей.

Взаимоотношения Федерации и земель строятся на основе следующих ключевых положений: во-первых, как уже отмечалось, конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе Основного закона (ч. 1 ст. 28); во-вторых, закрепляется презумпция компетенции земель (осуществление государственных полномочий и решение государственных задач относится к ведению земель, если Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования, — ст. 30), одновременно закрепляется приоритет федерального права перед правом земель (ст. 31); в-третьих, устанавливается обязанность учреждений Федерации и земель оказывать друг другу взаимную

правовую и административную помощь (ст. 35); в-четвертых, на всей территории Федерации должен быть обеспечен единый уровень жизни (п. 2 ч. 3 ст. 106), каждый немец в любой земле имеет равные права и обязанности (ст. 33), в федеральных учреждениях должны использоваться в надлежащем соотношении чиновники из всех земель. В остальных ведомствах Федерации сотрудники должны, как правило, набираться из той земли, в которой действуют эти учреждения (ч.1 ст. 36).

Разграничение компетенции между Федерацией и землями

Если кратко обрисовать фактическое разграничение компетенции между Федерацией и землями, то можно сделать вывод, что в сфере законодательной компетенции доминирует Федерация, а в сфере управления и правосудия — земли.

В сфере законодательной компетенции различаются:

- исключительная компетенция федерального законодателя;
- конкурирующая компетенция Федерации и земель;
- компетенция по принятию основ федерального законодательства (то, что в Российской Федерации относится к совместной компетенции Федерации и ее субъектов);
- исключительная компетенция земельного законодателя.

В *исключительном ведении Федерации* находятся внешние сношения, оборона и безопасность, регулирование отношений по поводу свободы передвижения и выбора места жительства, паспортизация, иммиграция, финансовое и валютное регулирование, денежная эмиссия, федеральный, железнодорожный и воздушный транспорт, информация и связь, федеральная государственная служба, охрана промышленной собственности, авторское и издательское право, таможенное регулирование и некоторые другие (ст. 73). В сфере исключительной компетенции федерального законодателя законы могут приниматься только на уровне Федерации.

В сфере *конкурирующей компетенции* земли могут принимать законодательные акты до тех пор и постольку, пока и поскольку Федерация не использует свои законодательные полномочия. К сфере конкурирующей компетенции относятся гражданское, уголовное и процессуальное право, отношения, связанные с реализацией конституционного права на объединения и свободу собраний, хозяйственное право, трудовое право, законодательство о промышленных корпорациях, о купле-продаже земельных участков, земельное и жилищное законодательство, правила уличного движения и речного судоходства, почти все налоговое законодательство и некоторые другие (ст. 74).

Федерация вправе принимать *основы законодательства,* регулирующие правовое положение должностных лиц, которые состоят на государственной службе в органах земель, муниципалитетах и других органах местного самоуправления, а также уста-

навливающие общие принципы организации и функционирования высшей школы, прессы и кинематографии, охраны природы, землеустройства и водопользования, службы регистрации и информации, охотничьего хозяйства. Землям предоставлено право конкретизации основ законодательства. На практике основы столь полно и подробно регулируют эти отношения, что никакой конкретизации просто не требуется.

Все, что не относится к исключительной компетенции Федерации, к конкурирующей компетенции и к основам законодательства, входит *в исключительную компетенцию земель.* В ведении земель прежде всего находятся: конституционное законодательство и административное устройство земель, школа, культура, средства массовой информации, некоторые аспекты социальной сферы и законодательство о местном самоуправлении. Последнее объясняет, почему в ФРГ сложились разные системы местного самоуправления.

Осуществление исполнительной власти и управление относится преимущественно к компетенции земель. Правительственно-административные органы земель осуществляют исполнение не только своих законов, но и федеральных, в частности, по поручению органов Федерации. Наиболее крупными отраслями федерального управления являются почта, железнодорожный транспорт, трудовые отношения-, вооруженные силы, дипломатическая служба, таможенный контроль, пограничная служба и некоторые другие.

Правосудие осуществляется в первую очередь судами земель. Федерация образует лишь *пять судов высшей инстанции:* Федеральная судебная палата — высший судебный орган по гражданским и уголовным делам, Федеральный трудовой суд, разрешающий споры между работодателями и наемными работниками, Федеральный административный суд — орган судебного контроля в сфере государственного управления, Федеральный социальный суд, рассматривающий споры в социальной сфере и сфере социального обеспечения, и Федеральный финансовый суд — высшая инстанция по разрешению налоговых и таможенных споров.

§ 5. Государственные органы. Местное самоуправление

А. Федеральные органы

Бундестаг

Бундестаг — это законодательный орган Федерации. Отечественная юридическая наука считает Бундестаг одной из палат германского парламента (другой является Бундесрат). Эта точка зрения не разделяется большинством немецких юристов, которые счи-

тают, что только Бундестаг можно именовать парламентом, так как только он представляет немецкий народ как единое целое.

Порядок формирования. Бундестаг состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщих, равных, прямых, свободных выборов при тайном голосовании сроком на 4 года. Основной закон ФРГ не содержит подробных постановлений об избирательной системе. Она устанавливается текущим законодательством. В настоящее время порядок выборов в Бундестаг определяется Избирательным законом от 1 сентября 1975 г. с последующими изменениями. Право избирать предоставляется гражданам, достигшим 18 лет и проживающим на территории Федерации не менее 3 месяцев. Право быть избранным имеют лица, достигшие 18 лет, состоящие не менее 1 года в гражданстве ФРГ и не лишенные активного избирательного права.

Избирательный закон устанавливает определенное число депутатов Бундестага — 656 (на практике их всегда больше в силу особенностей германской избирательной системы, о чем будет сказано ниже; например, в 1997 г. их было 672). Депутаты обладают свободным мандатом, иммунитетом и индемнитетом (последние в сравнении с российскими несколько ограничены).

При выборах депутатов Бундестага применяется смешанная система — так называемая *"персонализированная пропорциональная"*. Половина депутатов Бундестага (328) избирается в избирательных округах, по одному депутату от каждого округа. Другая половина избирается по так называемым земельным спискам партий.

Каждый избиратель на выборах в Бундестаг имеет два голоса. Первый голос он подает за кандидата в депутаты в избирательном округе, второй голос — за земельный список кандидатов одной из партий. Оба голоса могут подаваться независимо друг от друга: избиратель вправе отдать свой "первый" голос кандидату от одной партии, а "второй" — земельному списку кандидатов от другой партии.

В избирательном округе избранным считается тот кандидат, который получил больше голосов, чем другие (мажоритарная система относительного большинства). Остальные 328 мест заполняются кандидатами из земельных списков партий.

Для определения количества мандатов, полученных партийным списком, с 1985 г. применяется *система подсчета по методу Хэйра-Нимейера*. Для этого все "вторые" голоса, поданные за список определенной партии, умножаются на общее количество мест, подлежащих распределению. Затем полученное кратное делится на общее количество всех "вторых" голосов, поданных за все партийные списки. Каждый партийный список получает столько мест, сколько полных чисел в результате он получит. Оставшиеся свободные места распределяются по порядку наибольших долей чисел (после запятой), которые при таком подсчете приходятся на тот или иной список. После этой процедуры все места оказыва-

ются распределенными, и устанавливается, на сколько мест может рассчитывать каждая партия.

Пример: партия А получила 10 000 голосов, партия В — 8000, партия С — 1600 и партия D — 1400 голосов. Подлежат распределению 12 мест.

Партия А	10 000 x 12	21000 = 5,71
Партия В	8000 × 12	21000 = 4,57
Партия С	1600 × 12	21000 = 0,91
Партия D	1400 × 12	21000 = 0,8

При первом подсчете партия А получает 5 мест и партия В — 4 места. Из 12 мест нераспределенными остались три места, по одному из них получают партии С и D, еще одно — партия А. После этого из общего числа мест, определенных таким образом для каждого земельного списка партий, вычитается число мест, уже полученных данной партией в избирательных округах земли. Какая-либо партия может получить в одной из земель больше прямых мандатов, чем ей полагается по числу ее вторых голосов. В этом случае парламент увеличивается на число упомянутых мандатов (это так называемые *избыточные мандаты),* а партия получает в этом случае количество мандатов сверх пропорции. Согласно избирательному закону в распределении мандатов участвуют лишь те партии, которые в масштабе всей республики собрали не менее 5 процентов голосов избирателей (5-процентная "заградительная" оговорка) или кандидаты которых избраны не менее чем в трех избирательных округах.

Организация Бундестага. Непосредственное руководство деятельностью Бундестага осуществляет его председатель (официально он именуется президентом). Он избирается из числа депутатов на весь срок легислатуры и не может быть отозван со своего поста. По сложившейся традиции председателем Бундестага избирается представитель крупнейшей фракции. Одновременно с ним избираются заместители — соответственно числу фракций, представленных в Бундестаге, а также несколько секретарей. Вместе они образуют президиум палаты, который, однако, никаких функций как коллегиальный орган не осуществляет. Напротив, *Совет старейшин* является важным органом Бундестага. Он состоит из председателя, вице-председателей и 24 членов, назначаемых фракциями пропорционально их численности. В задачи Совета входит согласование между фракциями численности комитетов Бундестага, распределение в них мест между фракциями, назначение председателей комитетов и их заместителей. Кроме того, Совет старейшин согласовывает повестку дня ближайших заседаний Бундестага и план его заседаний на более длительный срок. Совет старейшин принимает проект бюджета Бундестага, выносит решения по его внутренним делам.

Депутаты, являющиеся членами одной и той же партии, образуют *партийную фракцию* Бундестага (объединенная фракция

ХДС—ХСС состоит из двух групп депутатов — ХДС и ХСС, причем последняя пользуется относительной самостоятельностью внутри фракции). Фракцию может создать только такая группа депутатов, которая насчитывает не менее 5% от общего числа депутатов. Фракции не являются официальными органами Бундестага, но играют большую роль в его работе. Они рассматривают основные вопросы перед их обсуждением на пленарных заседаниях палаты, формулируют законодательную политику партии, назначают докладчиков для выступления на пленарных заседаниях и в комитетах, определяют основное содержание этих выступлений, выделяют своих представителей для назначения на важнейшие посты в Бундестаге, определяют линию поведения депутатов при голосованиях, решают и другие вопросы.

Партийной фракцией руководит правление. В него входит председатель фракции, его заместители и секретари, а также прочие члены. В каждой фракции образуются также рабочие группы по основным направлениям внутренней и внешней политики. Члены правления фракции и руководство рабочих групп образуют ядро фракции, состоящее из профессиональных политиков. Именно они определяют линию поведения фракции и парламентскую политику партии, занимают ответственные посты в Бундестаге и чаще всего выступают на его пленарных заседаниях и в комитетах. Остальные члены фракции, так называемые "заднескамеечники", особого влияния не имеют и лишь поддерживают политическую линию партии в Бундестаге.

Существенную роль в работе Бундестага играют его *комитеты*. Структурно все комитеты подразделяются на *отраслевые, особые* и *следственные*. Отраслевые комитеты подразделяются на *обязательные* (их три: комитет по делам Европейского Союза, иностранным делам и обороне; образование этих комитетов предусмотрено в Основном законе) и *факультативные* (их число, как и профиль деятельности, меняется, в настоящее время их 23).

В компетенцию Бундестага входит развитие законодательства, утверждение федерального бюджета, избрание Федерального канцлера и парламентский контроль за деятельностью Федерального правительства, ратификация международных договоров, принятие решения об объявлении состояния обороны и некоторые другие вопросы.

Важнейшую функцию Бундестага составляет законотворчество. Законодательная инициатива принадлежит Федеральному правительству, членам Бундестага и Бундесрату. Все законопроекты вносятся на рассмотрение Бундестага, однако правительственные законопроекты предварительно направляются в Бундесрат, который может сделать свои замечания, а законопроекты Бундесрата передаются в Бундестаг через Федеральное правительство, которое должно высказать свои рекомендации. Как показывает практика, свыше 80% всех законопроектов вносится в Бундестаг по инициативе Федерального правительства.

Законодательная процедура регулируется регламентом Бундестага, предусматривающим правило "трех чтений" законопроекта. *Первое* чтение представляет собой информацию о законопроекте с предложением совета старейшин. На этой стадии могут обсуждаться лишь общие принципы законопроекта. Подавляющее большинство законопроектов после первого чтения передаются на рассмотрение комитетов. Бундестаг может назначить срок второго чтения и без передачи законопроекта в комитеты. Во *втором* чтении Бундестаг обсуждает законопроект в редакции, предложенной комитетом, вместе с докладом последнего. На этой стадии депутаты могут вносить поправки и дополнения к законопроекту. Тогда же проводится голосование по законопроекту, как правило по частям, и голосование по внесенным поправкам.

Принятый во втором чтении законопроект представляет основу для *третьего* чтения. На этой стадии может быть возобновлено обсуждение проекта в целом и могут вноситься новые поправки, но уже только от имени фракции. Затем следует заключительное голосование.

Государственное право ФРГ различает **конституционные, "федеративные"** (т. е. затрагивающие федеративную структуру государства или полномочия государственных органов земель) и обыкновенные законы. Первые принимаются Бундестагом квалифицированным большинством, а затем таким же большинством Бундесратом. "Федеративные" законы принимаются простым большинством Бундестага, но требуют обязательного согласия Бундесрата. Обыкновенные законы принимаются только Бундестагом простым большинством голосов. Однако по этим законам Бундесрат имеет право протеста, что влечет повторное голосование в Бундестаге. Если Бундестаг подтвердит прежнее решение, протест считается отклоненным.

К числу важнейших полномочий Бундестага относится утверждение федерального бюджета. Проект бюджета составляется Федеральным правительством. Бундестаг вправе предлагать свои поправки к правительственному проекту бюджета, но если они предусматривают увеличение расходов или новые расходы, то такие поправки могут приниматься лишь с согласия Правительства.

Одной из важнейших функций Бундестага является решение вопроса о главе Правительства. В начале своей легислатуры Бундестаг избирает Федерального канцлера, который затем самостоятельно формирует Правительство. Решение этого вопроса зависит от соотношения политических сил в парламенте, ибо реальный шанс быть избранным на пост Канцлера имеет кандидат той партии, которая обладает абсолютным большинством мест, либо пользующийся поддержкой коалиции партий, обладающей таким большинством.

Парламентский контроль за деятельностью Правительства носит ограниченный характер. Бундестаг и его комитеты могут требовать присутствия на своих заседаниях членов Правительства. Депу-

таты имеют право задавать вопросы Канцлеру и министрам, которые обязаны дать устный ответ. Для этого отводится до трех часов еженедельно (обычно по четвергам) во время сессии парламента.

Группы депутатов могут делать малые и большие запросы Правительству, на которые должен быть дан письменный ответ в течение 14 дней. Отличие большого запроса от малого состоит в том, что по ответу Правительства на первый предусмотрены дебаты.

Бундестаг работает постоянно, за исключением летних, рождественских и пасхальных каникул. Пленарные заседания проходят обычно по вторникам и средам, в остальные будние дни заседают комитеты и фракции.

Бундесрат

Бундесрат — это федеральный орган, посредством которого земли участвуют в осуществлении законодательной и исполнительной власти Федерации, а также в делах Европейского Союза (ст. 50). Если придерживаться традиционной точки зрения, что парламент ФРГ состоит из двух палат, тогда Бундесрат — это верхняя палата парламента. Бундесрат не является выборным органом. Он состоит из членов правительств земель.

Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше 2 млн. имеют 4 голоса, земли с населением свыше 6 млн. — 5 голосов, земли с населением свыше 7 млн. — 6 голосов. На конец 1997 г. земли Баден-Вюртемберг, Бавария, Нижняя Саксония и Северный Рейн—Вестфалия имели по 6 голосов, Гессен — 5, Бремен, Гамбург, Мекленбург—Верхняя Померания, Саар — по 3 голоса, остальные 7 земель имели по 4 голоса; всего в Бундесрате — 69 мест.

Каждая земля назначает столько членов в Бундесрате, сколько она имеет голосов. Члены Бундесрата назначаются и отзываются правительствами земель. Практически членами Бундесрата обычно назначаются премьер-министр и наиболее влиятельные министры правительства земли. Членство в Бундесрате исключает возможность быть одновременно депутатом Бундестага.

Бундесрат не имеет определенного срока полномочий: это постоянный орган, который не может быть распущен никаким другим органом. Состав Бундесрата на практике меняется по частям в связи с результатами выборов в ландтаги земель ФРГ и формированием новых правительств. Соответственно меняется и его партийный состав. В самом Бундесрате партийных фракций не существует, однако группы членов Бундесрата от земель, где у власти находятся представители одной и той же партии, блокируются между собой при голосованиях. Голоса земли могут подаваться только согласованно.

Бундесрат избирает своего председателя сроком на один год. Председатель созывает заседания Бундесрата, определяет повес-

тку дня, руководит дебатами, решает вопрос о проведении голосования. Председатель обладает административной властью в здании Бундесрата. Он замещает Федерального президента, если последний временно не может выполнять своих функций.

Значительную роль в работе Бундесрата играют его постоянные комитеты. В них входят по одному представителю от каждой земли из числа членов Бундесрата или уполномоченных чиновников земли.

Полномочия Бундесрата довольно широки: они охватывают сферу законодательства, управления, а также дела Европейского Союза.

Бундесрат принимает участие в законодательной деятельности. Он обладает правом законодательной инициативы, его участие в принятии конституционных и "федеративных" законов является обязательным. Бундесрат вправе опротестовывать обыкновенные законы, принятые Бундестагом, что влечет повторное голосование в Бундестаге. По требованию Бундесрата должен быть созван согласительный комитет.

При определенных условиях Бундесрат может стать единственным законодательным органом. Согласно ст. 81 Основного закона по требованию Федерального правительства Президент ФРГ может объявить **состояние законодательной необходимости** в двух случаях: 1) если Бундестаг отклоняет правительственный законопроект, хотя Канцлер связал с ним вопрос о доверии; 2) если при постановке вопроса о доверии Канцлер не получил большинства голосов в Бундестаге, а последний, не будучи распущенным, отклоняет законопроект, признанный Федеральным правительством неотложным. В этих случаях для принятия закона достаточно согласия только Бундесрата. Состояние законодательной необходимости применяется не только к законопроекту, послужившему поводом для его объявления, но и к другим законопроектам в течение последующих шести месяцев.

В отличие от Бундестага Бундесрат участвует в осуществлении исполнительной власти Федерации. В согласии Бундесрата нуждаются многие постановления Федерального правительства, издаваемые на основе федеральных законов. Федеральное правительство, согласно ст. 53 Основного закона, обязано держать Бундесрат в курсе текущих дел.

Наряду с Федеральным правительством Бундесрат участвует в федеральном надзоре за землями. В согласии Бундесрата нуждаются общие административные предписания Федерального правительства, адресованные землям. По предложению Федерального правительства Бундесрат определяет нарушение землями норм федерального права. Он дает согласие Федеральному правительству на применение союзного принуждения в отношении земель, если они не выполняют своих конституционных обязанностей (ч. 1 ст. 37 Основного закона).

По ряду правовых вопросов Бундесрат уполномочен высказывать свое мнение перед Федеральным конституционным судом: при проверке конституционности того или иного закона, в случае обращения конституционного суда земли в Федеральный конституционный суд по поводу толкования Основного закона и др.

По вопросам, относящимся к ведению Европейского Союза, Бундесрат может создать Европейскую палату, решения которой приравниваются к решениям Бундесрата. При создании Европейской палаты учитывается представительство земель в Бундесрате, а также то, что голоса земли могут подаваться только согласованно (п. За ст. 52).

Согласно поправке к Основному закону, принятой в 1968 г., предусмотрена возможность создания нового органа, который может замещать парламент. Это так называемый **совместный комитет,** создаваемый на случай "чрезвычайного положения". Он состоит из 48 членов: на две трети из депутатов Бундестага и на одну треть из членов Бундесрата. Депутаты назначаются Бундестагом на основе пропорционального представительства фракций; они не могут входить в состав Федерального правительства. Каждая земля должна быть представлена одним членом Бундесрата, который назначается ею; эти члены не связаны указаниями правительств земель. В период "состояния обороны" совместный комитет замещает Бундестаг и Бундесрат и осуществляет принадлежащие им права. Лишь Основной закон не может быть отменен или частично изменен решением совместного комитета.

Федеральный президент

Согласно Основному закону главой Федеративной Республики Германия является Федеральный президент. В ФРГ он занимает более скромное место в государственном механизме, чем рейхспрезидент в Веймарской республике. Значительная часть полномочий последнего теперь отошла к Федеральному канцлеру.

Президент ФРГ избирается специальным органом, который носит наименование Федерального собрания. Он создается только для выборов Президента. Федеральное собрание состоит из членов Бундестага и такого же числа членов, избираемых ландтагами германских земель. Ландтаги избирают их на основе пропорционального представительства в количестве, устанавливаемом для каждой земли Федеральным правительством с учетом числа депутатов от данной земли и последних данных о численности населения.

Федеральное собрание созывается не позднее чем за 30 дней до истечения срока полномочий Президента ФРГ. Место и время созыва Федерального собрания определяет председатель Бундестага; он же руководит работой собрания.

На пост Президента ФРГ может быть избран гражданин ФРГ, обладающий правом избрания в Бундестаг и достигший 40-летне-

го возраста. Правом выдвижения кандидатуры на пост Президента обладает каждый член Федерального собрания. Обсуждение кандидатур не производится.

Избранным на пост Президента считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов членов Федерального собрания в первом или втором туре голосования. Если в первых двух турах ни один кандидат не получил требуемого большинства, назначается третий тур, в котором для избрания Президента достаточно относительного большинства голосов (во втором и третьем турах могут выдвигаться новые кандидаты).

Федеральный президент избирается сроком на 5 лет с правом повторного переизбрания. Однако никто не может быть избран Президентом более двух раз подряд. При вступлении в должность Президент приносит присягу (ее текст содержится в конституции) на совместном заседании Бундестага и Бундесрата.

В области внутренней политики Президент ФРГ наделен следующими полномочиями: он подписывает Федеральные законы и распоряжается об их опубликовании; может опротестовать принятый парламентом закон как антиконституционный перед Федеральным конституционным судом; выдвигает кандидатуру на пост Федерального канцлера (считаясь с соотношением партийных фракций в Бундестаге); назначает по предложению Федерального канцлера федеральных министров, обладает правом назначать и увольнять федеральных чиновников и федеральных судей, офицеров и унтер-офицеров (эти полномочия могут быть переданы федеральным министрам); осуществляет право помилования, награждение орденами и медалями и др.

Внешнеполитические полномочия Федерального президента включают в себя: представительство Федерации в международных отношениях, назначение и отзыв послов ФРГ в иностранных государствах, прием аккредитуемых при нем полномочных представителей иностранных государств. Президент имеет право заключить от имени ФРГ договоры с иностранными государствами (договоры политического характера и договоры, относящиеся к объектам федерального законодательства, нуждаются в ратификации парламента).

У Федерального президента есть также так называемые "резервные" полномочия, используя которые он может влиять на политическую жизнь. Президент вправе требовать созыва Бундестага (это требование должно быть выполнено), он может распустить Бундестаг, если последний не избрал Канцлера абсолютным большинством голосов или если Канцлер при постановке вопроса о доверии не получил большинства голосов членов Бундестага. По представлению Федерального правительства и с согласия Бундесрата Президент может объявить состояние законодательной необходимости, во время которого, как отмечалось, федеральные законы могут приниматься без участия Бундестага.

К числу чрезвычайных относится право Федерального президента объявлять с согласия Канцлера "состояние обороны", если созыву Бундестага или совместного комитета мешают "непреодолимые препятствия".

Для вступления в действие распоряжений и указаний Федерального президента необходима их контрасигнация Федеральным канцлером или компетентным федеральным министром. Это правило не действует в случаях назначения или отставки Федерального канцлера, роспуска Бундестага при избрании Канцлера относительным большинством и ходатайства об исполнении Федеральным канцлером или федеральным министром своих обязанностей до назначения их преемников.

Федеральный президент не несет политической ответственности перед представительными органами ФРГ. Он не отчитывается о своей деятельности ни перед Бундестагом, ни перед федеральным собранием. Однако Основной закон допускает возможность смещения Президента с должности до истечения срока его полномочий. Вопрос о смещении Президента с должности может быть возбужден перед Федеральным конституционным судом (который принимает окончательное решение) только в связи с обвинением его в умышленном нарушении Основного закона или другого федерального закона. Предложение о возбуждении обвинения должно быть выдвинуто не менее чем четвертью голосов депутатов Бундестага или четвертью голосов членов Бундесрата. Для решения вопроса о возбуждении обвинения требуется большинство в две трети голосов депутатов Бундестага или две трети голосов членов Бундесрата. Обвинение поддерживается уполномоченным выдвинувшего обвинение органа. До сих пор прецедента смещения Президента с должности в истории ФРГ не было.

Федеральное правительство

Исполнительную власть в ФРГ осуществляет Федеральное правительство. По свидетельству Т. Маунца, автора учебника по государственному праву ФРГ, "именно Правительство представляет исполнительную власть, а поскольку его полномочия более широки, чем когда-либо, можно утверждать, что Основной закон усилил исполнительную власть". Конституционный законодатель стремился создать сильную, но контролируемую парламентом исполнительную власть. Поэтому он вручил эту власть Канцлеру, а не Президенту.

Основной закон предусматривает следующий порядок формирования Федерального правительства. В начале легислатуры Бундестаг по предложению Федерального президента избирает Федерального канцлера — главу Правительства. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов членов Бундестага, после чего следует официальное назначение

его на пост Канцлера актом Федерального президента. Остальные члены Правительства назначаются и увольняются Федеральным президентом по предложению Канцлера без всякого участия Бундестага.

Если предложенный Президентом кандидат не будет избран, Бундестагу предоставляется право в течение последующих двух недель избрать абсолютным большинством голосов на пост Федерального канцлера другое лицо. В этом случае Президент обязан назначить предложенную парламентом кандидатуру на пост Канцлера, если эта кандидатура получит поддержку абсолютного большинства палаты. Если же кандидат соберет относительное большинство голосов, Президент может либо назначить его Канцлером либо распустить Бундестаг.

Срок полномочий Федерального канцлера совпадает в принципе со сроком полномочий Бундестага. Они прекращаются с созывом нового Бундестага, при вынесении Бундестагом конструктивного вотума недоверия, а также при добровольной отставке, которая возможна в любое время. С прекращением полномочий Канцлера автоматически прекращаются полномочия всех федеральных министров и следует процедура формирования нового Правительства.

В Правительство кроме Федерального канцлера входят федеральные министры. Обычно все они возглавляют федеральные министерства, но могут быть и министры без портфеля (или министры по особым поручениям). Одного из министров Канцлер назначает своим заместителем (вице-канцлером); в коалиционных правительствах этот пост предоставляется партии, выступающей в блоке с партией большинства. Число членов Правительства, так же как и распределение портфелей между ними, устанавливается Канцлером (при формировании коалиционных правительств — по согласованию между блокирующимися партиями).

Руководящее положение в Правительстве занимает Федеральный канцлер. Согласно Основному закону власть Федерального канцлера значительно усилена за счет полномочий и Президента, и парламента, и министров. В результате глава Правительства — Федеральный канцлер — становится как бы политическим центром всей конституционной системы ФРГ. Неудивительно, что основным принципом этой системы признается канцлерский принцип и широко используется понятие канцлерской демократии.

Именно Канцлер, а не парламент или Правительство как коллегиальный орган определяет основной курс, общую политическую линию Федерального правительства (ст. 65). Федеральный канцлер руководит в общем плане деятельностью отдельных министров, которые самостоятельно ведут дела порученной им отрасли в рамках основной линии, определенной Федеральным канцлером. Еще более усиливается власть Федерального канцлера в период "состояния обороны", когда к нему переходит

высшее командование Вооруженными силами (в мирное время главнокомандующим считается министр обороны). При осуществлении своих полномочий Канцлер опирается на непосредственно ему подчиняющийся вспомогательный аппарат. Основу его составляют три ведомства: *Служба Федерального канцлера, Служба прессы и информации Федерального правительства* и *Федеральная разведывательная служба.* Важнейшей среди них является Служба (Ведомство) Федерального канцлера, в которой сосредоточены все нити правительственной политики. Она подготавливает решения, заявления и выступления главы Правительства, координирует и контролирует при помощи целого штата референтов работу министерств, поддерживает связь между Правительством и различными объединениями в экономике, политике, социальной жизни и т. п.

Деятельность Правительства как коллегиального органа регулируется Регламентом Федерального правительства, принятым еще в 1951 г. В компетенцию Правительства входят многочисленные и важные вопросы внутренней и внешней политики, вопросы экономического, финансового и социального характера. Федеральное правительство обладает правом законодательной инициативы и, как показывает практика, широко его использует.

Основной закон ФРГ предусматривает возможность делегированного законодательства: на основании ст. 80 парламент может уполномочить Правительство в целом или федерального министра издавать постановления общего характера. Кроме того, Федеральное правительство и отдельные министры могут издавать постановления во исполнение законов. По отдельным вопросам Правительство с согласия Бундесрата может издавать постановления, имеющие силу закона (ст. 119 Основного закона). Наконец, в сфере управления Федеральное правительство и министры могут издавать общие административные предписания.

Федеральное правительство располагает большими правами в области контроля за деятельностью органов управления в землях. Оно контролирует исполнение землями федеральных законов. С этой целью Правительство ФРГ может направлять своих уполномоченных в высшие государственные органы земель. При помощи *конференций министров земель,* которые проходят обычно под председательством компетентного федерального министра, Федеральное правительство осуществляет общий надзор и координацию деятельности органов управления в землях. По этим вопросам Федеральное правительство может издавать с согласия Бундесрата общие административные предписания, а на основе законов — давать обязательные указания землям.

Заседания Федерального правительства созываются по мере необходимости, обычно раз в неделю, в резиденции Федерального канцлера. Заседания Правительства закрытые. Кроме федеральных министров в заседании кабинета могут принимать участие и другие лица. Персональный круг приглашенных на заседание Пра-

вительства определяет Служба Федерального канцлера по согласованию с главой Правительства.

Правительство ФРГ опирается в своей деятельности прежде всего на федеральные министерства. Число их относительно невелико (оно колебалось от 13 в 1949 г. до 17 в 1987 г.). Возглавляющий министерство федеральный министр самостоятельно и под свою ответственность ведет дела своей отрасли.

Б. Земельные органы

Высшими представительными органами в землях ФРГ являются **ландтаги** (земельные парламенты). В Бремене и Гамбурге они именуются **городскими собраниями,** а в Берлине — палатой депутатов.

Избирательная система в землях во многом идентична той, что применяется при выборах в Бундестаг. В большинстве земель при выборах применяются *пропорциональная система представительства, смешанная с мажоритарной системой.* Во всех землях установлен пятипроцентный заградительный барьер: партии, собравшие менее 5% голосов избирателей, отстраняются от участия в распределении мандатов.

В отдельных землях избирательные системы имеют индивидуальные особенности. В одних (например, в Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии и некоторых других) пропорциональная система со встроенной в нее мажоритарной применяется в условиях, когда избиратель имеет один голос. Он подает его за кандидата в избирательном округе, причем одновременно этот голос засчитывается и за ту партию, к которой принадлежит данный кандидат. В других землях (Бремен, Рейнланд-Пфальц и др.) применяется "чистая" пропорциональная система без элементов мажоритарной.

Ландтаги германских земель — однопалатные органы. Однако в Баварии наряду с ландтагом создается вторая палата — сенат для представительства "социальных, хозяйственных, культурных и общинных корпораций земли". Баварский сенат формируется на основе корпоративного принципа. В его состав входят по несколько представителей от сельского и лесного хозяйства, от промышленности и торговли, от ремесел, от лиц свободных профессий, от профсоюзов, от кооперативов, от церкви, от благотворительных организаций, от высших школ и академий, от общин и объединений общин. Сенат — законосовещательный орган, однако он обладает правом законодательной инициативы и может опротестовывать законы, принятые ландтагом.

Срок полномочия ландтагов в большинстве земель составляет 4 года, в землях Северный Рейн—Вестфалия и Саар — 5 лет. В конституциях некоторых земель предусмотрена возможность самороспуска ландтага до истечения срока его полномочий (Гессен, Нижняя Саксония, Северный Рейн—Вестфалия), а также роспуска

ландтага, принятого в ходе референдума (Бавария, Баден-Вюртемберг, Рейнланд-Пфальц). В практике таких случаев пока не было.

Внутренняя организация ландтагов во многом сходна с внутренней организацией Бундестага. Ландтаги создают свои президиумы во главе с председателем, образуют комитеты по отраслям своей деятельности, имеют право назначения следственных комитетов. Депутаты, принадлежащие к одной партии, образуют фракции ландтага, которые, как и в Бундестаге, играют немаловажную роль.

Основные полномочия ландтагов земель — **разработка и принятие законов,** утверждение бюджета, избрание главы земельного правительства, в некоторых землях — утверждение всего состава правительства и парламентский контроль за его деятельностью.

Правительство земли определяется конституциями земель как орган исполнительной власти. Именуется оно по-разному: в большинстве земель как *земельное правительство,* в Баварии — *государственное правительство,* в Берлине, Бремене и Гамбурге — *сенат.*

Порядок формирования правительства в отдельных землях имеет свои особенности. В большинстве земель ландтаг в начале своей легислатуры проводит выборы премьер-министра. Кандидат должен получить большинство голосов общего числа депутатов ландтага. Избранный ландтагом премьер-министр назначает остальных членов правительства: в Баварии и Сааре — с согласия ландтага, в Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии, Рейнланд-Пфальце — с последующим утверждением ландтагом членов правительства, в Гессене — с последующим принятием ландтагом вотума доверия правительству. В новых землях, в Северном Рейне—Вестфалии и Шлезвиг-Гольштейне утверждение состава правительства ландтагом не требуется. В Бремене и Гамбурге состав правительства (сената) целиком избирается собранием граждан (городским собранием). В Берлине палата депутатов избирает правящего бургомистра, затем он представляет палате состав сената, и палата его утверждает.

Правительство земли состоит из премьер-министра и министров. В Бремене и Гамбурге сенат состоит из первого и второго бургомистра и сенаторов, а Берлине — из правящего бургомистра, бургомистра и сенаторов.

Премьер-министр занимает руководящее положение в правительстве. Он определяет основные направления политики, руководит текущей работой правительства, направляет деятельность отдельных министров. Как правило, премьер-министр осуществляет и некоторые функции главы государства, ибо в землях посты президента или губернатора отсутствуют. Он представляет землю вовне, заключает (с согласия ландтага) государственные договоры, осуществляет право помилования. В работе сенатов

Бремена и Гамбурга в большей мере проступают элементы коллегиальности. Здесь сенат коллективно выполняет некоторые функции главы государства (назначения чиновников, право помилования). Кроме того, в Бремене и Гамбурге первый бургомистр и его заместитель избираются не городским собранием, а самим сенатом из своей среды.

Конституции германских земель формально устанавливают парламентскую ответственность правительств перед ландтагами. В большинстве земель (Бавария, Гессен, Бранденбург, Саксония и др.) ландтаги не могут вынести вотум недоверия отдельным министрам. В Берлине, Рейнланд-Пфальце, Сааре, Бремене и Гамбурге ландтаг (городское собрание) может выразить недоверие как всему правительству (сенату), так и отдельным его членам. В ряде земель конституциями предусматривается конструктивный вотум недоверия. В новых землях (Баден-Вюртемберге, Нижней Саксонии, Северном Рейне—Вестфалии, Шлезвиг-Гольштейне) вотум недоверия может быть вынесен только премьер-министру путем избрания нового главы правительства. В других землях (Баварии, Гессене, Рейнланд-Пфальце) после вынесения "обыкновенного" вотума недоверия правительству ландтаг должен утвердить состав нового правительства, в противном случае земельный парламент распускается до истечения срока своих полномочий.

В. Органы местного управления и самоуправления

Основной закон не содержит подробных постановлений о местном управлении и самоуправлении. Он указывает, что общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества. Объединения общин также обладают правом самоуправления. В округах и общинах должны создаваться представительные органы путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Следует отметить, что в округах и общинах правом избирать и быть избранным наделены также лица, имеющие гражданство одного из государств, входящих в Европейское сообщество (ч. 1 ст. 28).

Каждая земля самостоятельно определяет структуру и полномочия органов местного управления и самоуправления: в общих чертах — в земельных конституциях, а более подробно — в специальных законах. Система местного управления и самоуправления строится в соответствии с административно-территориальным делением земель. Большинство земель ФРГ (Бавария, Баден-Вюртемберг, Гессен, Нижняя Саксония, Рейнланд-Пфальц, Саксония, Северный Рейн—Вестфалия) в административном отношении делятся на *округа, уезды* и *общины;* большая часть новых земель (Бранденбург, Мекленбург—Верхняя Померания, Саксония-Анхальт, Тюрингия), а также две небольшие западные земли (Саар, Шлезвиг-Гольштейн) — только на уезды и общины. Крупные города приравниваются к уездам.

Города-земли Берлин, Бремен и Гамбург имеют свои особенности административного устройства. Берлин в административном отношении делится на районы, которые пользуются самоуправлением, но не обладают правами общин: они не принимают собственный устав и не обладают финансовой самостоятельностью.

Бремен состоит из двух общин (Бремен и Бременхафен), являясь одновременно землей и объединением общин. Гамбург — одновременно земля и община, подразделяющаяся на городские районы.

Система местного управления создается в округах. Она формируется правительственными учреждениями земли, действует по их прямым указаниям и подчиняется им во всей своей деятельности.

Органом управления в округе является *правительственный президент,* назначаемый правительством или премьер-министром земли и подчиняющийся министру внутренних дел земли. При правительственном президенте образуется правительственный президиум, который является не коллегиальным органом управления, а аппаратом правительственного президента, т. е. группой чиновников, ведающих отдельными административными вопросами.

Правительственным президентам подчинены главы местной администрации в уездах — *ландраты,* или *уездные директоры.* Эти должностные лица вместе с создаваемыми при них управами и дирекциями выступают как часть государственной (земельной) администрации на уровне уезда. Параллельно с ними в уездах существуют и органы местного самоуправления. Там образуются выборные органы, представляющие население уезда. Порядок формирования этих органов и их полномочия регламентируются положениями об уездах, которые принимаются в каждой земле.

Что касается общин, то согласно законодательству ФРГ община является корпорацией публичного права, обладающей правом самоуправления в местных делах. Сфера самоуправления определяется законами земель и охватывает в основном вопросы коммунального хозяйства. Земельные конституции обычно относят к компетенции общин следующие вопросы: управление общинным имуществом и общинными предприятиями; местный транспорт и дорожное строительство; коммунальные услуги; местная полиция и пожарная охрана; местные культурные учреждения; социальные учреждения (дома престарелых); спортивные учреждения (стадионы, бассейны и т. п.) и др. Но какие именно задачи отдельные общины могут решать самостоятельно в конституциях детально не определено. Общинные власти функционируют и как исполнительные органы государства, и как самостоятельные политические органы, осуществляющие определенные самоуправленческие задачи.

Цель коммунального самоуправления — активизировать проживающее в общинах население для решения общественных дел и тем самым практиковать демократию на низовом уровне.

Структура коммунального самоуправления определяется *Положением об общинах,* которое принимается в виде земельного закона. Хотя все земли в принципе высказываются за унификацию общинного устройства, на практике сложилась значительная пестрота форм общинного самоуправления. В Северной Германии не только представительный, но и исполнительный орган (магистрат) осуществляет свои полномочия на коллегиальной основе. Председатель магистрата никакими особыми полномочиями, кроме почетных, не пользуется. Иная система сложилась в Южной Германии. Здесь избирается не только общинный совет как представительный орган, но и бургомистр как единоличный глава исполнительной власти. В Рейнской области главу исполнительной власти (директора) нанимает выборный общинный совет и поручает ему функции управления и руководство местной администрацией. При этой системе глава исполнительной власти общины является просто наемным управляющим (менеджером), который не связан политическими узами с населением общины.

Указанные разновидности не исключают многочисленных вариаций, свойственных отдельным землям, а подчас проявляющихся в рамках одной и той же земли.

Глава 18. Основы конституционного права Италии

§ 1. Конституция Италии

Конституционное -развитие

История конституционных институтов в Италии насчитывает более полутора веков. За этот период страна прошла через режим конституционной монархии, тоталитарную фашистскую диктатуру, а после того, как в 1946 году в результате референдума была отвергнута монархическая форма правления, в Италии была принята одна из самых демократических конституций послевоенной Европы.

В марте 1848 г. в Королевстве Сардиния впервые был принят конституционный закон, так называемый **"Альбертинский статут",** названный так по имени короля Карла Альберта. После полного объединения Италии в 1870 году, Альбертинский статут стал Конституцией всей страны.

По своему характеру Альбертинский статут — типичная дарованная "сверху" конституция. Во всех ее 84 статьях (оригинал был составлен на французском языке) тщательно избегалось любое упоминание о таких категориях, как "народное одобрение", "суверенитет народа" и т. д. Италия объявлялась наследственной монархией с салическим порядком престолонаследия: трон наследует старший потомок мужского рода. Католическая религия провозглашалась единственной религией государства. Король получал самые широкие полномочия: он в качестве высшей инстанции одобрял законы, назначал весь состав высшей палаты — Сената, в любой момент мог распустить Палату депутатов и назначить новые выборы. В его же исключительную компетенцию входили назначение всех высших должностных лиц Королевства, объявление войны, ратификация международных договоров, проведение амнистии.

Вместе с тем Альбертинский статут вводил отдельные элементы народного представительства. Законодательные функции, в частности, осуществлялись, наряду с королем, избираемой *Палатой депутатов* и назначаемым королем *Сенатом.* В статут была включена отдельная глава, посвященная правам и обязанностям гражданина. В ней, в частности, декларировались (без каких-либо конституционных гарантий) равенство перед законом, некоторые личные свободы, право на собственность, свобода печати и слова, хотя в сильно урезанном виде. Избирательные праза были серьезно ограничены системой цензов.

Тем не менее, при всех своих правовых и сословных ограничениях, Альбертинский статут знаменовал собой начало демократической эволюции Италии, хотя и в рамках конституционной монархии. Элементы либерализма и демократии получили в итальянской конституционной практике дальнейшее развитие после введения в 1912 году всеобщего избирательного права.

Демократическое конституционное развитие Италии было прервано в 1922 году после установления в стране тоталитарного фашистского режима во главе с Бенито Муссолини.

В конституционном плане новый режим оформился с принятием 24 декабря 1925 г. так называемого **"Закона № 2263".** Согласно этому закону значительно возрастала роль главы правительства, который получал свой мандат непосредственно от короля, назначал и смещал членов правительства без каких-либо консультаций с избранными органами. В стране был установлен однопартийный режим, а глава партии — вождь (дуче) — одновременно являлся главой всей исполнительной власти в стране. Палата депутатов первоначально потеряла значительную часть своих полномочий, а в 1939 году была заменена на *Палату фаший и корпораций,* члены которой не избирались, а назначались правительством из состава органов фашистской партии и корпоративных учреждений (Большой Фашистский Совет, Национальный Совет Фашистской партии, Национальный Совет корпораций).

Институт монархии при фашизме сохранился. Формально король оставался главой государства и верховным главнокомандующим и в этом смысле председатель Совета Министров был ему подотчетен. Такое положение короны облегчило ликвидацию фашистского режима в 1943 году после поражения Италии во второй мировой войне, в которой она участвовала на стороне Германии и Японии. Большой Фашистский Совет на чрезвычайном заседании 25 июля 1943 г. отозвал свое доверие главе итальянского фашизма Б. Муссолини и рекомендовал королю Виктору-Эммануилу III назначить на пост главы правительства маршала П. Бадольо. На волне антифашистского сопротивления были созданы новые органы власти, первоначально местные *комитеты национального освобождения,* а 5 апреля 1945 г. — общегосударственная *Национальная ассамблея.* Основные политические партии, представленные в Национальной ассамблее, — христианские демократы, либералы, а также коммунисты и социалисты выступили за коренное изменение конституционного строя и политических институтов в стране. На референдуме 2 июня 1946 г. большинством в 54,3% голосов была отвергнута монархическая форма правления и одновременно было избрано Учредительное собрание. 18 июня 1946 г. Италия была официально провозглашена Республикой.

Новая Конституция Италии была принята на торжественном заседании Учредительного собрания 22 декабря 1947 г. 453 голоса-

ми, против было подано 83 голоса. 27 декабря 1947 г. Конституция была промульгирована Временным главой государства И. Бономи, а с 1 января 1948 г. она вступила в силу.

Общая характеристика действующей итальянской Конституции

Итальянская Конституция — это многоплановый, тщательно и детально проработанный политико-юридический документ. В ней нет отдельной преамбулы. Философские установки, социально-правовые основы и юридические принципы отражены непосредственно в соответствующих разделах самого конституционного текста. Тем самым, как это принято считать в итальянской конституционной доктрине, повышается юридическая значимость и обязательность конституционных принципов и норм, касающихся общих вопросов государственного устройства, демократического характера итальянского государства и его приверженности к обеспечению гражданских прав и свобод.

Конституция состоит из вводного раздела **"Основные принципы",** двух главных частей **"Права и обязанности граждан"** и **"Устройство Республики"** и переходных и заключительных постановлений. Всего в Конституции 139 статей. Переходные и заключительные постановления имеют свою особую, римскую нумерацию (всего XVIII статей).

Итальянская Конституция имеет жесткий характер. Ее пересмотр возможен исключительно в рамках особой процедуры и при наличии в обеих палатах Парламента расширенного, так называемого "конституционного большинства". Жесткость Конституции дополнительно усиливают и особые полномочия Конституционного суда, который вправе по упрощенной процедуре контролировать конституционность практически всех принимаемых Парламентом законов или других, обладающих силой закона актов.

В итальянском конституционном праве основной закон страны принято относить к категории "широких конституций", в которые, наряду с нормами, определяющими устройство государства и гарантирующими права и свободы граждан, включены также политико-социальные принципы (равные социально-экономические возможности для развития граждан, упрочение социальной солидарности в рамках единого государственного сообщества).

Своеобразно решается в итальянской Конституции вопрос о соотношении международного права и внутреннего закона. Ст. 10 Конституции определяет, что правопорядок Италии согласуется с общепризнанными нормами международного права.

В итальянской Конституции, хотя она и не содержит отдельного упоминания о принципе разделения властей, проводится четкое различие трех основных государственных функций: законодательная функция принадлежит Парламенту и областным со-

ветам в пределах их компетенции; исполнительная власть является прерогативой президента Республики, министров и органов исполнительной власти областей, провинций и коммун; судебная власть входит в компетенцию различных судебных органов, включая Конституционный суд.

Особое место в итальянской Конституции занимают взаимоотношения между государством и Католической церковью. В значительной степени это объясняется не только католическими традициями Италии, но и тем, что на итальянской территории, в Риме, расположен Ватикан — религиозный и административный центр Католической церкви, а римский первосвященник — Папа по традиции является римским епископом.

Еще в 1929 году между итальянским Государством и Ватиканом были заключены особые **Латеранские соглашения** (Договор и Конкордат), которые гарантировали частичный суверенитет и международную правосубъектность Ватикана и регламентировали отношения с католической церковью как традиционной религией Италии. Конституция, подтверждая, что отношения между итальянским Государством, Ватиканом (точнее Святым Престолом) и католической церковью регулируются ранее подписанными Латеранскими соглашениями, тем самым придает конституционный характер нормам, содержащимся в этих соглашениях.

При этом итальянская Конституция сохраняет светский характер, следует принципам отделения церкви от государства и равенства вероисповеданий. В окончательный текст Конституции не вошла ст. 1 Альбертинского статута, которой "католическая апостольская римская религия" объявлялась единственной государственной религией. Позднее, уже в 1984 году, эта формула была также исключена из пересмотренного текста Конкордата.

О конституционной реформе

С момента принятия нынешней Конституции в Италии произошла глубокая трансформация экономической и социальной структуры страны, Италия по праву закрепилась среди наиболее развитых промышленных стран мира. Значительно увеличился средний класс, который сейчас составляет более половины активного населения. Сократилась численность работающих в промышленности. Этот процесс сопровождался серьезным падением влияния в стране радикальных сил, как правого, так и левого толка. Завершился процесс социал-демократизации итальянской компартии, которая закрепилась в лагере реформистских левоцентристских сил. Эволюцию в направлении классического консерватизма проделало и неофашистское Итальянское социальное движение. По сути дела перестали существовать в прежнем виде все ведущие исторические партии послевоенной Италии — христианско-демократическая, социалистическая и коммунистическая.

С другой стороны, принятие в 1993 году нового избирательного законодательства, основанного на принципах одномандатности и частично вводившего мажоритарную систему, привело к сокращению общего числа партий, представленных в Парламенте.

Все это объективно создавало условия для проведения глубокой конституционной реформы, направленной, прежде всего, на повышение эффективности исполнительной власти и замену старой системы партократии, которая строилась на сращивании и взаимном проникновении правящих партий и государственных структур. Серьезный удар по прежней системе власти, сложившейся в "Первой Республике" нанесла крупномасштабная судебно-прокурорская операция по борьбе с государственной коррупцией, получившей название "чистые руки".

В 1994 году на парламентских выборах победил левоцентристский блок, главной политической установкой которого стало проведение глубокой **конституционной реформы.** Была создана *специальная парламентская комиссия* в составе 35 депутатов и 35 сенаторов, представляющих как правящую левоцентристскую коалицию "Оливковое дерево", так и правоцентристскую консервативную оппозицию "Полюс свободы", а также незначительную группу "Коммунистическое возрождение" и сепаратистов из "Лиги Севера".

В ноябре 1997 года комиссия одобрила законопроект "О федеральном устройстве Италии". В случае его одобрения в Парламенте предполагается внести законопроект на общенациональный референдум с тем, чтобы завершить весь процесс конституционной реформы к середине 1999 года.

Конституционная реформа предполагает полную замену части II "Устройство Республики" нынешней Конституции. В то же время вводные "Основные принципы" и часть I "Права и обязанности граждан" остаются без изменений. Тем самым полностью сохранены как социальная направленность итальянской Конституции, так и широкие конституционные гарантии соблюдения прав и свобод граждан.

Конституционная реформа в первую очередь нацелена на коренное изменение государственного устройства страны и системы ее управления. Согласно законопроекту Италия превращается в Федеративное государство с четырехуровневой структурой: государство, область, провинция, коммуна. Коммуна теперь становится первичной основой политико-территориальной системы государства. Исторические области Италии (их, как и сейчас, 20) преобразуются в полноправные субъекты Федерации с правом принимать собственные законы, иметь свой бюджет и налоговую систему, поддерживать внешнеполитические контакты. Законопроект предусматривает поступления в областные бюджеты не менее 50% всех финансовых доходов области. Широкие автономные права приобретают провинции, входящие в области. Они, наряду с областями, в частности, могут самостоятельно участво-

вать в выработке и реализации решений в рамках Европейского Союза.

В целях координации действий центральной власти и местного самоуправления при Совете министров Италии создается специальный постоянный орган. Однако вопросы внешней политики и безопасности остаются в ведении центральных властей.

Статьи законопроекта о федерализации страны составлены с несомненным прицелом на ускорение интеграции Италии в структуры ЕС. Решается и другая задача — новая федеральная структура призвана окончательно преодолеть историческое противостояние между промышленно развитым Севером и сравнительно отсталым Югом, а с другой стороны — смягчить сепаратистские настроения в северных областях, население которых требует большей политической и экономической самостоятельности.

Столь же принципиальный характер имеет и другое новшество — введение в Италии **президентской (или, во всяком случае, полупрезидентской) формы правления** с избранием главы государства всеобщим, прямым и тайным голосованием. По конституционному проекту президент Италии должен быть не моложе 40 лет и избираться на шестилетний срок с возможностью одноразового переизбрания. В отличие от нынешнего положения в исключительные полномочия президента войдут внешняя политика, оборона и безопасность. Президент возглавит вновь создаваемый орган — Высший Совет по внешней политике и безопасности.

Президент назначает **председателя Совета министров,** однако в отличие, к примеру, от Франции, он не председательствует на заседаниях правительства. Впервые глава государства наделяется правом роспуска Палаты депутатов Парламента в случае отставки правительства. По своей инициативе он может также поставить перед Парламентом вопрос о голосовании вотума доверия правительству.

Функции и полномочия **Парламента** в основном остаются прежними, однако серьезно меняется порядок его формирования. Проект реформы предусматривает, в частности, сокращение числа депутатов и сенаторов, снижение возрастного ценза сенаторов с 40 до 35 лет. Верхняя палата Парламента — **Сенат** наполовину состоит из сенаторов, представляющих отдельные регионы.

Палата депутатов сохраняет свои законодательные функции и, в несколько сокращенном виде, полномочия по контролю за деятельностью исполнительной власти. Только Палата депутатов будет обладать правом рассматривать вопрос о внесении вотума доверия правительству. Сенат в соответствии с законопроектом такого права лишается. Однако усиливается его роль как гаранта конституционного процесса. Кроме того, именно Сенат избирает из состава Парламента членов Конституционного суда и избираемых членов Высшего Совета магистратуры. Нововведением является лишение Парламента права отказывать в доверии отдельному члену правительства.

Предусматривается серьезная реформа судебной системы. **Высший совет магистратуры** — автономный самоуправляемый орган, возглавляющий независимую гильдию магистратов, разделяется на две части: Совет по вопросам судоустройства и Совет по прокурорскому надзору. Вводится особый **"Суд правосудия"** с функциями дисциплинарного контроля в отношении всего судейского и прокурорского корпуса.

Значительно расширяются функции **Конституционного суда,** а его состав увеличивается с 15 до 20 судей. Впервые отдельные граждане, фракции, представляющие парламентское меньшинство, коммуны и провинции приобретают право прямого обращения в Конституционный суд.

В проекте нового конституционного устройства сохранена ныне действующая сложная мажоритарно-пропорциональная избирательная система.

В случае одобрения Парламентом, законопроект должен быть вынесен на общенациональный референдум. Предполагаемая дата начала конституционной реформы — лето 2000 года.

§ 2. Конституционные основы правового статуса человека и гражданина

Права и обязанности граждан разделены в Конституции Италии на четыре отдельные группы в зависимости от их правового и социального содержания: гражданские отношения, этико-социальные отношения, экономические отношения, политические отношения.

Личные права, свободы и обязанности. Конституционный принцип равенства и свободы гражданина

Политическое и правовое содержание прав и обязанностей гражданина строится на признании **принципа равенства и свободы** как основы конституционного развития Италии. Статья 3 Конституции, в частности, гласит: "Все граждане имеют одинаковое общественное достоинство и равны перед законом без различия пола, расы, языка, вероисповедания, политических убеждений, личного и общественного положения".

Конституционный принцип равенства находит свое выражение в таких конкретных правах, как равенство всех граждан перед законом, равное пользование личными и публичными правами, равные возможности прибегать к судебной защите своих прав, в том числе при поступлении на государственную службу, одинаковые для всех повинности и имущественные обложениия в пользу государства.

В итальянской доктрине конституционного права принцип равенства рассматривается в совокупности с принципом свободы.

Считается, что принцип свободы является необходимым условием самовыражения личности. Поэтому Конституция, гарантируя всем гражданам самые широкие возможности и сферы деятельности, одновременно ограничивает вмешательство государства в наиболее ответственные и интимные области личной и социальной жизни индивидуума.

Итальянская Конституция и законодательная практика к свободам личности относят:

- **Личную свободу. В** соответствии со ст. 13 Конституции личность неприкосновенна. Не допускается какая-либо форма задержания, осмотра или обыска, равно как и любое другое ограничение личной свободы, иначе как на основаниях мотивированного акта судебной власти и только в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Принцип личной свободы конкретизируется и в ряде других положений Конституции. Так, ст. 26 разрешает выдачу гражданина только в случаях, предусмотренных международными соглашениями. Ни в коем случае не допускается выдача за политические преступления.
- **Неприкосновенность жилища.** Ст. 14 Конституции устанавливает, что осмотры, обыски или наложение секвестра не могут производиться иначе, как в случаях и в порядке, установленных законом, и в соответствии с гарантиями, предусмотренными для охраны личной свободы.
- **Свободу и тайну переписки.** Они неприкосновенны. Ограничения могут иметь место лишь в силу мотивированного акта судебной власти и с соблюдением гарантий, установленных законом.
- Каждый гражданин может **свободно передвигаться и проживать** в любой части национальной территории с ограничениями, установленными законом в целях охраны здоровья или безопасности. Однако никакие ограничения не могут быть установлены по политическим причинам.
- **Свободу собраний.** Граждане имеют право собираться мирно и без оружия, причем для собраний в местах, открытых для публики, предварительного уведомления не требуется. О собраниях в общественных местах необходимо уведомить власти, которые могут запретить собрание только по обоснованным мотивам безопасности и общественного порядка.
- **Свободу объединений.** Граждане имеют право свободно, без особого разрешения объединяться в организации при условии, что цели таких организаций не запрещены отдельным лицам уголовным законом. Запрещены, однако, тайные общества и любые объединения, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера.
- **Религиозные свободы.** Все граждане имеют право свободно исповедовать свои религиозные верования, индивидуально или коллективно, пропагандировать их и отправлять религи-

озный культ частным образом или публично за исключением обрядов, противных "добрым нравам". Церковный характер, равно как религиозная или культовая цель общества либо учреждения не могут стать поводом для специальных законодательных ограничений или фискальных мер в отношении порядка их возникновения, правоспособности и любых форм деятельности.

- **Свободу мысли и печати.** Все имеют право свободно выражать свои мысли устно, письменно и всяким другим способом их распространения. Печать не подлежит разрешению или цензуре. Предусматривается исключительно судебный порядок осуществления каких-либо мер, связанных с ограничением свободы мысли и печати (к примеру, конфискация периодической печати).
- **Свободу преподавания.** Статья 33 объявляет искусство и науки свободными, равно как свободным их преподавание. Государство устанавливает общие нормы по вопросам просвещения и учреждает государственные учебные заведения всех типов и степеней. Вместе с тем также отдельные организации и частные лица имеют право учреждать школы и образовательные институты. Образование открыто для всех. Восьмилетнее (начальное) образование является бесплатным.
- **Право на труд и свободу профсоюзов.** Государство признает за всеми гражданами право на труд, равно как и свободу профсоюзных организаций. Право на забастовку осуществляется в рамках законов, регулирующих это право.
- Свободу **получения судебной защиты.** Все граждане, а также иностранцы могут действовать в судебном порядке для защиты своих прав и законных интересов. Защита является неотъемлемым правом на любой стадии и в любой момент процесса.
- **Свободу хозяйственной инициативы.** Частная хозяйственная инициатива свободна. Однако она не может развиваться в противоречии с общественной пользой или с ущербом для безопасности, свободы, человеческого достоинства личности. Закон признает и гарантирует частную собственность.

Политические права, свободы и обязанности

В итальянском конституционном праве к собственно политическим правам, свободам и обязанностям относят права и свободы, дающие гражданину возможность полноправно участвовать в общественной деятельности и занимать выборные должности.

В перечне политических прав первое место занимает **избирательное право,** им обладают все граждане независимо от пола. Голосование — личное, равное, свободное и тайное. (Более конкретно содержание избирательного права будет рассмотрено в параграфе "Выборы и референдум".)

Право на политические объединения рассматривается, наряду с избирательным правом, как один из основных устоев демократической системы. В итальянской Конституции оно зафиксировано дважды: в основных принципах (ст. 2) и в главе IV "Политические отношения" части I (ст. 51).

Конституция устанавливает, что все граждане имеют право объединяться в партии. Конституция не предусматривает каких-либо условий в том, что касается образования политических партий, хотя и фиксирует конституционную цель партийной деятельности: демократическим путем участвовать в определении национальной политики.

К политическим правам Конституция относит **право на петиции,** согласно которому все граждане могут направлять в палаты Парламента петиции с требованием законодательных мероприятий или с изложением общественных нужд. Конституция, однако, не предусматривает обязательства со стороны самого Парламента принимать к рассмотрению такого рода петиции и выносить по ним позитивные или негативные суждения.

В ряду других политических прав стоят такие права, как **возможность для всех граждан независимо от пола поступать на одинаковых условиях на государственную службу и занимать выборные должности.** Конституцией в разделе политических отношений также предусмотрены гражданский долг защиты Отечества и обязанность участвовать в государственных расходах, то есть платить налоги.

Все граждане обязаны верностью Республике, должны соблюдать Конституцию, дисциплинированно и достойно выполнять государственные функции в случае, если они им доверены.

Экономические, этико-социальные и культурные права

Проблематика социальных и экономических прав, свобод и обязанностей широко и многообразно представлена в итальянской Конституции. Ей полностью посвящены глава II "Этико-социальные отношения" и глава III "Экономические отношения".

По своей правовой конструкции большинство статей, определяющих социально-экономические права, свободы и обязанности, двойственны. С одной стороны, они носят "негативный" характер в том смысле, что государственная власть берет на себя обязательство воздерживаться от вмешательства в сферу деятельности отдельных граждан. С другой — четко прослеживается современная конституционная тенденция, когда государство возлагает на себя ответственность за социальное и экономическое положение граждан. В итальянской правовой литературе даже укоренилась соответствующая терминология: наряду с конституционными правами и свободами фигурируют "свобода от нужды", "свобода от страха", "свобода от нищеты и болезней" и т. д.

В сфере **этико-социальных прав** государство выступает по преимуществу как гарант реализации прав гражданина в области семейных отношений, в вопросах здравоохранения и образования, а также в том, что касается содействия развитию культуры и научным и техническим исследованиям.

Категория **экономических прав** в итальянской конституционной практике рассматривается в связи с профсоюзными правами. Эта группа прав в первую очередь регулирует права и законные интересы граждан, связанные с их трудовой деятельностью. Государство, в соответствии со ст. 35, берет на себя обязательство охранять труд во всех его формах и применениях, заботиться о повышении профессиональной квалификации трудящихся, закрепляет и упорядочивает трудовые права в международном плане, признает свободу эмиграции и охраняет труд итальянцев за границей.

В конкретном плане в сфере экономических прав государство по Конституции признает за каждым трудящимся **право на труд, право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству труда, право на разумную продолжительность рабочего дня,** а также права на безусловный еженедельный отдых и на ежегодные оплачиваемые отпуска; на поддержку и социальное обеспечение в случае несчастья, болезни, инвалидности, старости и безработицы; право на участие в профсоюзной деятельности и право на забастовку.

Конституция наряду с этим предусматривает целый ряд норм по социальной защите трудящихся женщин, подростков и несовершеннолетних. В частности, трудящейся женщине (ст. 37) гарантируются те же права, что и трудящемуся мужчине и равное с мужчиной вознаграждение при одинаковой работе.

Профсоюзная организация объявляется свободной, она лишь должна зарегистрироваться в местных или центральных органах, что дает организации право юридического лица. Условием регистрации профсоюзов является обязательное закрепление в их уставах демократических начал внутренней организации.

§ 3. Конституционные основы общественного строя и политической системы

Принятая в 1947 году новая Конституция с ее ярко выраженным демократическим и социальным характером знаменовала решительный разрыв Италии с тоталитарным прошлым. Уже в ст. 1 Конституции содержалось важное новшество — **Италия объявлялась демократической республикой, основывающейся на труде.** Принципиальное значение имели положения ст. 3 Конституции, требующие "устранить препятствия экономического и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию личности и реальному участию всех трудящихся в политической, экономической и социальной организации страны".

Эти конституционные положения при всей их декларативности послужили серьезной основой для дальнейшей конституционной работы по законодательному оформлению социально-экономических прав граждан. "Социальные" статьи итальянской Конституции, во многом потеряв к настоящему времени их первоначальную идеологическую окраску, воспринимаются в качестве ориентиров на пути строительства социального государства, и в этом смысле они все более перекликаются с постулатами современной социальной доктрины христианства.

В Конституции по-новому и со значительным опережением своего времени решается вопрос о социальной роли в современном обществе частной собственности, частной хозяйственной инициативы, а также, собственно, государства. В Конституции содержится ряд принципов и правовых норм, создающих в совокупности конституционную основу для вмешательства государства в вопросы производства и распределения благ, а также в организацию национальной экономики.

Италия, хоть и остается по своим культурным традициям, истории, мировоззренческим стереотипам христианской страной, с конституционной точки зрения является светским государством. В отношении традиционной для Италии католической религии была найдена весьма удачная конституционная формула, согласно которой "государство и католическая церковь в своих сферах независимы и суверенны".

Конституция устанавливает в Италии **парламентскую форму правления.** Исполнительная власть несет ответственность за свои действия и проводимый политический курс прежде всего перед Парламентом, без доверия со стороны которого правительство уходит в отставку.

Итальянская Конституция закрепила разрыв с монархо-фашистским прошлым и в вопросах регионального устройства и местного самоуправления. Италия, особенно в период фашизма, была унитарным государством. Современная Италия децентрализована и разделена на области, провинции и коммуны, которые обладают самоуправлением. Пять исторических областей — Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия и Балле д'Аоста — пользуются статусом расширенной автономии.

Важным элементом политической системы, а также с точки зрения определения места и роли Италии во взаимоотношениях с другими государствами в рамках политических и оборонных союзов, являются положения ст. 11 Конституции: "Италия отвергает войну как посягательство на свободу других народов и как способ разрешения международных споров; она соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничения суверенитета, необходимые для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость; она содействует международным организациям, стремящимся к этой цели, и благоприятствует им".

Эту статью не следует понимать как декларацию о постоянном нейтралитете Италии. Во всяком случае, речь идет об одностороннем обязательстве итальянского Государства воздерживаться от участия в агрессивных войнах.

Положения ст. 10 Конституции о том, что правопорядок Италии согласуется с общепризнанными нормами международного права, равно как и ст. 11, создают правовую основу для активного участия Италии в европейской интеграции, включая создание Европейского Союза в соответствии с Маастрихтским договором 1992 года.

На протяжении полувекового периода, прошедшего с момента вступления в силу нынешней Конституции, итальянское Государство в целом развивалось по демократическому пути. Это, в частности, нашло свое подтверждение и в эволюции лево- и праворадикальных партий — коммунистов и неофашистов, в их нынешнем возвращении в конституционные рамки.

Вместе с тем кризис государственно-монополистической модели развития общества сопровождался распадом партийно-политических структур, во всяком случае в том виде, в котором они сложились в первые послевоенные годы. "Несовершенная двухпартийность" — преобладание двух партий — христианских демократов и коммунистов (вместе они пользовались поддержкой в среднем двух третей избирателей) к середине 90-х годов трансформировалась в новую либеральную и социал-демократическую двухполюсную систему.

Либеральные и консервативные политические силы вошли в правоцентристский блок "Полюс свободы" (в него входят движение С. Берлускони "Вперед, Италия", Национальный альянс во главе с Дж. Фини и Христианско-демократический центр П. Ф. Казини). Партии левоцентристской ориентации объединились в блок "Оливковое дерево" (возглавляет Р. Проди), состоящий из Итальянской народной партии (левое крыло Христианско-демократической партии), "Левых демократов" (бывшие коммунисты) во главе с М. Д'Алема, партии Итальянское обновление (новое политическое образование центристского толка), а также движения "зеленых". Вне блоков остается сепаратистская Северная Лига, возглавляемая У. Босси.

В соответствии с законом государство участвует в финансировании политических партий через их партийные группы в Палате депутатов и в Сенате.

§ 4. Выборы и референдум

Избирательное право

Согласно Конституции активным избирательным правом обладают все граждане Италии независимо от пола, достигшие совершеннолетия. В соответствии с Законом от 8 марта 1975 г. воз-

раст совершеннолетия — 18 лет. Для того, чтобы участвовать в выборах в Сенат, необходимо достичь 25 лет. *Голосование всеобщее и прямое, без каких-либо цензов,* как при выборах в Сенат, так и в Палату депутатов. Право голоса может быть ограничено только на основании закона в случаях недееспособности и лишения избирательных прав в судебном порядке, а также после вынесения окончательного уголовного приговора.

Голосование осуществляется лично без передачи права голоса другому лицу. Закон запрещает голосовать заочно, равно как и не предусмотрена возможность голосования по доверенности или по почте. Итальянские граждане, проживающие за границей, могут голосовать в тех коммунах, где они проживали ранее.

Голосование является равным в том смысле, что каждый избиратель обладает только одним голосом. При осуществлении избирательного права каждому гражданину должны быть гарантированы свобода и тайна голосования.

Участие в голосовании рассматривается как гражданский долг, своего рода общественная обязанность гражданина, имеющая своей целью правильное функционирование демократического государства.

Депутатом может быть избран избиратель, достигший на день выборов 25 лет. Для избрания в Сенат необходимо быть не моложе 40 лет.

Согласно ст. 65 Конституции нельзя одновременно состоять членом Палаты депутатов и Сената. Законом устанавливаются случаи неизбираемости, а также несовместимости с обладанием мандата члена Парламента. К категории таких лиц относятся, в частности, члены Конституционного суда, Национального совета труда и обороны, члены областных советов, префекты, вице-префекты, представители правительства в областях, полицейские чины, дипломаты, консулы, а также высшие офицеры вооруженных сил и магистраты. Все эти лица в случае своего намерения претендовать на избрание в Парламент должны отказаться от соответствующей должности за 180 дней до окончания легислатуры Парламента или в течение семи дней после издания декрета о роспуске Парламента.

Парламентские выборы

В настоящее время система выборов обеих палат Парламента регулируется **Законами № 276 и 277 от 4 августа 1993 г.,** а также принятым **1 декабря 1993 г. Законом о новом порядке проведения избирательных кампаний.** Эти законы корректируют прежнюю пропорциональную избирательную систему и вводят принципы одномандатности и мажоритарности. Новая избирательная система была уже дважды опробирована на всеобщих парламентских выборах в марте 1994 г., и на досрочных выборах в апреле 1996 г.

Палата депутатов насчитывает 630 мест, которые распределяются между областями в зависимости от численности населения по данным последней всеобщей переписи. На парламентских выборах 1996 г. 475 депутатов были избраны по одномандатной мажоритарной системе, а 155 депутатов — по пропорциональной.

Сенат избирается на областной основе. Число мест выборных сенаторов — 315. 18 областей имеют не менее семи мест, а области с многочисленным населением направляют в Сенат: Ломбардия — 47; Кампания — 30; Лацио — 27; Сицилия — 26; Пьемонт и Венето — по 23; Эмилия-Романья и Апулия — по 21 сенатору. Малонаселенная Балле д'Аоста обладает одним сенаторским местом, а Молизе — двумя. Три четверти сенаторов избираются по мажоритарной системе и одна четверть — по пропорциональной.

Выборы органов регионального и местного самоуправления

Выборы в областные и провинциальные советы проводятся прямым голосованием по смешанной пропорционально-мажоритарной системе. Выборы проходят в один тур, причем 80% мест распределяется по пропорциональной системе, а 20% — по мажоритарной.

Каждая область имеет собственный избирательный закон и вправе самостоятельно определять число членов **областного совета,** исходя из нормы: 80 советников для областей с населением более 6 млн. чел., 60 советников — при числе жителей от 4 до 6 млн. чел., 40 — при числе жителей от 1 до 4 млн. чел. и 30 советников, если население области не превышает 1 млн. человек.

При выборах в **провинциальные советы** также применяется как мажоритарная система в одномандатных округах, так и пропорциональная с использованием системы квот. В этом случае избирательным округом становится сама провинция.

Коммунальные советы избираются по мажоритарной системе для коммун от 15 тыс. жителей и менее и по пропорциональной системе для более крупных коммун.

При выборах советов центральных городов, областей и ряда других наиболее крупных городов (Рим, Милан, Турин, Палермо, Неаполь, Венеция, Триест, Катания, Генуя) применяется смешанная мажоритарная и пропорциональная система. Мэры этих городов избираются прямым голосованием в два тура.

Система выборов в Европейский парламент

В Европейском парламенте Италии отведено 87 мандатов. Выборы проводятся в соответствии с **Законом 1979 г.** (с последующими изменениями) посредством всеобщего, прямого, свободного и тайного голосования по пропорциональной избирательной системе. Активным избирательным правом пользуется каждый *ита-*

льянский гражданин, достигший 18-летнего возраста. Кандидатом может стать *гражданин Италии в возрасте не менее 25 лет.*

В законе о выборах в Европейский парламент предусмотрены гарантии выдвижения собственных кандидатов национальными и языковыми меньшинствами (французское, немецкое и словенское население в областях Балле д'Аоста, Трентино-Альто Адидже, Фриули-Венеция Джулия).

Референдум

Конституция Италии (ст. 75) предусматривает проведение референдумов по требованию 500 тыс. избирателей или пяти областных советов. Определены и цели референдумов — *полная или частичная отмена закона или другого акта, имеющего силу закона.* Не допускается вынесение на референдум законов о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях, касающихся ратификации международных договоров.

В референдуме имеют право участвовать граждане, внесенные в списки избирателей Палаты депутатов. Предложение, вынесенное на референдум, считается одобренным, если в голосовании приняло участие большинство избирателей и если предложение собрало большинство голосов, признанных действительными.

Институт референдума получил в Италии широкое применение. На референдумы в разное время выносилось около 30 законов (только в период с 1981 по 1993 г. было проведено голосование по 13 законам).

§ 5. Государственные органы

Парламент

В системе конституционных органов итальянского Государства основное место занимает Парламент. По ныне действующей Конституции только Парламент избирается прямым голосованием граждан. Ему принадлежит исключительная прерогатива определять в полной мере политику государства.

Парламент состоит из двух палат — **Палаты депутатов** и **Сената Республики.** Обе палаты полностью равноправны, как в плане их законодательных полномочий, так и в том, что касается осуществления конституционного контроля за деятельностью правительства. Парламент избирает президента Республики, консультирует президента при назначении правительства, участвует в формировании целого ряда других органов государственного управления и суда. К компетенции Парламента относится объявление состояния войны и предоставление правительству в этой связи необходимой власти, ратификация международных договоров политического характера, а также договоров, предусматриваю-

щих арбитраж или судебное урегулирование, влекущее территориальные изменения, финансовые обязательства или изменения законов. Палаты ежегодно утверждают бюджет и отчет о расходах. В исполнительную функцию Парламента входит принятие конституционных законов, касающихся изменений в территориальном устройстве страны или изменений границ провинций.

Палата депутатов избирается всеобщим и прямым голосованием по отдельным избирательным округам пропорционально числу населения каждого округа и состоит из 630 депутатов.

Сенат Республики имеет смешанный состав, он включает 315 избранных сенаторов, а также сенаторов, назначенных "по праву".

В определении **статуса депутатов Парламента** Конституция следует утвердившемуся в европейской конституционной практике принципу, согласно которому каждый член Парламента представляет нацию и не связан так называемым "обязывающим мандатом" при выполнении своих парламентских функций (ст. 67).

Члены Парламента не могут подвергаться преследованию за выраженные ими мнения и за свое голосование при выполнении парламентских функций. Конституция предоставляет парламентариям самые широкие иммунитеты от уголовной ответственности. Запрещается, в частности, привлекать члена Парламента к уголовной ответственности без санкции соответствующей палаты Парламента.

Работа Палаты депутатов и Сената ведется раздельно. На совместные заседания Парламент собирается только в случаях, установленных Конституцией. Это — избрание президента Республики, принятие им присяги на верность Республике, рассмотрение обвинений президента в государственной измене и в посягательстве на Конституцию, предание суду Парламента председателя Совета министров и членов правительства за преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей, формирование Конституционного суда.

Порядок работы Парламента

Согласно ст. 61 Конституции палаты итальянского Парламента избираются не позднее семидесяти дней по истечении полномочий Парламента предыдущего созыва. Не позднее двадцатого дня после выборов проводится первое заседание Парламента. Дальнейший созыв палат происходит по их собственному праву в четко установленные Конституцией сроки — в первый непраздничный день февраля и октября.

Предусмотрена возможность созыва каждой из палат Парламента на чрезвычайную сессию, однако для этого требуется инициатива ее председателя, либо президента Республики, или одной трети членов палаты.

Заседания Парламента, как правило, публичны. Закрытое заседание проводится только в случае соответствующего реше-

ния одной из палат или всего Парламента, если палаты заседают совместно. Решения каждой палаты и Парламента в целом действительны при наличии большинства их членов и если они приняты большинством присутствующих. Вместе с тем в Конституции предусматриваются конкретные случаи, когда требуется квалифицированное большинство.

Для руководства своей работой каждая палата избирает из своих членов председателя, четырех его заместителей, трех квесторов и трех секретарей. Все они образуют *Бюро палаты.* Согласно регламентам Палаты депутатов и Сената Республики в Бюро должны быть представлены все парламентские группы.

Бюро утверждает проект бюджета Парламента, решает вопросы, связанные с формированием парламентских групп- и комиссий, устанавливает правила внутреннего распорядка, функционирования различных служб.

Для создания *парламентской группы,* представленной в парламенте партии, необходимо, как правило, не менее двадцати членов в Палате депутатов и 10 в Сенате. Допускается образование парламентских групп и в меньшем составе, если ее члены представляют партию, которая на выборах получила не менее 300 тысяч голосов избирателей по стране в целом.

Депутаты и сенаторы, не вошедшие в ту или иную партийную парламентскую группу, могут образовать *единую смешанную группу,* которая пользуется теми же правами, что и другие парламентские группы.

В каждой палате образуются *постоянные комиссии.* Главной функцией постоянных комиссий Парламента, которые формируются на основе пропорционального представительства парламентских групп, является подготовка, рассмотрение и одобрение законопроектов для их последующего направления в палаты.

Законотворчество является основной областью парламентской деятельности. Не случайно вопросам составления законов Конституция посвящает отдельный раздел (раздел II части II).

В осуществлении законодательной функции совместно и последовательно участвуют обе палаты Парламента. Предусмотрен и соответствующий двойной порядок одобрения рассмотрения законопроектов и, собственно, одобрения законопроектов.

Любой законопроект первоначально рассматривается в одной из палат Парламента и в случае его одобрения направляется для прохождения аналогичной процедуры в другую палату. Сама же процедура утверждения законов в каждой из палат состоит из трех последовательных этапов: законодательной инициативы, утверждения законопроекта в одной из палат и его принятия в другой палате.

Конституция предусматривает две процедуры принятия законов: *обычную,* согласно которой законопроект после его обсуждения в соответствующих комиссиях палаты утверждается самой палатой, и *срочную.* В этом случае как рассмотрение, так и ут-

верждение законопроекта осуществляется непосредственно в комиссиях, если иного порядка не потребует правительство или десятая часть членов палаты.

Итальянская конституционная практика в целом последовательно следует принципу разделения властей, вместе с тем в отдельных случаях *уполномочивает правительство в случае необходимости и срочности принимать временные декреты, наделенные силой закона.* Однако такие декреты должны быть в день их принятия представлены в Парламент для последующего утверждения. В этом случае Парламент, даже если он распущен, должен собраться в течение пятидневного срока. Если правительственный декрет не получит законодательного утверждения в течение шестидесяти дней, то он теряет силу уже с момента опубликования. Тем не менее палаты Парламента могут регулировать законом правовые отношения, возникшие на основе декрета, даже не получившего силу закона.

Ныне действующая итальянская Конституция, как это уже отмечалось, относится к числу "жестких". Поэтому в ней предусмотрен более сложный порядок принятия конституционных законов и внесения изменений в текст Конституции. Такие законы принимаются каждой из палат после двух последовательных обсуждений с промежутком не менее трех месяцев и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при повторном голосовании.

Президент Республики

По Конституции президент Республики является главой государства, олицетворяет собой национальное единство, представляет государство в международных отношениях.

В рамках своей компетенции президент осуществляет следующие конкретные полномочия:

- в законодательной области президент по инициативе правительства участвует в процедуре представления палатам законопроектов; промульгирует утвержденные Парламентом законы; издает одобренные правительством декреты, обладающие силой закона, и регламентарные акты; направляет палатам послания с требованием повторного обсуждения того или иного закона; назначает народный референдум в случаях, предусмотренных Конституцией; участвует в правительственных инициативах, касающихся возбуждения дел в Конституционном суде, включая вопросы компетенции областных законов;
- в сфере деятельности высших государственных органов президент назначает и освобождает от должности председателя Совета министров, назначает по рекомендации последнего министров и государственных секретарей, назначает пять пожизненных сенаторов "по праву", распускает с учетом конституционных рамок своих полномочий палаты Парламента и

назначает выборы новых палат; может выступить с инициативой созыва палат на чрезвычайную сессию;
- назначает в случаях, указанных законом, должностных лиц государства;
- аккредитует и принимает дипломатических представителей, ратифицирует международные договоры с предварительной санкции палат Парламента;
- является командующим вооруженными силами, возглавляет Верховный Совет обороны и по решению палат Парламента объявляет состояние войны;
- распускает на основании предварительного постановления совместной комиссии представителей Палаты депутатов и Сената областные советы;
- в судебной сфере возглавляет Высший Совет магистратуры, назначает по его представлению членов этого Совета, назначает треть судей Конституционного суда;
- обладает правом помилования и снижения меры наказания;
- жалует знаки отличия Республики.

В ныне действующей Конституции Италии предусмотрен **непрямой порядок избрания президента.** Он избирается не общенародным голосованием, а Парламентом на совместном заседании всех его членов. Кроме парламентариев в выборах участвуют также по три делегата от каждой области. Малочисленная область Балле д'Аоста направляет одного делегата.

Президент избирается на семь лет. Для избрания, которое проводится тайным голосованием, необходимо получить две трети голосов, однако уже после третьего тура достаточно абсолютного большинства (ст. 83).

Президентом Республики может быть избран любой гражданин в возрасте не менее 50 лет, пользующийся гражданскими и политическими правами (ст. 84). *Пост президента несовместим с любой другой должностью.* Президент при вступлении в должность приносит перед Парламентом на совместном заседании присягу на верность Республике и соблюдение Конституции.

В Конституции предусмотрены два типа причин (временные и постоянные), по которым президент не в состоянии выполнять свои функции. В случае болезни, зарубежной поездки и других причин, ведущих к временному отсутствию президента, его функции осуществляются председателем Сената. При наличии постоянного препятствия (отставка, предание суду за государственную измену или посягательство на Конституцию) и в случае смерти президента председатель Палаты депутатов назначает в течение пятнадцати дней выборы нового президента Республики. Может быть предусмотрен и более длительный срок, если Парламент распущен или остается меньше трех месяцев до истечения срока его полномочий (ст. 86).

Президент Республики не ответствен за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей (ст. 90). Это конституци-

онное положение реализуется в двух плоскостях — политической и судебной. Статья 89 Конституции прямо указывает на то, что любой акт президента должен быть контрасигнован предложившими его министрами, которые несут ответственность за этот акт. Что касается возможности уголовно наказуемых действий, то президент ответствен лишь за государственную измену или посягательство на Конституцию (ст. 90). В этом случае Парламент на совместном заседании палат и абсолютным большинством голосов своего состава должен принять решение о придании президента суду.

Президент является главой своего рабочего аппарата — *президентской администрации.* Она, в свою очередь, делится на гражданскую и военную части.

Правительство (Совет министров)

Правительство в политической жизни Италии является высшим органом *исполнительной власти,* обеспечивающим функционирование всей политической и административной системы государства. В состав правительства входят **председатель Совета министров** и **министры,** которые вместе образуют **Совет министров.**

Правительство Италии обладает широкой функциональной автономией и осуществляет свои исполнительные полномочия в большем объеме, нежели в аналогичных республиках парламентского типа. В этой связи в итальянской конституционной доктрине обращается внимание на то, что правительство в условиях слабой президентской власти как бы восполняет конституционную "политическую безответственность" президента и берет на себя многие его полномочия. Именно в этом смысле понимается, в частности, ст. 89 Конституции, согласно которой никакой акт президента не действителен, если он не контрасигнован председателем Совета министров или министрами, ответственными за этот акт.

Правительство *выступает с законодательными инициативами, обеспечивает принятие законов и декретов.* Особого внимания заслуживает *возможность осуществления правительством прямых законодательных функций* в соответствии со ст. 76 и 77 Конституции. В случаях необходимости и срочности правительство под свою ответственность принимает временные положения, наделяемые силой закона. Однако такие срочные декреты должны быть представлены в тот же день в Парламент для их последующего утверждения.

Председатель Совета министров. С иерархической точки зрения глава правительства не обладает какими-либо правовыми преимуществами по сравнению с другими министрами и является своего рода "первым среди равных". Однако на практике с момента принятия ныне действующей Конституции роль председателя Совета министров постоянно увеличивалась. Во многом это оказалось возможным благодаря тому, что в Конституции 1947 г. (труд-

но сказать, насколько сознательно) было допущено своего рода правовое перекрещивание полномочий президента страны и правительства. По букве Конституции президент выступает как глава исполнительной власти, однако он не обладает собственными правовыми и властными инструментами для реализации этих полномочий и должен их постоянно делегировать правительству. В конечном счете именно глава правительства при чисто формальном участии президента осуществляет такие полномочия, как назначение министров и их заместителей, других высших должностных лиц государства, выступает с законодательными инициативами, обеспечивает прохождение и принятие законов, взаимодействует с главами областей, принимает решение о постановке вопроса о доверии правительству перед Парламентом и о роспуске самого Парламента. По сути дела (на это обращают внимание наиболее авторитетные итальянские конституционисты) глава правительства де-факто взял на себя многие функции президента и стал центральной фигурой в системе исполнительной власти.

В 1988 г. был принят закон, регулирующий круг ведения отдельных министерств, их структуру и внутреннюю административную организацию.

Наряду с собственно министрами, которые осуществляют руководство в конкретной области государственной администрации, в правительство входят также **"министры без портфеля".** Они обладают теми же правами и полномочиями и несут ту же коллективную ответственность за деятельность правительства, как и другие министры. **Заместители министров** на свои посты также назначаются президентом Республики по предложению главы правительства. Заместители министров, в силу сложившихся в Италии традиций, являются членами Парламента и представляют в правительстве партии, входящие в правительственное большинство. Для итальянской политической жизни отнюдь не является редкостью ситуация, когда министр и, к примеру, оба его заместителя, принадлежат к различным партиям правительственного большинства.

Политическую ответственность правительство в целом и каждый министр в отдельности несут перед Парламентом. Основной формой такой ответственности является необходимость получения правительством как коллективным органом государственной власти политического доверия со стороны Парламента, что выражается в голосовании вотума доверия. Вместе с тем недоверие одному из министров не означает, что все правительство должно уйти в отставку.

Другой формой политической ответственности министров является практика ответа на парламентские запросы.

Министры несут гражданскую ответственность за совершенные ими действия в порядке, аналогичном для других должностных лиц государства, и в случае судебного решения они обязаны возместить соответствующий ущерб.

Что касается уголовной ответственности за преступления, совершенные при исполнении своих обязанностей, то председатель Совета министров и министры во всех случаях предаются суду Парламента на совместном заседании палат.

Государственная администрация. Согласно Конституции Италии государственные ведомства и все другие государственные учреждения образуются только в соответствии с законом и таким образом, чтобы было обеспечено их нормальное функционирование и беспристрастность администрации. Государственные служащие находятся исключительно на службе своей нации. Должности в государственной администрации замещаются на конкурсной основе, за исключением установленных в законе случаев.

В Италии нет каких-либо запретов государственным служащим состоять в политических партиях и заниматься политической деятельностью. Такие ограничения закон предусматривает только в отношении судей, кадровых военных действительной службы, должностных лиц и агентов полиции, дипломатических и консульских представителей за границей.

В соответствии с законодательным Декретом от 3 февраля 1993 г., наряду с собственно государственной службой вводится более многочисленная категория "публичных служащих", трудовые отношения которых с государственными ведомствами или другими органами публичной администрации регулируются на основе отдельных коллективных договоров.

Конституционный суд

Конституционный суд рассматривается в Италии в качестве одного из важнейших элементов гарантий соблюдения конституционного порядка. Он не входит, как в ряде других европейских стран, в общую систему судебных органов.

Конституция определяет три категории подсудных Конституционному суду дел:

- **споры о конституционности законов и имеющих силу законов актов государства.** Конституционный суд, в случае принятия им решения о признании закона или другого акта, обладающего силой закона, неконституционным, объявляет недействительными законодательные положения в пределах обращенного к нему запроса. Положения, объявленные неконституционными, теряют свою силу со дня после опубликования решения. В положении о Конституционном суде специально подчеркивается, что решения Суда должны исключать какие-либо оценки политического характера;
- **споры о компетенции между властями государства, а также между государством и областями и между самими областями.** Своим решением Суд закрепляет оспариваемую компетенцию за соответствующим органом. Если, по мнению Суда,

был издан акт с пороком компетенции, то Суд его аннулирует. Исполнение актов, по поводу которых возник спор о компетенции, может быть приостановлен на период разбирательства жалобы;

- **обвинения, выдвигаемые в соответствии** с **Конституцией, против президента Республики и отдельных министров.** Речь может идти исключительно об обвинениях президента в государственной измене либо посягательстве на Конституцию. Что касается членов правительства, то Суд рассматривает обвинения в преступлениях, совершенных ими при исполнении своих обязанностей.

Конституционный суд состоит *из пятнадцати судей,* назначаемых по третям президентом Республики, Парламентом на совместном заседании палат и высшими инстанциями юстиции: **Высшим советом магистратуры, Государственным советом** и **Счетной палатой.**

Полномочия членов Конституционного суда длятся девять лет и не подлежат возобновлению. Они избираются из числа судей высших общих и административных судов, в том числе находящихся в отставке, ординарных профессоров права университетов и адвокатов, имеющих двадцатилетний стаж. При рассмотрении обвинений против президента Республики и против министров в заседаниях Суда участвуют также шестнадцать дополнительных членов, назначаемых по жребию из списка граждан, составленного Парламентом.

Должность члена Конституционного суда несовместима с обязанностями члена Парламента или областного совета, а также с участием в деятельности общественных организаций и политических партий.

Национальный совет экономики и труда

Этот орган первоначально был задуман как консультативный орган, в котором представлены независимые эксперты и представители различных категорий производителей. *Совет обладает правом законодательной инициативы и может участвовать в подготовке экономического и социального законодательства.* Деятельность Национального совета экономики и труда была активизирована после принятия в 1986 г. специального Закона. Была усилена научно-исследовательская составляющая в работе Совета, конкретизированы его законодательные полномочия, и, в частности, расширен круг компетенции Совета за счет вопросов, связанных с взаимоотношениями между Италией и Европейскими сообществами.

Совет состоит из 12 экспертов, восемь из которых назначаются президентом Республики, а четверо — председателем Совета министров. Другие члены Совета (99 человек) представляют промышленность, сельское хозяйство, торговлю, туризм, банковс-

кое и кредитное дело, страхование, а также свободные профессии, производственные и потребительские кооперативы. Члены Совета назначаются на пять лет.

Государственный совет

Совет выполняет консультативные функции в области административного права, дает свои заключения о законопроектах, направляемых правительством, осуществляет юрисдикцию по охране законных интересов, связанных в действиями государственных органов. В Совет входят 74 государственных советника, назначаемых декретом президента Республики.

Счетная палата

Счетная палата обеспечивает предварительный контроль законности актов правительства, контролирует исполнение государственного бюджета, а также осуществляет контроль за финансовой деятельностью организаций, финансируемых государством. Кроме того, в соответствии со ст. 103 Конституции, в юрисдикцию Счетной палаты входят вопросы государственной отчетности и вопросы целесообразности расходования государственных средств. Структура Счетной палаты рассчитана на выполнение как контрольных, так и судебных функций. Она состоит из 20 местных отделений и 31 контрольного бюро. В ее состав входят около 450 магистратов, представляющих судейский и прокурорский корпуса и около 3400 административных работников.

Высший совет магистратуры

Это особый, во многом уникальный орган итальянской судебной системы. Его главная конституционная задача — обеспечение автономии и независимости магистратуры как отдельной и самостоятельной гильдии магистратов. Совет осуществляет прием новых магистратов, назначения на судебные должности, переводы, повышения и другие меры, связанные со статусом магистратов.

Председателем Высшего совета магистратуры является президент Республики. В его состав по должности входят высшие должностные лица судебной системы — первый председатель и генеральный прокурор Кассационного суда, а также 30 избираемых членов. Из них две трети избираются непосредственно магистратами из числа судей различных категорий, а одна треть — Парламентом на совместном заседании обеих палат из числа ординарных профессоров права университетов и адвокатов, имеющих не менее пятнадцати лет стажа адвокатской деятельности. Выборные члены Совета остаются в должности четыре года и не могут быть вновь избраны сразу же по истечении этого срока.

Судебная система

Согласно Конституции судьи подчиняются только закону. Магистраты — судьи и прокуроры — не могут занимать государственные или частные должности, а также заниматься промышленной, торговой или всякой другой свободной профессиональной деятельностью, кроме благотворительной. Однако они вправе быть сенаторами или членами Палаты депутатов. Назначение магистратов производится на конкурсной основе.

Принцип несменяемости и независимости магистратов рассматривается в итальянском конституционном праве как одно из важнейших демократических проявлений в судебной системе страны. Этот принцип конкретизируют положения ст. 107 Конституции, согласно которым магистраты не могут быть уволены или отстранены от должности, либо переведены в другие суды и на другие должности без. соответствующего решения Высшего совета магистратуры.

Низшим звеном судебной системы является **мировой суд,** который создается в каждой коммуне. Мировой судья выполняет функции примирения сторон в гражданско-правовых спорах и осуществляет судебную юрисдикцию по гражданским делам, которые он решает на основе "права и справедливости".

Преторский суд образуется в административном центре каждого из преторских округов. Претор выполняет функции судьи по гражданским делам в первой и в апелляционной инстанции, судьи по трудовым делам в первой инстанции, а также судьи по уголовным делам и судьи по вопросам опеки.

Трибунал — это основа итальянской судебной системы. Он создается в административных центрах судебных округов, как правило, совпадающих с провинциями. Трибунал рассматривает в первой и апелляционной инстанции гражданские дела, индивидуальные трудовые споры, а также рассматривает в первой и апелляционной инстанции уголовные дела.

Трибунал по делам несовершеннолетних создается при каждом апелляционном суде или его местном отделении.

Апелляционный суд создается в специальных апелляционных округах (всего их 23). Он рассматривает апелляции на решения судов первой инстанции по гражданским и уголовным делам, а также осуществляет следственные функции. В его состав входят следственное отделение, отделение по трудовым спорам, отделение по делам публичного водопользования и отделение по делам несовершеннолетних.

Суд присяжных учреждается (один или несколько) в каждом апелляционном округе. Суды присяжных рассматривают уголовные дела, отнесенные к их компетенции. Суд присяжных состоит из апелляционного магистрата (глава суда), магистрата трибунала и шести народных судей.

Областной трибунал по делам публичного водопользования создается при апелляционных судах в качестве отделения. В него наряду с магистратами входят три специалиста гражданской инженерной службы.

Верховный кассационный **суд** является верховным органом правосудия, обеспечивает точное применение и единообразное толкование закона, соблюдение сфер компетенции судов различных юрисдикций, разрешает коллизии компетенций и функций.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законов, скорым и точным отправлением правосудия, защитой прав государства.

Прокурор наделен непосредственными полномочиями по обеспечению соблюдения законов о публичном порядке. Прокурор возбуждает гражданские дела, он также возбуждает и осуществляет уголовное преследование.

Функции прокурора при Верховном кассационном суде и при Апелляционных судах выполняются генеральными прокурорами Республики, а при трибуналах — прокурорами Республики.

В общую судебную систему Италии наряду с судами общей юрисдикции входит также административная и военная юстиция.

Административная юстиция осуществляется Государственным советом. Как это указано в ч. 1 ст. 103 Конституции, в его функции, равно как и в функции других органов административной юстиции, входит осуществление юрисдикции по охране законных интересов граждан, а в особых, оговоренных в законе случаях, также их субъективных прав в отношении действий государственных органов.

Юрисдикция военных трибуналов в мирное время распространяется только на воинские преступления, совершенные лицами, входящими в состав вооруженных сил. Юрисдикция военных трибуналов в военное время устанавливается особым законодательством.

§ 6. Политико-территориальное устройство. Областная автономия и местное самоуправление

Политико- территориальная организация государства

Действующая Конституция определяет Италию как единое и неделимое государство. В то же время государство не только признает местные автономии, но и гарантирует самую широкую административную децентрализацию. Конституционная норма и, прежде всего, конкретная практика государственного строительства дают основания рассматривать Италию как "государство областных автономий". В случае же вступления в силу нового конституционного Закона "О федеративном устройстве Италии", ита-

льянское Государство превращается в федерацию, а входящие в ее состав области станут полноправными субъектами федерации. При этом имеется в виду сохранить нынешнее деление страны на области, провинции и коммуны.

В настоящее время Италия разделена на 20 **областей:** Пьемонт, Балле д'Аоста, Ломбардия, Трентино-Альто Адидже, Венето, Фриули-Венеция Джулия, Лигурия, Эмилия-Романья, Тоскана, Умбрия, Марке, Лацио, Абруцци, Молизе, Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния. Пять областей (Трентино-Альто Адидже, Балле д'Аоста, Фриули-Венеция Джулия, Сицилия и Сардиния) обладают специальным статусом, предусматривающим более широкие полномочия и функции, связанные с геополитическими и этническими особенностями этих областей.

Области, по ныне действующей Конституции, являются автономными образованиями с собственной властью и системой функций согласно принципам, установленным Конституцией. Каждая область обладает своим **уставом,** в котором определены конкретные сферы областного регулирования, компетенция и внутренняя организация области, включая право законодательной инициативы и референдума, а также право принятия областных законодательных норм.

В Конституции определен перечень вопросов, по которым область вправе принимать собственные законы при условии, что такие законы не будут противоречить национальным интересам и интересам других областей. В круг предметов ведения области входят организация ведомств и административных учреждений, подчиненных области, территориальное устройство области, включая территории коммун, местная городская и сельская полиция, ярмарки и рынки, санитарные и больничные службы, благотворительные учреждения, ремесленное и профессиональное образование, музеи и библиотеки местного значения, градостроительство, туризм и гостиничное дело, дорожная сеть, транспортные пути и автомобильные дороги областного подчинения, сельское и лесное хозяйство, охота, навигация и пристани на местных водоемах, ремесла, а также другие вопросы, которые могут быть определены отдельными конституционными законами.

Области пользуются финансовой самостоятельностью, которую предполагается серьезно расширить с принятием нового конституционного закона о федеральном устройстве Италии. Однако и по ныне действующему законодательству в распоряжение областей поступают местные налоги и доля от государственных налогов, определяемая в зависимости от конкретных потребностей области. В то же время область не может устанавливать собственные пошлины на ввоз, вывоз или транзит между областями, препятствовать свободному передвижению лиц и имущества, ограничивать право граждан заниматься своей профессией, служить или работать в любой части национальной территории.

Провинции и коммуны по итальянскому законодательству одновременно являются территориальными единицами как государственного, так и областного деления. Их функции и полномочия регулируются в общегосударственном порядке на основании единого закона (Закон об устройстве автономий, принятый 17 мая 1990 г.).

В соответствии со сложившейся трехступенчатой схемой разграничения полномочий и предметов ведения между органами власти, провинции и коммуны обладают самостоятельностью в решении конкретных вопросов, отнесенных к их компетенции. Области делегируют свои полномочия в сфере *межкоммунальных отношений* (сельское хозяйство, защита окружающей среды, водные и энергетические ресурсы, санитарная служба, дорожное строительство и транспорт и др.). В свою очередь на коммуны возложены функции так называемого *"прямого регулирования"*. Это: внутрикоммунальные территориальные разграничения, социальное обеспечение, здравоохранение, градостроительство, землепользование, включая создание местных индустриальных зон.

Некоторыми дополнительными правами и полномочиями пользуются **горные сообщества** — ассоциации коммун, расположенных в горной местности.

В отдельную политико-административную категорию выделены некоторые **крупные города** (мегаполисы). К их числу относятся Рим, Милан, Турин, Флоренция, Генуя, Венеция, Болонья, Бари, Неаполь. К их ведению, наряду с провинциальными функциями, отнесены также прямое управление службами экономического развития, градостроительства, социальная сфера.

В настоящее время в Италии насчитывается 103 провинции и немногим более 8 тысяч коммун. В среднем численность населения коммун колеблется в довольно широком диапазоне от 5 тыс. в наименьших до 500 тысяч и более человек.

Областные органы власти

Структура областного управления определена в ст. 121 Конституции. В ее состав входят областной совет, джунта (правительство) и ее председатель.

Областной совет осуществляет законодательную и административную власть, которой наделена область по Конституции и своему уставу. Совет обладает правом законодательной инициативы и может вносить законодательные предложения в палаты Парламента.

Областной совет избирает из своего состава **областную джунту,** являющуюся органом исполнительной власти области. Ее председатель и члены (асессоры) избираются тайным голосованием в присутствии не менее двух третей членов областного совета. Каж-

дый асессор отвечает за конкретное направление областного управления.

Председатель джунты обладает как исполнительными, так и представительскими функциями. Он представляет область, промульгирует областные законы и регламенты, осуществляет административное руководство области в рамках полномочий, делегированных центральными властями.

Органы местного самоуправления

Органами местного самоуправления в провинциях и коммунах являются выборные советы, джунты (исполнительный орган власти), глава джунты (председатель) и выборные мэры в коммунах.

Согласно своим уставам провинции и коммуны обладают правом проводить референдумы консультативного характера исключительно по вопросам, относящимся к местной компетенции.

Контроль центра в отношении деятельности органов областного управления, а также местного самоуправления осуществляется *правительственным комиссаром,* который постоянно находится в областном центре, а также посредством судебного и прокурорского надзора за законностью принимаемых в области законов, регламентов и актов административного характера.

При выявлении нарушений Конституции и иных действий, противоречащих закону, либо в случаях отказа от смещения джунты и ее председателя, виновных в таких действиях, областной совет и другие органы местного самоуправления могут быть распущены.

Глава 19. Основы конституционного права Японии

§ 1. Конституция **Японии**

История права Японии знает только два конституционных акта. Долгое время, вплоть до второй половины XIX века, Япония находилась в добровольной изоляции, не поддерживая практически никакой связи с внешним миром. Только в 1858 году после падения сегуната Эдо японские порты открылись для иностранных судов. С этого времени начинается период интенсивной интернационализации, в том числе и в сфере японского права. Растет интерес к идеям французских просветителей. Накаэти Ёмин — "восточный Руссо" — переводит на японский язык "Теорию общественного договора". В стране становятся все более значительными демократические настроения. Становится очевидной необходимость принятия основного закона государства. В результате реставрации Мэйдзи 11 февраля 22 года эпохи Мэйдзи (1889 г.) вступает в силу Конституция Великой Японской Империи, так называемая **Конституция Мэйдзи.** Образцом для нее стала монархическая прусская Конституция 1850 года, что послужило основой для дальнейшего распространения германского влияния на правовую систему Японии. Согласно Конституции особа Императора объявлялась священной и неприкосновенной (ст. 3), Император обладал всей полнотой верховной власти (ст. 4), императорские указы имели высшую юридическую силу. Он имел право объявлять войну и являлся верховным главнокомандующим. По Конституции Император выступал гарантом конституционных прав "всем добропорядочным гражданам японской Монархии". Но таких гарантированных прав было немного. К ним относились: право свободного выбора места жительства, профессии, неприкосновенность жилища, тайна переписки, свобода вероисповедания, свобода слова, печати, собраний и право на справедливый суд. Конституция 1889 года прокламировала принцип разделения властей. Высшей фигурой в государстве был Император, законодательной властью при нем обладал Парламент, административной — Кабинет, судебные полномочия осуществляли суды.

Поражение Японии во второй мировой войне и ее оккупация войсками США были основной причиной, определившей коренную ломку устаревших конституционных и административных норм. Основой послевоенной перестройки общества стала совместная **Декларация, подписанная главами США, Англии, Китая и Советского Союза в июле 1945 г. в Потсдаме.** В Потсдамской декларации в качестве целей оккупации Японии провозглашались: демилитаризация страны, демобилизация японских воору-

женных сил, наказание всех военных преступников. В ней указывалось, что: "Должны быть устранены любые препятствия на пути возрождения и усиления демократических тенденций в японском народе. Должно быть установлено уважение к свободам слова, вероисповедания и идей, а также к основным правам человека".

В октябре 1945 г. премьер-министр Японии Кидзюро Сидэхара сформировал специальную комиссию по изучению вопросов конституционной реформы, поставив перед ее участниками непосильную задачу — примирить заложенные в Конституции Японской Империи прусские великодержавные принципы с насущными требованиями демократизации государства. В феврале 1946 г. японское правительство опубликовало конституционный проект, вносящий незначительные изменения в Конституцию 1889 года. Но поскольку этот консервативный проект не прошел бы рассмотрения Дальневосточной комиссией, наделенной полномочиями по контролю за конституционной реформой в Японии и за соответствием рассматриваемых законопроектов духу Потсдамской декларации, то он был сразу отклонен. А уже в марте правительство представило на рассмотрение в Парламент проект генерала Дугласа Макартура, разработанный в штабе американских оккупационных войск. *Новая Конституция была принята Парламентом в октябре 1946 г., промульгирована Императором и опубликована 3 ноября 1946 г. Через шесть месяцев — 3 мая 1941 г. — она вступила в силу.*

Структурно Конституция Японии состоит из 11 глав и 103 статей, которые последовательно регулируют: статус императора; отказ от войны; права и обязанности народа; деятельность Парламента, Кабинета и судебной власти; государственные финансы; местное самоуправление; процедуру изменения Конституции.

Новая Конституция отличается от Конституции Мэйдзи по многим важным аспектам. Основными являются:

- особа Императора более не признается священной и существует лишь в качестве символа государства и единства нации, а единственным носителем государственного суверенитета становится народ (ст. 1);
- принцип разделения властей осуществляется на более демократической основе. Император не обладает исполнительной властью. Он имеет право выполнять лишь те государственные функции, которые оговорены в Конституции. Например, он лишь формально утверждает назначение премьер-министра и главного судьи Верховного суда. Само назначение премьер-министра осуществляется Парламентом, а главного судьи — Кабинетом министров. По совету и с одобрения Кабинета министров Император провозглашает от имени народа законы и договоры, созывает сессии Парламента, присуждает награды (гл. 1);

- круг основных прав и свобод человека значительно расширен (гл. 3);
- Япония "отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров" (ст. 9);
- ликвидация всех аристократических институтов (ст. 14). Бывшая Палата пэров заменяется Палатой советников, члены которой избираются как представители всего народа;
- местное самоуправление осуществляется в широких масштабах (ст. 92—95).

К особенностям Конституции 1947 года относится наиболее четкое закрепление трех принципов: принципа народного суверенитета, принципа соблюдения основных прав и свобод граждан и принципа пацифизма.

Принцип народного суверенитета как основы государственной власти в японском конституционном праве появляется впервые и закрепляется в преамбуле и в ст. 1 Конституции. Высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом является Парламент (ст. 41).

Конституция содержит широкий перечень личных, политических и социально-экономических прав и свобод граждан.

Особое значение имеет 9-я статья Конституции, в которой содержится **положение об отказе от войны и создания регулярных вооруженных сил.** Включение в Конституцию данной статьи имело целью предотвратить возрождение японского милитаризма. 9-я статья Конституции является, пожалуй, самой проблемной. С одной стороны, она служит объектом неутихающей критики реакционных сил, с другой — выступает препятствием для осуществления Японией своих международных обязательств, таких, как участие Японии как члена ООН в комплектовании международных вооруженных сил, что пока компенсируется невооруженным участием в миротворческих миссиях (Камбоджа, Мозамбик, Руанда) и в спасательных операциях при стихийных бедствиях. На сегодняшний день функцию вооруженных сил выполняют японские силы самообороны, созданные в июле 1950 года в качестве "резервного полицейского корпуса" после начала войны на Корейском полуострове. Это мощная, хорошо обученная и прекрасно экипированная армия численностью 130 тысяч человек, по расходам на которую страна занимает седьмое место в мире, хотя и осуществляется это всего в пределах 1% ВНП.

Контроль за соблюдением Конституции возложен на суды. Конституция не запрещает низшим судам осуществлять конституционный контроль, но устанавливает, что окончательное решение по подобным вопросам принимает только Верховный суд. Юридической основой для института конституционного контроля является норма ст. 98, провозгласившая Конституцию верховным законом страны и указавшая, что никакие законы, указы и иные государственные акты, противоречащие основному закону в це-

лом или частично, не имеют законной силы. Последствиями вынесенного Верховным судом решения является неприменение нормы, признанной неконституционной.

- До сих пор Конституция 1947 г. ни разу не подвергалась пересмотрам, хотя вопрос об отмене или пересмотре отдельных ее статей стоял буквально с первых дней ее обнародования. Критика в основном касалась "импортного", навязанного стране характера Конституции. Наиболее острая борьба развертывалась вокруг отмены или изменения "мирной" 9-й статьи, в отношении которой применяется расширительное толкование Конституции.

Одна из причин конституционной стабильности Японии — *"жесткий" порядок изменения основного* закона, установленный ст. 96. Для изменения Конституции, осуществляемого по инициативе Парламента, требуется согласие не менее двух третей общего числа членов обеих палат. Одобренные таким образом поправки затем представляются на специальный референдум либо на рассмотрение Парламента после его новых выборов (способ ратификации определяется решением Парламента). Существующий в Японии баланс политических сил не позволяет партиям, выступающим за изменение Конституции, достичь в Парламенте необходимого для этого кворума.

§ 2. Права, свободы и обязанности граждан

Важным фактором в учреждении нового конституционного порядка в Японии стало признание новой роли личности как активного носителя прав и свобод. После капитуляции в 1945 г. в Японии сложилась система ценностей, объединившая ее собственные традиции с западной концепцией гражданских прав и свобод, причем в области прав человека японская концепция заимствована из западноевропейской теории естественного права. Все государственные институты и законы основываются на *идее достоинства и ценности человеческой личности*. Однако в Конституции подчеркивается, что: "...Народ должен воздерживаться от каких бы то ни было злоупотреблений свободами и правами и несет постоянную ответственность за использование их в интересах общественного благосостояния" (ст. 12).

Конституция 1947 г. гарантирует "нерушимость и вечность" основных прав граждан (ст. 11 и 97). Основные права и свободы граждан рассматриваются как абсолютные и присущие человеку от рождения, которые не могут нарушаться даже путем издания Парламентом соответствующего закона. Конституция установила, что "все люди должны уважаться как личности" (ст. 13), они "равны перед законом и не могут подвергаться дискриминации в политическом, экономическом и социальном отношениях по мотивам расы, религии, пола, социального положения, а также происхождения". Особо оговаривается равенство мужчин и женщин, равенство в

браке (ст. 24) и равенство при замещении государственных постов (ст. 44).

В японской Конституции нашли свое отражение все три основные группы прав, свобод и обязанностей граждан: **личные (гражданские), политические и экономические, социальные и культурные.**

Личные права и свободы предоставляют конституционную защиту частной жизни граждан, свободу человека от неправомерного вмешательства государства. Право на "жизнь, свободу и на стремление к счастью" закрепляет статья 13. Конституционное право на жизнь развивается в ст. 36, запрещающей применение пыток и жестоких наказаний и в ст. 31, гласящей, что: "Никто не может быть лишен жизни или свободы или быть подвергнут какому либо наказанию иначе как в соответствии с процедурой, установленной законом". Право на жизнь включает в себя право на безопасность и право на здоровую окружающую среду, которые относятся к так называемым "новым правам".

Право на свободу мысли и совести (ст. 19) отражает личные права в духовной сфере и предполагает свободу от идеологического контроля. Япония является светским государством, поскольку Конституция признает свободу религии и, кроме того, "государство и его органы должны воздерживаться от проведения религиозного обучения и какой-либо религиозной деятельности" (ст. 20).

Конституция закрепляет неприкосновенность жилища, тайну частной жизни и коммуникаций (ст. 35). Статья 22 предусматривает свободу передвижения и поселения.

Конституция Японии в достаточно широком объеме устанавливает уголовно-правовые и процессуальные гарантии личных прав и свобод. По американскому образцу Конституция провозгласила принцип “привилегии против самообвинения": "Никто не может быть принуждаемым давать показания против самого себя. Признание, сделанное по принуждению, под пыткой или под угрозой либо после неоправданно длительного ареста или содержания под стражей, не может рассматриваться как доказательство. Никто не может быть осужден или подвергнут наказанию в случаях, когда единственным доказательством против него является его собственное признание". Никто не может быть арестован без должных оснований (ст. 34). Арест может проводиться только при наличии приказа компетентного работника органов юстиции (ст. 33). Статья 39 запрещает привлечение к ответственности вторично за одно и то же деяние. Право на беспристрастный суд, открытое разбирательство и на защиту в судебном процессе сформулировано в ст. 37 Конституции.

Политические права связаны с участием в политической жизни государства и управлением государственными делами. Японская Конституция предоставляет гражданам избирательное право (ст. 15, 44 и 93) и право подачи "мирных петиций" (ст. 16), причем в основном законе обозначен круг вопросов, по которым

может быть подана петиция. К ним относятся: возмещение ущерба, смещение публичных должностных лиц, введение, отмена или исправление законов, указов или предписаний. К политическим свободам относятся свобода собраний и объединений, а также свобода слова, печати и всех иных форм выражения мнений(ст.21).

Понимание социально-экономических прав и свобод тесно связано с концепцией социального государства, ядром которой является принцип ответственности государства за обеспечение развития общественного благосостояния, социального обеспечения и народного здравия. Эти идеи нашли отражение в ст. 25 японской Конституции. Важнейшим элементом правового статуса индивида является **частная собственность,** включающая право владеть, пользоваться, распоряжаться, наследовать и извлекать доходы. Право частной собственности признается в Японии как социально обусловленное, то есть оно не должно противоречить общественному благосостоянию (ст. 29). Конституция также предусматривает право на труд (ст. 27), запрет принудительного труда (ст. 18), право на поддержание минимального уровня здоровой и культурной жизни (ст. 25), право на образование, в том числе обязательное бесплатное (ст. 26), свободу научной деятельности (ст. 23).

Конституционные обязанности находятся в тесной связи с конституционными правами и свободами. Конституция Японии обязывает своих граждан платить налоги (ст. 30), трудиться (ст. 27), обеспечивать получение обязательного образования детьми, находящимися на попечении (ст. 26). Статья 12 устанавливает, что "права и свободы, гарантируемые народу Конституцией, должны поддерживаться постоянными усилиями народа".

Конституция Японии содержит и **гарантии соблюдения основных прав и свобод.** Основой юридической гарантии являются контроль за конституционностью нормативных актов и ответственность за нарушение конституционных прав и свобод, осуществляемые судебной властью.

§ 3. Партийная система

В настоящее время в Японии зарегистрировано около 10 тысяч политических партий, большинство из которых действуют на уровне префектур. Как показали последние выборы, с точки зрения избирательских предпочтений можно выделить четыре центра политических сил: **старых консерваторов** (Либерально-демократическая партия (ЛДП), **реформистских неоконсерваторов** (Либеральная партия, Партия нового мира, Клуб реформ), **либералов** (Демократическая партия (ДП), партия Сакигаке, Федерация либеральных реформ) и **левых** (Коммунистическая партия Японии (КПЯ), Социал-демократическая партия Японии (СДПЯ), Новая

социалистическая партия, Федерация демократических реформ). Причем значимое представительство в нижней палате сейчас имеют только шесть партий и партийных фракций: ЛДП, Объединенная парламентская фракция Минъюрэн (обновленная ДП), объединенная парламентская фракция "Мир — Реформы", Либеральная партия, КПЯ и СДПЯ.

Последние пять лет характерны частыми и существенными переменами на японской политической арене. До 1993 г. (в течение 38 лет) в стране действовала так называемая *"система 1955 года",* которую часто называли "полуторапартийной". Суть ее была в том, что главными политическими соперниками были ЛДП и Социалистическая партия Японии, причем первая постоянно находилась у власти, а вторая оставалась в положении оппозиционной партии. Возрастание роли других политических сил сопровождалось ослаблением оппозиционных позиций социалистов, а также снижением уровня поддержки либерал-демократов на парламентских и местных выборах. Первый акт политической перестройки, приведший к разрушению "системы 1955 года" и к концу однопартийного правления ЛДП, начался летом 1993 года. ЛДП проиграла парламентские выборы, и расстановка политических сил в нижней палате Парламента изменилась. Помимо фракций прежних политических партий (ЛДП, СПЯ, Комейто, КПЯ и Партия демократических социалистов), в Палате представителей появились депутатские группы Японской новой партии (создана весной 1992 г.), Партии обновления (создана летом 1993 г.), Новой партии Сакигаке и более мелких политических организаций, созданных в основном бывшими либерал-демократами. Партии оппозиции смогли договориться об образовании восьмипартийной коалиции, что позволило летом 1993 г. сформировать первое с 1948 г. коалиционное правительство, которое возглавил лидер Японской новой партии М. Хосокава. В эту коалицию, противостоящую ЛДП, не вошли только коммунисты. При коалиционном правительстве во главе с М. Хосокавой Парламент принял ряд законопроектов, касающихся политической реформы. Особо следует отметить принятие 21 ноября 1994 г. трех законов: Закона о малых избирательных округах, Закона о поддержке политических партий (дополнения к Закону о политических пожертвованиях) и Закона о предотвращении коррупции. Закон о поддержке политических партий определяет политическую партию как группу, состоящую из 5 или более депутатов Парламента или набравшую на выборах в представительные органы власти не менее 2% голосов избирателей, получившую статус юридического лица.

После отставки кабинета М. Хосокавы весной 1994 г. формируется правительство во главе с Ц. Хата. К этому времени в результате политических разногласий социалисты вышли из восьмипартийной коалиции, и лишившийся поддержки СПЯ кабинет Ц. Хата проработал лишь два месяца.

Во второй половине 1994 г. власть перешла к новой, трехпартийной, коалиции в составе прежних непримиримых противников — ЛДП и СПЯ, а также новой партии Сакигаке. Первоначально трехпартийное правительство возглавлял Т. Мурояма. Оставшиеся в оппозиции партии за исключением КПЯ объединились в декабре 1994 г. в Партию новых рубежей (ПНР).

Став крупнейшей после ЛДП парламентской партией, ПНР уже самостоятельно претендовала на власть. Ведущие посты в ПНР занимали бывшие либерал-демократы, поэтому ее создание японские ученые рассматривали как сдвиг в сторону формирования политической системы двух крупных партий, стоящих на близких консервативных или неоконсервативных позициях и сменяющих друг друга у власти.

Опасаясь упрочения тенденции к формированию двухпартийной системы, другие политические партии берут курс на создание "третьей силы". Такая попытка была предпринята социалистами, но вместо образования более народной "демократическо-либеральной" партии дело ограничилось переименованием СПЯ в Социал-демократическую партию Японии в январе 1996 г. С подобной инициативой, значительно более успешной, выступили политики из Новой партии Сакигаке, и в сентябре 1996 г. была учреждена Демократическая партия (ДП).

В январе 1996 г. Кабинет министров возглавил либерал-демократ Р. Хасимото, который к осени 1996 года, убедившись в упрочении позиций собственной партии, объявил досрочные выборы Палаты представителей.

Выборы Палаты представителей 20 октября 1996 г. наглядно отразили перестановку сил на политической арене. ЛДП вплотную приблизилась к восстановлению прежнего большинства, получив 239 из 500 мест. ПНР подтвердила положение второй партии (156 мест). На третье место вышла Демократическая партия (52 места). Сокрушительное поражение потерпели СДП (15 мест) и Сакигаке (2 места).

Такая расстановка политических сил дала возможность либерал-демократам при минимальной поддержке СДП и Сакигаке сформировать правительство, но уже без партнеров по коалиции. Кабинет министров вновь возглавил Р. Хасимото.

Почти сразу после выборов выявилась непрочность ПНР как конгломерата группировок, разнородных по истории, традициям, взглядам и социальной опоре. В декабре 1996 г. часть депутатов Парламента покинули ПНР и образовали Партию солнца. В конце 1997 г. бывший премьер-министр М. Хосокава со своими сторонниками вышли из ПНР и провозгласили себя партией "From Five".

31 декабря 1997 г. Партия новых рубежей была распущена. На ее месте появились и зарегистрировались в Парламенте шесть партий (Либеральная партия, Партия нового мира, Клуб реформы, Партия братства, Партия зари и Партия "Голос народа") и прочих самостоятельных политических организаций.

Сложившаяся ситуация "один сильный — десять слабых" еще больше благоприятствовала единоличному правлению ЛДП, восстановившей большинство в Палате представителей (261 место).

К открытию новой парламентской сессии были созданы объединенные парламентские фракции. Самой крупной стала Минъюрэн (в нее вошли ДП, Партия солнца, Партия братства, Партия "Голос народа" и Лига демократических реформ — всего 96 мест в Палате представителей). В другой парламентской фракции "Мир — реформы" объединились 46 депутатов из Партии нового мира и Клуба реформ. Особняком стоит Либеральная партия, которую возглавляет бывший лидер ПНР И. Одзава.

Как показывают социальные исследования, наибольшей популярностью среди политиков пользуется Н. Кан, лидер Демократической партии, которому в последнее время удалось значительно укрепить позиции ДП. В январе 1998 г. в результате объединения Партии солнца, Партии "Голос народа" и Партии "From Five" была учреждена Партия демократической политики (осталась в составе фракции Минъюрэн), а в марте в рамках Минъюрэн во главе с ДП объединились четыре оппозиционные партии. Таким образом ДП получила 140 мест в нижней палате, став на данный момент самым серьезным противником ЛДП. Весной 1998 г. в стране опять произошла смена политического лидера. На выборах в Палату советников в апреле ЛДП потеряла 16 мест. Очевидно, что определенная потеря доверия избирателей связана с неблагоприятной финансовой ситуацией и непопулярной экономической политикой правительства Р. Хасимото. Взяв на себя ответственность за провал ЛДП на выборах, Р. Хасимото подал в отставку. Несмотря на поражение, позиции ЛДП достаточно сильны, чтобы формировать однопартийное правительство, поставив во главе Кейдзо Обути, входившего в состав правительства Р. Хасимото в должности министра иностранных дел.

Самой крупной консервативной политической партией Японии является Либерально-демократическая. Своими задачами ЛДП провозглашает следующее: создание в Японии демократического строя, обеспечение экономической и социальной стабильности, улучшение международных отношений, борьбу за самостоятельную и независимую Японию. Обладая большинством мест в Парламенте, ЛДП имеет возможность контролировать его работу. Членство в партии условно и имеет значительные ежегодные колебания. Устав партии определяет, что верховным органом партии является съезд, который созывается ежегодно. Делегатами съезда, кроме депутатов Парламента, являются также представители местных отделений партии (по четыре от каждого).

Демократическая партия Японии была основана в августе 1996 г. Одной из ее особенностей является то, что во главе ДП стоят пятидесятилетние лидеры, а это не характерно для политической элиты Японии, основу которой, как известно, составляют 70—80-летние политики. Костяк новой партии составили вы-

ходцы из партии Сакигаке и СДП. Возглавляют партию два сопредседателя. Главное в программе партии — административная реформа.

Коммунистическая партия — самая старая из ныне существующих политических партий Японии, она создана в 1922 г. КПЯ выступает за плановую социалистическую экономику, замену правящих реакционных сил, ликвидацию военных баз США на территории Японии и системы договора безопасности. Высший орган КПЯ — съезд, созываемый раз в два-три года. В результате последних выборов коммунистам удалось увеличить свою фракцию в нижней палате с 15 до 26 членов.

Почти сорок лет, с 1955 по 1993 г., Социалистическая партия Японии (сейчас СДПЯ) была крупнейшей оппозиционной партией в стране. Имея в лучшие годы в Палате представителей до 150 мест, она получила всего 15 в 1996 г., впервые уступив даже коммунистам. В последние годы японские социалисты предпринимали действия для обновления образа партии, стараясь придать ей характер выразителя интересов всего общества. Но коалиция с ЛДП в составе кабинета Мураяма отразилась на имидже партии крайне невыгодно. Не имея возможности оказывать влияние на процесс и характер принимаемых решений, социалистам постоянно приходилось демонстрировать свою беспринципность, что в конце концов привело к потере доверия избирателей.

Партия Сакигаке (Провозвестник) — малочисленная консервативная партия, образовавшаяся из выходцев из ЛДП в 1993 г. Наиболее активные парламентарии приняли участие в создании Демократической партии, что фактически поставило под угрозу существование самой Сакигаке. На последних выборах ей удалось сохранить лишь два мандата. Сегодняшняя Сакигаке — клуб политиков, не принятых в ДП.

Активное участие в политической жизни страны принимают и **профсоюзы.** В ноябре 1989 г. была создана Новая федерация профсоюзов (Синрэнго). В нее вошли два крупных центра японского профсоюзного движения: Генеральный совет профсоюзов (Сохио) и Всеяпонская федерация профсоюзов частного сектора (Рэнго). Синрэнго объединяет в своих рядах 67% трудящихся — членов профсоюзов как в государственном, так и в частном секторе. Помимо Синрэнго следует отметить Всеяпонскую национальную федерацию профсоюзов и Всеяпонский совет связи рабочих профсоюзов.

Реорганизация партийной системы Японии еще не завершена. Ситуация продолжает оставаться мобильной, о чем говорит сохраняющаяся тенденция к созданию новых партий. До сих пор главными действующими лицами перестройки политических сил в Японии были депутаты Парламента. Роспуск старых, появление новых партий, разъединения и слияния проходят преимущественно в форме перетасовки парламентских фракций. В результате одним из последствий произошедших перемен стала значительная нивелировка позиций партий по большинству ак-

туальных проблем. Ситуация на политической арене остается неопределенной и во многом зависит от развития внутрипартийной ситуации в ДП.

§ 4. Система государственных органов

Император

Императорская династия Японии считается самой древней из всех сохранившихся наследственных монархий в мире. Как утверждают исторические хроники, первый Император вступил на японский трон в 660 г. до н. э., а нынешний Император — 125-й в этом непрерывном ряду. Царствование каждого императора провозглашается особой эрой, которая начинается с даты вступления на трон нового Императора (с 1989 г. началась *эра Хэйсэй* — эра правления императора Акихито).

После войны статус Императора изменился. Отсутствие в послевоенной Конституции формулировки о форме правления создает почву для существования различных взглядов на этот счет. Наиболее распространено суждение, согласно которому современная Япония — *парламентарная салическая монархия,* поскольку в Японии имеется наследственный монарх с титулом Императора, а создание и функционирование правительства обусловлено доверием Палаты представителей Парламента. За порядком наследования престола следит совет императорского двора, возглавляемый премьер-министром и состоящий из двух представителей императорской семьи, председателей и вице-председателей палат Парламента, главного судьи и одного члена Верховного суда. В то же время высказывается мнение о том, что в Японии монархии уже не существует, вплоть до утверждения о существовании республики с монархическими атрибутами, имеющими лишь внешнее, формальное значение.

Конституция определяет статус Императора следующим образом: "Император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей народа, которому принадлежит суверенная власть" (ст. 1). И далее: "Император не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти" (ст. 4). Император назначает премьер-министра по представлению Парламента, а также главного судью Верховного суда по представлению Кабинета (ст. 6). Император по совету и с одобрения Кабинета осуществляет от имени народа такие действия, относящиеся к делам государства, как обнародование законов и договоров, созыв Парламента, объявление всеобщих парламентских выборов, пожалование наград и др. (ст. 7). Принято считать, что наделение этими функциями носит *формальный характер,* поскольку инициатива Императора в их осуществлении не предусмотрена. Тем не менее Император все же осуществляет дей-

ствия публичного характера, не предписанные Конституцией. Например, в отношениях с Парламентом Император осуществляет не только конституционные полномочия, но и присутствует на церемонии открытия сессии Парламента, выступает с речью на заседаниях Парламента.

Император совершает действия внешнеполитического характера. В этой сфере на него возложено подтверждение полномочий и верительных грамот послов и посланников, подтверждение ратификационных грамот и других дипломатических документов, но с совета и одобрения Кабинета (ст. 7). Согласно ст. 73 Конституции руководство внешней политикой относится к компетенции Кабинета министров, и, следовательно, Император не является главой государства, представляющим Японию в отношениях с иностранными государствами, но посещение Императором других стран вносит гораздо больший вклад в укрепление дружеских отношений, нежели деятельность сотрудников дипломатических служб.

Императорская семья в Японии имеет очень высокий авторитет в обществе, и около 80% взрослого населения страны поддерживают монархическую форму правления.

Парламент

В 1874 году первая политическая партия Японии представила правительству декларацию о создании представительного законодательного органа. Первые всеобщие выборы состоялись 1 июля 1890 г., а первая сессия Парламента была созвана 29 ноября 1890 г.

Согласно ст. 41 Конституции *Парламент является высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом страны.* Однако японские ученые, исходя из предоставленного Конституцией муниципиям права принимать обязательные постановления, считают, что муниципальные собрания также в виде исключения имеют законодательные полномочия, и называют эти собрания вторичной законодательной властью, а их постановления — автономным правом.

Порядок работы Парламента регулируется Конституцией Японии, **Законом о Парламенте 1947 г.,** а также **Регламентом Палаты представителей 1947 г.** и **Регламентом Палаты советников 1949 г.**

Японский Парламент состоит из двух палат — **Палаты советников** и **Палаты представителей.** Палата советников включает 252 советника, избираемых на 6 лет, с переизбранием половины состава советников каждые три года. Палата представителей избирается на 4 года в количестве 500 депутатов. До 1994 года, когда были внесены поправки в Закон об избрании на публичные должности, число депутатов в Палате представителей было равно 511. Палата представителей может быть досрочно распущена актом Императора по требованию правительства, верхняя палата роспуску не подлежит.

Парламент формируется путем всеобщих и прямых выборов. Конституция устанавливает всеобщее избирательное право для совершеннолетних, тайное голосование, недопущение дискриминации в избирательных правах по признаку расы, пола, религии, социального положения и происхождения, образования, имущественного положения или доходов (ст. 44). Вопросы, касающиеся выборов, регулируются Законом об избрании на публичные должности 1950 г. с последующими изменениями (последнее — в 1994 г. — устанавливает новую систему выборов в нижнюю палату). В соответствии с Законом активное избирательное право на выборах в обе палаты предоставлено гражданам в возрасте от 20 лет, проживающим в избирательном округе не менее трех месяцев и внесенным в списки избирателей, пассивное — от 25 лет для Палаты представителей и 30 лет для Палаты советников. Кандидат вносит денежный залог, не возвращаемый в случае неполучения им определенного минимума голосов. Основу парламентской избирательной системы составляет смешанная система, сочетающая в себе элементы мажоритарной и пропорциональной систем.

До 1996 г. выборы в Палату представителей проводились по системе средних избирательных округов. 21 ноября 1994 г. был принят Закон о малых избирательных округах, позволивший определить границы округов в соответствии с предложениями Комиссии Палаты представителей по демаркации границ избирательных округов. Последние выборы проходили по новой избирательной системе, согласно которой 300 депутатов избираются по одномандатным округам, а 200 — по 11 региональным блокам по списку политических партий пропорционально полученным голосам. При такой избирательной системе каждый избиратель имеет два голоса.

Палата советников также избирается по смешанной системе. 152 советника избираются от 48 многомандатных округов (2—8 советников от округа). Кроме того, создается общенациональный округ, в котором избиратели голосуют за одну из политических партий. Избранные от этого округа в палату 100 советников отбираются из кандидатов, заранее включенных каждой партией в свой список, пропорционально числу набранных каждой партией голосов. Таким образом, избиратель один голос отдает за конкретного кандидата, а второй — за политическую партию.

В Японии действуют жесткие правила предвыборной агитации. Она длится только 12 дней (до изменений 1994 года — 2 недели), предусмотрено одно радио- и телеобращение кандидата в течение не более пяти с половиной минут за счет бюджета. Обход и агитация избирателей на дому, а также агитация против других кандидатов запрещены.

Японии свойственна долгосрочная связь депутата со своим избирательным округом. Зачастую округ передается по наследству (так, Р. Хасимото, находившийся в должности премьер-министра с января 1996 г. по апрель 1998 г., наследовал депутатский мандат своего отца в 26 лет). Поэтому для Японии характерно

многократное избрание депутата, а лицам со стороны довольно трудно попасть в ряды депутатов.

Депутаты и советники имеют свободный депутатский мандат, вопрос о лишении или признании недействительным которого решает соответствующая палата 2/3 голосов. Члены палат не несут ответственности в связи со своими речами, высказываниями и голосованием в палатах, пользуются ограниченным депутатским иммунитетом.

Закон о Парламенте устанавливает следующие виды парламентских сессий: *очередные* (ст. 10), *чрезвычайные и специальные* (ст. 11). Очередные сессии Парламента созываются раз в году, в декабре, и длятся 150 дней (еще их называют бюджетными сессиями). Решение о созыве чрезвычайной сессии Парламента принимает Кабинет министров по требованию 1/4 общего числа членов одной из палат (ст. 53). Необходимость в созыве специальной сессии возникает в случае роспуска Палаты представителей и длится она в течение 30 дней со дня очередных выборов в палату. Поскольку с роспуском Палаты представителей Палата советников тоже прекращает свою работу, то Кабинет министров может созвать чрезвычайную сессию Палаты советников, но если ее решения не будут одобрены Палатой представителей в течение 10 дней со дня первого заседания, то они теряют силу.

Заседания палат являются открытыми, однако могут проводиться и закрытые заседания в случае, если резолюция об этом принята 2/3 голосов присутствующих членов (ст. 62 Закона о Парламенте). Протоколы заседаний должны публиковаться (ст. 57 Конституции).

Каждая палата избирает на весь срок полномочий председателя, вице-председателя, временного председателя, председателей постоянных комиссий и генерального секретаря палаты (ст. 58 Конституции). На председателей палат и их заместителей возложена обязанность поддерживать порядок в палатах и наблюдать за выполнением повестки дня. Чтобы обеспечить беспристрастность в ходе заседания Парламента, они обычно прекращают отношения со своими партиями. В палатах создаются партийные фракции (необходимое для создания фракции число депутатов — 2 человека), которые играют важную роль при распределении министерских постов.

В деятельности Парламента важную роль играют **постоянные парламентские комиссии.** Согласно Закону о Парламенте Палата представителей имеет 20 таких комиссий (ст. 41, п. 2 Закона о Парламенте): по делам Кабинета министров, местной администрации, по вопросам юстиции, внешней политики, государственных финансов, просвещения, по социальным вопросам, по трудовым вопросам, вопросам сельского, лесного и водного хозяйства, по торговле и промышленности, вопросам связи, транспорта, строительства, общественной безопасности, науки и техники, окружающей среды, а также бюджетную, ревизионную,

дисциплинарную комиссии и комиссию по организации внутрипарламентской работы. Палата советников имеет 17 комиссий (ст. 42 п. 3 Закона о Парламенте) — тех же, кроме комиссий по вопросам науки и техники, общественной безопасности и окружающей среды. Эти комиссии составляют основу механизма разработки и принятия решений в Парламенте Японии. В состав комиссий входят представители различных партий пропорционально представительству этих партий в соответствующей палате. Депутаты, как правило, не являются экспертами по обсуждаемым в комиссиях вопросам, поэтому Закон о Парламенте в ст. 43 предусматривает, что в случае, если для деятельности комиссии необходимо участие специально подготовленных членов, в ее состав могут входить специалисты по рассматриваемым ею проблемам. Таким образом, к работе комиссий могут привлекаться непарламентарии. Каждый парламентарий обязан быть членом хотя бы одной комиссии (ст. 42 п. 2 Закона о Парламенте). Заседания комиссий бывают двух видов: рабочие и общие. На рабочих заседаниях обсуждаются наиболее важные вопросы, как правило, в присутствии членов Кабинета. На общих рассматриваются менее важные вопросы с участием парламентских секретарей.

Главной задачей Парламента является принятие законов и государственного бюджета. В законодательном процессе нижняя палата имеет больший вес, поскольку Палата представителей может преодолеть вето Палаты советников путем вторичного принятия закона 2/3 голосов, причем не от общего количества депутатов, а от кворума (1/3 состава палаты — ст. 59 Конституции). Так же, если Палата советников не приняла решение по законопроекту в течение 60 дней после получения его из Палаты представителей (для бюджетного закона этот срок сокращается в два раза), то решение Палаты представителей считается решением Парламента.

При каждой палате действует **законодательное бюро,** которое помогает депутатам при подготовке законопроектов.

Согласно Закону о Парламенте право на законодательную инициативу имеют депутаты Парламента и Кабинет министров. Законопроект может быть представлен на рассмотрение Парламента, если за это высказалось не менее 20 депутатов или 10 советников. Если речь идет о бюджете страны, то его должны поддержать не менее 50 депутатов или не менее 20 советников. Народная законодательная инициатива Японии неизвестна.

На первом этапе разработка законов идет преимущественно в департаментах соответствующих министерств. Затем через руководство министерства документы поступают в канцелярию премьер-министра, затем к премьер-министру и только потом представляются в Парламент, где над ними начинается работа в соответствующих комиссиях (часто создаются специальные подкомиссии) и в законодательных бюро палат. Только после принятия комиссией положительного решения, проект выносится на пленарное заседание и обсуждается обычно в двух чтениях. Законопроект, за

исключением особых случаев, предусмотренных Конституцией и связанных с наделением Палаты представителей большими возможностями, становится законом после принятия его обеими палатами (ст. 59 Конституции). Если мнения палат расходятся, то помимо вышеперечисленных возможностей Палата представителей может требовать созыва совместного заседания палат или создания **паритетной согласительной комиссии** (10 депутатов и 10 советников). На совместном заседании решение принимается большинством голосов, а в согласительной комиссии — не менее 2/3 состава; если комиссии не удается преодолеть разногласия палат, то принятым считается решение Палаты представителей.

Парламент наделен исключительными полномочиями по распоряжению государственными финансами: "Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента" (ст. 85 Конституции). Порядок составления и утверждения государственного бюджета определен в Законе о финансах 1947 года. Кабинет составляет и представляет Парламенту на обсуждение и утверждение бюджет на каждый финансовый год. Проект бюджета представляется сначала в Палату представителей (ст. 60 Конституции), председатель которой направляет его на рассмотрение в постоянную бюджетную комиссию. Бюджетные комиссии считаются наиважнейшими, поэтому они являются самыми большими (в бюджетной комиссии Палаты представителей 50 членов, в Палате советников — 45). Обсуждение законопроекта о бюджете проходит при участии премьер-министра и всех членов Кабинета, дабы они могли давать соответствующие разъяснения и отвечать на запросы представителей политических партий. В обсуждении бюджета принимают участие и представители общественности. Любой может подать заявку на участие в обсуждении. Директор бюджетной комиссии отбирает несколько человек для участия в прениях. Если законопроект о бюджете отклоняется бюджетной комиссией Палаты представителей, то Кабинет министров должен подготовить новый проект бюджета, который вновь проходит всю процедуру обсуждения. После одобрения Палатой представителей бюджет направляется в Палату советников, где процедура обсуждения полностью повторяется.

Решения палат обычно принимаются простым большинством голосов. В Японии применяются три формы голосования: вставанием, тайным голосованием и невозражением.

Принятый закон подписывается министром, ответственным за его исполнение, контрасигнуется премьер-министром и направляется Императору для промульгации. Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и вступает в силу через 20 дней после публикации.

Парламент также осуществляет *контрольные функции за деятельностью правительства.* Как уже упоминалось, Кабинет

министров Японии по вопросам проводимой политики должен иметь поддержку Парламента. Гарантией этого служит институт парламентской ответственности Кабинета, состоящий из следующих элементов: во-первых, кандидатура на пост премьер-министра формально избирается палатами Парламента (фактически это лидер партии парламентского большинства), во-вторых, нижняя палата может принять большинством голосов резолюцию о недоверии Кабинету. Основной формой контроля является интерпелляция, подать которую может любой депутат Палаты представителей через председателя палаты, отказ председателя депутат может обжаловать на пленарном заседании палаты. Ответ на интерпелляцию должен быть дан в течение 6 дней в устной или письменной форме. В Конституции Японии закреплено право каждой палаты проводить расследования по вопросам государственного управления (ст. 62 Конституции). К формам контроля относится и общая дискуссия по политике правительства в начале каждой сессии, когда в Парламенте выступает премьер-министр, а также министры финансов и иностранных дел.

Кабинет министров

Согласно Конституции Японии Кабинет министров осуществляет исполнительную власть (ст. 65). В него входят премьер-министр и другие государственные министры. Конституцией определен *принцип гражданского кабинета* (ст. 66). Под термином "гражданское лицо" подразумевается лицо, не состоящее на военной службе, не бывшее в прошлом профессиональным военным и не являющееся носителем милитаристской идеологии.

По традиции главой Кабинета становится лидер партии парламентского большинства. Если же палаты предлагают на пост премьер-министра разные кандидатуры или если Палата советников в течение 10 дней не предложит свою кандидатуру, то решение Палаты представителей становится решением Парламента.

В соответствии с **Законом о Кабинете министров 1947 г.** премьер-министр назначает не более 20 государственных (так именуются все члены Кабинета) министров (ст. 2 Закона о Кабинете министров), при этом большинство министров должно быть избрано из числа членов Парламента (ст. 68 Конституции). Фактически все члены Кабинета — парламентарии. Все члены Кабинета утверждаются указом Императора. Министерства и функции отдельных министров перечислены в **Законе о структуре государственных исполнительных органов 1948 г.** 12 министров возглавляют министерства юстиции, иностранных дел, финансов, просвещения, здравоохранения и социального обеспечения, сельского, лесного и рыбного хозяйства, внешней торговли и промышленности, транспорта, связи, труда, строительства, местного самоуправления, кроме того один министр Кабинета является генеральным секретарем, остальные 8 министров являются министрами

без портфеля, они фактически являются советниками премьер-министра и по традиции руководят отдельными подразделениями канцелярии премьер-министра. В Кабинете министров Японии отсутствуют должности военного и военно-морского министров, а также министра внутренних дел (силами самообороны руководит министр без портфеля — начальник управления национальной обороны, также некоторые функции, возлагаемые на МВД, выполняет министерство местного самоуправления).

В период нахождения на должности министр не может быть привлечен к судебной ответственности без согласия на то премьер-министра (ст. 75 Конституции). Премьер-министр может на свое усмотрение отстранять министров от должности (ст. 68). Кабинет несет коллективную ответственность перед Парламентом (ст. 66). Если Палата представителей принимает вотум недоверия или отказывается проголосовать за доверие правительству, Кабинет министров должен уйти в отставку в том случае, если Палата представителей не будет распущена Кабинетом в десятидневный срок (ст. 69). Кабинет также должен уйти в отставку, если должность премьер-министра становится вакантной или если созывается первая сессия Парламента после выборов в Палату представителей (ст. 70).

Статья 73 японской Конституции определяет функции правительства следующим образом: "Кабинет выполняет наряду с другими общими функциями управления следующие обязанности:

- добросовестное проведение в жизнь законов, ведение государственных дел;
- руководство внешней политикой;
- заключение договоров. При этом требуется предварительное или, в зависимости от обстоятельств, последующее одобрение Парламента;
- организация и руководство гражданской службой в соответствии с нормами, установленными законом;
- составление бюджета и внесение его на рассмотрение Парламента;
- издание правительственных указов в целях проведения в жизнь положений настоящей Конституции и законов. При этом в правительственных указах не могут содержаться статьи, предусматривающие уголовное наказание иначе как с разрешения соответствующего закона;
- принятие решений о всеобщих и частных амнистиях, смягчении и отсрочке наказаний и восстановлении в правах".

Более подробно деятельность Кабинета министров регламентирована в Законе о Кабинете министров, где определены структура и функции Кабинета, компетенция премьер-министра и других министров, взаимоотношения с другими государственными органами.

Процедура заседаний Кабинета и принятие решений регулируются обычаем. Заседания Кабинета являются закрытыми, про-

водятся два раза в неделю в период парламентской сессии, решения принимаются единогласно или на основе консенсуса.

К полномочиям премьер-министра как главы Кабинета относится общая координация деятельности Кабинета, назначение и освобождение от должности государственных министров, внесение на рассмотрение Парламента законопроектов, доклады Парламенту об общем состоянии государственных дел и внешней политики, подписание законов и указов единолично (как соответствующий министр) и контрасигнация подписи уполномоченного министра, участие в проведении переговоров и подписание международных договоров, руководство подготовкой и заключение межправительственных соглашений. При премьер-министре действует *канцелярия.*

Каждый министр имеет двух заместителей: парламентского (ст. 17 Закона о структуре государственных исполнительных органов) и административного (ст. 17-2 того же Закона). Министры финансов, сельского, лесного и рыбного хозяйства, внешней торговли и промышленности имеют по два парламентских заместителя. Японские министры не являются специалистами, поэтому реальным руководителем министерства является административный заместитель — профессиональный чиновник со специальным образованием. В Японии часто применяется практика министерской ротации (к примеру, Рютаро Хасимото с 1978 г. последовательно занимал в правительстве должности министра здравоохранения и социального обеспечения, транспорта, финансов, внешней торговли и промышленности).

Непосредственно при Кабинете министров действуют *секретариат,* возглавляемый генеральным секретарем Кабинета, *законодательное бюро, совет по делам персонала и совет национальной обороны.* При законодательном бюро могут создаваться *временные комиссии и советы.*

При канцелярии премьер-министра и министерствах существует большое количество *комитетов и управлений.* Так, при канцелярии премьер-министра действуют комиссия по урегулированию экологических конфликтов, комитет по делам государственной безопасности (ему подчиняется управление полиции), комитет по делам справедливой торговли, управление по делам государственных земель, управление императорского двора, управление по делам окружающей среды и др.

Судебная система

Иерархия судебных органов в Японии имеет четырехзвенную структуру: **Верховный суд,** восемь высших **апелляционных** судов, 50 **местных судов** (в каждой префектуре по одному и четыре местных суда на острове Хоккайдо), 50 семейных судов и около 450 **первичных судов** (местные и семейные суды имеют одинаковый статус). Создание специальных судов Конституцией

запрещено (ст. 76). Правовой основой судоустройства в Японии служат Конституция и **Закон о судах 1947 г.**

Верховный суд, высшие, местные и первичные суды рассматривают гражданские и уголовные дела, при этом, чем выше исковая сумма, тяжелее преступление, тем на более высоком уровне судебной системы рассматривается дело.

Высшим судебным органом является Верховный суд, в состав которого входит главный судья, назначаемый Императором по представлению Кабинета, и 14 судей, назначаемых Кабинетом. Назначение судей Верховного суда утверждается всенародным референдумом во время ближайших выборов в Палату представителей; затем такие референдумы повторяются каждые десять лет (ст. 79 Конституции). По достижении 70 лет судья Верховного суда выходит на пенсию.

Верховный суд осуществляет свою работу в полном составе (кворум — 9 членов) или в составе отделений (ст. 9 Закона о судах). В состав Верховного суда входят три отделения по пять судей в каждом. Для того чтобы отделение было правомочно принять решение, на его заседании должно присутствовать не менее трех судей. Закон о судах предусматривает, что вопросы, касающиеся рассмотрения законов и подзаконных актов на предмет соответствия Конституции, принятие резолюций по этим вопросам и толкование Конституции должны рассматриваться Верховным судом в полном составе (ст. 10 Закона о судах). Решение по этим вопросам принимается Верховным судом, если за него проголосовало не менее 8 членов суда (на практике это бывает очень редко).

Основной функцией Верховного суда является конституционный контроль, также он выступает судом последней инстанции при рассмотрении любых дел. Он рассматривает во второй инстанции дела о преступлениях против государства, и в третьей — остальные уголовные и гражданские дела. Помимо этого Верховный суд осуществляет полномочия судебного управления. Он обобщает судебную практику, издает обязательные для нижестоящих судов руководящие указания, положения о прокуратуре при Верховном суде, о внутренней дисциплине и управлении судебными органами, устанавливает правила процедуры судопроизводства, работы адвокатов, внутреннего распорядка в судах (ст. 77 Конституции).

Судьи всех других судов назначаются правительством по списку, представленному Верховным судом. Их назначают сроком на 10 лет, ограничений на повторное назначение не существует.

Судьи независимы, они выполняют свои функции, руководствуясь совестью и подчиняясь только Конституции и действующим законам. Судьи могут быть смещены со своей должности только по решению **суда импичмента,** состоящего из депутатов Палаты представителей и Палаты советников, либо если судебным порядком доказано, что судья морально или физически не в состоянии выполнять свои служебные обязанности.

Ведение судебных процессов и оглашение приговоров должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда суд единогласно приходит к выводу, что гласность может нанести ущерб общественному порядку или морали. Однако судебные процессы по политическим обвинениям, оскорблениям по отношению к прессе или по вопросам, связанным с правами человека, должны всегда проводиться публично, как это гарантирует Конституция.

В высших судах дела в зависимости от важности рассматриваются коллегией из пяти или трех судей (ст. 18 Закона о судах), в местных судах соответственно трех судей или единолично (ст. 26 Закона о судах). В первичных судах судья рассматривает дела единолично (ст. 35 Закона о судах), юридическое образование для судьи первичного суда не является обязательным.

В специальную категорию нижестоящих судов включают семейные суды. Они выполняют две основные функции: разрешение отнесенных к их компетенции гражданско-правовых дел по семейным вопросам, а также ведение дел несовершеннолетних (п. 3 ст. 31 Закона о судах). Для выполнения первой функции при семейных судах существуют примирительные комиссии, в каждую из которых входит судья и представители населения. Вторую функцию выполняют исследователи, в обязанности которых входит изучение личности несовершеннолетнего, окружающей его социальной среды, обстоятельств совершения им преступления или иного антиобщественного деяния.

§ 5. Административно-территориальное деление

Япония является унитарным государством, в то же время в ней получили широкое развитие муниципальные институты. Иерархическая система административно-территориального деления строится на основе двух звеньев. Верхнее звено образуют **префектуры** (их в Японии 47) четырех категорий; *"то"* (Токио), *"до"* (Хоккайдо), *"фу"* (Осака и Киото) и *"кен"*(43 остальные префектуры). Правовое положение префектур различных категорий одинаково, а отнесение их к разным категориям является исторической традицией. Низовое звено административно-территориального деления образуют **города ("си"), поселки** ("мати") и **сельские общины** ("мура"). Столица страны г. Токио в административном отношении представляет собой 23 специальных района, приравненных к городам.

Наряду с префектурами и муниципалитетами, которые представляют собой обычные органы местного самоуправления, в Японии могут создаваться особые органы местного самоуправления — такие, как *особые столичные районы, корпорации регионального развития, ассоциации органов местного самоуправления, финансово-промышленные округа,* создаваемые специально для решения конкретных задач.

Принцип местной автономии заложен в Конституции (гл. 8) и **Законе о местной автономии 1947 г.** Наряду с этими источниками действуют несколько десятков иных нормативных актов — законов и подзаконных актов. Среди них Закон о местных коммунальных служащих 1950 г., Закон о сельскохозяйственных комитетах 1951 г., ряд законов, определяющих механизм финансирования органов местного самоуправления.

Японское правоведение различает *принцип местной автономии, автономию местной общины* и *автономию жителей*. Принцип местной автономии означает автономию административно-территориальной единицы от государства. Автономия местной общины связана с внутренней организацией и формами деятельности административно-территориальных единиц и предполагает управление общины самими гражданами, проживающими на ее территории. Автономия жителей определяется процедурой проведения местного референдума, закрепленной в Законе о местном самоуправлении. Это обеспечивает возможность подачи определенной частью населения петиции о принятии, изменении или отмене местных постановлений, о проведении инспекции деятельности местных собраний, отзыве их депутатов, отстранении от должности глав местных органов и иных должностных лиц. Кроме того, Парламент может принять закон, касающийся какой-либо конкретной муниципии, только при согласии на то абсолютного большинства ее жителей (это согласие выявляется также путем местного референдума).

Функции, выполняемые органами местного самоуправления, бывают трех видов:

- собственно местные функции;
- "административные полномочия" (носят местный характер, но имеют большую долю государственного участия);
- функции, делегируемые центральными ведомствами.

Статья 94 Конституции закрепляет за муниципиями право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять управление в своих границах. Важное значение имеет наделение муниципий (в лице муниципальных собраний) правом принимать обязательные постановления, то есть нормативные акты местного значения. Общий перечень функций содержится в Законе о местном самоуправлении (п. 3 ст. 2). Он содержит 22 направления деятельности, к которым относятся: поддержание общественного порядка на своей территории; обеспечение безопасности, здоровья и благополучия населения; устройство и управление парками, площадями и дорогами; ведение коммунального хозяйства; устройство и управление больницами, школами и др.

Местным законодательным органом в муниципии является **муниципальное собрание,** возглавляемое председателем. Состав собрания зависит от численности населения: самые крупные префектуральные собрания насчитывают до 120 членов, самые маленькие поселковые и деревенские — около 12. Закон о местном

самоуправлении предусматривает возможность замены местных собраний в поселках и деревнях *общим собранием* (сходом) жителей (ст. 91 Закона о местном самоуправлении), но на практике это встречается крайне редко. Местное собрание собирается четыре раза в год на сессии (п. 2 ст. 102 Закона о местном самоуправлении).

Руководство исполнительной властью в муниципии осуществляет ее глава — губернатор в префектурах, мэр в городах и поселках и староста в деревнях (ст. 139 Закона о местном самоуправлении). Глава местной администрации имеет право вносить на рассмотрение местного собрания проекты решений, устанавливать местные налоги, налагать относительное вето на решения собрания (может быть преодолено вторичным решением большинства в 2/3 голосов), досрочно распускать собрание. Последнее, в свою очередь, может отстранить главу администрации от должности большинством в 3/4 голосов. Исполнительными полномочиями обладают также постоянные комиссии местных собраний: по образованию, труду, делам персонала, общественной безопасности и др. (п. 5 ст. 80 Закона о судах предусматривает 11 постоянных комиссий).

На муниципальном уровне гораздо более, чем на общенациональном, развиты институты непосредственной демократии. Так, путем прямых выборов избираются не только депутаты муниципальных собраний, но и губернаторы, мэры и старосты. Муниципальные собрания и главы муниципий избираются жителями, зарегистрированными в определенном районе, сроком на четыре года (ст. 93 Закона о местном самоуправлении). Население может требовать отзыва депутатов, роспуска муниципального собрания (эти вопросы решаются комиссией по контролю за выборами абсолютным большинством голосов по требованию не менее 1/3 состава комиссии), принятия собранием того или иного обязательного постановления (не касающегося налогов и финансов, по требованию не менее 1/15 избирателей данного муниципалитета), проведения ревизии финансово-бюджетной деятельности муниципальных органов.

В Японии накоплен опыт решения проблем, требующих совместной деятельности на территориях, выходящих за пределы одной префектуры. Такое взаимодействие стало возможно благодаря формированию **"советов связи местных администраций"** в соответствии со специальным Законом 1965 г. Такие советы образуются в составе префектур и некоторых городов. С 1969 г. применяется также введенный министерством по делам самоуправления порядок объединения усилий соседних муниципий в решении дел, затрагивающих обслуживание жителей. В этих случаях учреждаются кооперативы или консультативные советы. Сейчас почти 90% первичных органов местного самоуправления Японии участвуют в таком сотрудничестве.

Несмотря на развитую систему органов местного самоуправления, в Японии существует жесткий прямой контроль централь-

ных ведомств за деятельностью органов местного самоуправления. Между центральными и местными властями нередко возникают напряженные отношения, что связано с желанием центра ограничить самостоятельность муниципий. В первую очередь это проявляется в финансовом контроле, поскольку в Японии более 70% налогов идет в государственный бюджет и лишь 30% — в местные. К тому же такие учреждения, как больницы, школы, полиция, контролируются центральными министерствами и управлениями.

С конца 70-х годов в Японии идет обсуждение необходимости административной реформы, в том числе повышения роли регионов. В 80-х годах в ходе местной административной реформы был сокращен перечень работ, выполняемых органами местного самоуправления по поручению правительственных ведомств, упрощены и усовершенствованы структура и аппарат местной администрации. С июля 1992 г. действует система "пилотных органов местного самоуправления", заключающаяся в расширении прав городов с населением более 200 тыс. человек. В июне 1993 г. обе палаты Парламента приняли резолюцию о расширении полномочий местной власти, потребовав от правительства решительных мер, начиная с разработки необходимых законов. В рамках работы над проведением административной реформы Комитет по изучению системы местной власти предложил пятилетнюю схему процесса децентрализации. В начале 1994 г. был создан Комитет продвижения реформы (состоящий из семи членов, назначаемых премьер-министром с согласия Парламента из числа авторитетных лиц), наделенный правом давать рекомендации и инспектировать работы по проведению децентрализации, а в декабре 1994 г. правительство утвердило "основные направления реформы местного самоуправления". В феврале 1995 г. правительство внесло на рассмотрение Парламента Закон о децентрализации и в мае 1995 г. этот Закон был принят. Признавая необходимость расширения прав органов местного самоуправления, Закон содержит расплывчатую трактовку некоторых важных положений. Так, в компетенцию центра входят "дела, относящиеся к существованию государства", и "дела, подлежащие решению в национальном масштабе", а органам местного самоуправления отводится широкая роль в самостоятельном и комплексном осуществлении политики на местах". Согласно Закону, работа по проведению децентрализации должна быть завершена в течение пяти лет в первую очередь путем внесения изменений в существующие законы, касающиеся вопросов местного самоуправления.

Глава 20. Основы конституционного права Испании

§ 1. Конституционное развитие

Испания прошла сложный период государственно-правового развития, оставаясь до середины 70-х годов XX столетия последним европейским государством с фашистским политическим режимом. До этого периода примерно за полтора века в Испании было принято семь конституций различного содержания и направленности: 1812, 1831, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876 годов, отражавших серьезные изменения в социально-экономическом и политическом положении страны.

Со второй половины 70-х годов XX в. Испания вступила в период широких демократических преобразований, охватывающих все сферы общественно-политической, экономической и социальной жизни. Этот процесс начался после тридцатишестилетней диктатуры генерала Франко, установленной в результате поражения республиканцев в гражданской войне. Сложность перехода Испании к новой политической системе объяснялась серьезными пережитками франкизма в государственно-политической жизни, полным отсутствием каких-либо демократических институтов в это время. В период **франкистской диктатуры** механизм власти строился, прежде всего, с учетом принципов вождизма, полной централизации государственного управления, отсутствия каких-либо конституционных гарантий прав личности. Источником всей власти являлся диктатор Ф. Франко, обладавший неограниченными полномочиями главы испанского государства и наделенный правом издания нормативных актов, имевших силу закона.

В полном подчинении каудильо (вождя) находилось и назначаемое им Правительство страны. Франко принадлежало право назначения министров и других высших должностных лиц Правительства без согласования с каким-либо государственным органом. Являясь главой государства, Франко сохранил за собой пост главы Правительства. Он непосредственно руководил деятельностью Правительства, определял основные направления внутренней и внешней политики, проводимой Правительством, председательствовал на его заседаниях, смещал по своему усмотрению министров.

Франко утверждал или возвращал для повторного обсуждения (имел право делать это многократно) законы, принятые Кортесами (парламентом). Законодательство наделяло каудильо правом принятия актов, имеющих силу закона. Кроме того, большинство законопроектов исходило в порядке законодательной

инициативы от Правительства, а фактически от его главы, что сводило Кортесы к роли законосовещательного органа. Кортесы представляли собой государственный орган с крайне ограниченными полномочиями, построенный не по принципу представительства избирателей или регионов, а по принципу корпоративного (от профсоюзов) представительства, часть депутатов назначались самим Франко или входили в Кортесы по должности (министры, ректоры университетов).

Конституция периода франкистского режима представляла собой совокупность нескольких законов, принятых в разное время и получивших название основных. Среди них выделялись такие законы, как *"Хартия труда", Закон об учреждении Кортесов, Закон об учреждении поста главы Государства, Закон о национальном референдуме* и другие. Это законодательство формально провозглашало целый комплекс прав, свобод и обязанностей испанских граждан (прежде всего, социально-экономических), которые в соответствии с декретами Правительства могли быть приостановлены.

Основные законы о Кортесах и референдуме имели целью замаскировать диктаторский режим путем введения принципов представительной и непосредственной демократии. Эту же цель преследовало принятие в 1947 году **Закона об учреждении поста главы Государства,** поскольку до этого форма правления в Испании законодательно не устанавливалась. В соответствии с этим законом в стране устанавливалась *монархическая форма правления.* Это была монархия без монарха, поскольку в качестве главы государства продолжал действовать генерал Франко.

После смерти каудильо начался сложный процесс демократизации всей государственной и общественной жизни Испании. Было распущено Национальное движение — ведущая политическая партия и опора диктаторского режима — и одновременно легализованы демократические политические партии и профсоюзы. Законодательной базой для дальнейшего процесса демократизации послужили **Закон о политической реформе (1976 г.)** и **Декрет-закон об избирательном праве** (1977 г.), которые существенно изменили структуру высших органов государственной власти и впервые установили всеобщее избирательное право, на основе которого проводились первые многопартийные выборы в испанские Кортесы.

Первые демократические выборы в Кортесы 1977 года принесли победу демократических партий (Союз демократического центра, Испанская социалистическая рабочая партия и другие). Основной задачей новых Кортесов явилась подготовка и принятие новой Конституции Испании. Конгрессом депутатов была сформирована в июле 1977 года Конституционная комиссия в составе 36 депутатов. Большинство в Комиссии составляли депутаты правящей партии Союз Демократического центра (17 депутатов) и Ис-

панской социалистической рабочей партии (13 депутатов), что соответствовало соотношению полученных на выборах в Конгресс депутатов количеству мандатов. Комиссия работала над проектом конституции более года. После одобрений обеими палатами Кортесов окончательный проект конституции был вынесен на всеиспанский референдум. 6 декабря 1978 г. проект конституции получил одобрение абсолютного числа граждан, имеющих право голоса. 87,8% от общего числа принявших участие в референдуме одобрили новую испанскую конституцию. После подписания ее Королем, Конституция вступила в силу в день опубликования ее официального текста в официальном бюллетене государства (Болетин офисиаль дель Эстадо) 29 декабря 1978 г.

§ 2. Конституция

На содержание испанской Конституции оказали влияние принятые ранее конституционные акты ряда европейских демократических государств. В частности, *Конституция Италии 1947 г.* и *Основной закон ФРГ 1949 г.* оказали влияние на разделы испанской Конституции об автономных образованиях, о правах и свободах граждан, о Конституционном суде; шведская Конституция 1975 г. и Конституции других скандинавских стран — на правовое положение главы государства — Короля и на институт народного защитника (омбудсмана), и т. д.

Многие конституционные положения были впоследствии дополнены органическим и обычным законодательством, существенно детализировавшим конституционные нормы. Среди них: органические законы о регулировании различных видов референдума, о Конституционном суде, о народном защитнике, о Генеральном совете судебной власти, о Государственном совете, о религиозной свободе, о регулировании права на объединение и др.

По порядку изменения Конституции испанская Конституция относится к разряду так называемых "жестких" конституций. Инициатива пересмотра Конституции осуществляется в соответствии с разделом X *"О конституционной реформе"*. Право законодательной инициативы принадлежит Правительству, конгрессу депутатов и ассамблеям региональных автономных объединений. Проекты изменений Конституции должны быть приняты обеими палатами Генеральных кортесов (парламента) большинством в три пятых состава каждой палаты. Если согласия между палатами по поправкам к Конституции не достигнуто, то при условии, что Сенат (верхняя палата) примет указанный текст абсолютным большинством своих членов, Конгресс депутатов (нижняя палата) может принять его двумя третями голосов. Одобренный Генеральными кортесами проект реформы выносится на референдум для ратификации, если на то будет ходатайство в течение 15 дней после его одобрения одной десятой числа голосов любой из палат.

Если вносится предложение о полном пересмотре Конституции или частичном ее пересмотре, затрагивающем вводный раздел, главу вторую "Права и свободы", часть первую раздела I "Об основных правах и публичных свободах" или раздел II "О короне", необходимо одобрение большинством двух третей числа членов каждой палаты, после чего Генеральные кортесы распускаются. Вновь избранные палаты могут одобрить проект новой Конституции большинством в две трети голосов каждой палаты, после чего проект передается для его утверждения на референдум. Во время войны, а также при предусмотренных ст. 116 Конституции состояний угрозы, чрезвычайного или осадного положения инициатива реформы Конституции не может быть предпринята.

По содержанию испанская Конституция 1978 г. представляет собой развернутую Конституцию, включающую преамбулу, 10 разделов, состоящих из 169 статей основного текста, а также дополнительные и переходные постановления. В преамбуле Конституции от имени испанской нации декларируется необходимость установления справедливости, свободы, безопасности, а также благополучие всех людей, составляющих эту нацию. В преамбуле определены основные цели развития нового государства, такие, как гарантия демократического сосуществования в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком, установление правового государства с обеспечением верховенства закона, обеспечение гражданских прав, прогресса, культуры и экономики, построения передового демократического общества и сотрудничества в целях укрепления мирных отношений между народами.

В соответствии с текстом Конституции Испания провозглашена **правовым социальным и демократическим государством,** в котором высшими ценностями являются свобода, справедливость, равенство и политический плюрализм, а в качестве формы правления устанавливается **парламентарная монархия.** Национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, который формирует все властные структуры государства. Закрепляется в качестве важнейшего принципа принцип автономии для национальностей и регионов, входящих в состав Испании на принципах солидарности между ними. Принцип политического плюрализма также является одним из основных. В соответствии с ним политические партии участвуют в формировании и выражении народной воли и являются основными элементами политического участия. Конституция закрепляет свободный характер их создания и функционирования, при обязательном условии демократических принципов их деятельности и структурной организации. Те же принципы распространяются и на создание и функционирование и таких массовых организаций, как профсоюзы трудящихся и ассоциации предпринимателей. Конституция в специальной ст. 7 определяет в качестве главной задачи вооруженных сил гарантию суверенитета и независимости Испании, защиту ее территориальной целостности

и конституционного порядка. При этом организация вооруженных сил определяется специальным органическим законом и строится в соответствии с принципами Конституции.

§ 3. Основные права и обязанности

Конституция Испании в довольно подробной форме закрепляет основные права и обязанности граждан страны. В этом отношении основной закон Испании по своему содержанию является одним из наиболее демократичных в Европе. Появление такого раздела объясняется, видимо, длительным периодом отсутствия демократических прав и свобод человека и гражданина в Испании в период франкистской диктатуры. Поэтому вполне закономерно, что Конституция 1978 г. в качестве основы политического порядка и социального мира провозглашает достоинство личности, нерушимость ее неотъемлемых прав, свободное развитие личности, уважение личности к закону и правам других людей. При этом нормы, обеспечивающие основные права и свободы, закрепленные Конституцией, соответствуют Всеобщей декларации прав человека, международным договорам и соглашениям по тем же вопросам, ратифицированным Испанией. При этом публичные власти в соответствии с Конституционными нормами обеспечивают условия действительного и эффективного осуществления принципов свободы и равенства, свободного участия всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни страны.

Конституция закрепляет широкий спектр личных прав и свобод человека. Провозглашается право каждого на жизнь, на физическую и моральную неприкосновенность, запрещено подвергать кого-либо пыткам, негуманным или унизительным наказаниям. Наказание в виде смертной казни отменено, за исключением случаев, предусмотренных военными уголовными законами в военное время. Конституция гарантирует свободу идеологии, вероисповедания и отправления культов, при этом никто не обязан объявлять о своей идеологии, религии или верованиях.

Конституция довольно осторожно подходит к **проблеме взаимоотношений государства и церкви.** При этом никакая религия не может быть государственной, однако публичные власти должны принимать во внимание религиозные верования испанского общества и поддерживать соответствующие отношения сотрудничества с Католической церковью и другими конфессиями. Эта конституционная норма крайне важна для Испании, традиционно являющейся католической страной.

Конституционные положения по вопросам религии дополняет принятый 5 июля 1980 г. *Органический закон "О свободе вероисповедания",* который детально регулирует отношения, связанные с вероисповеданием и отправлением религиозных культов. Закон подтверждает, что свобода вероисповедания и отправления рели-

гиозных культов в Испании гарантируется государством. Дискриминация по религиозным мотивам запрещена.

Вместе с тем Органический закон детализирует понятие свободы вероисповедания и отправления религиозных культов. В законе под данной свободой понимается возможность любого лица свободно исповедовать избранную им религию или не исповедовать никакой, менять свое вероисповедание или совсем отказываться от него, открыто демонстрировать свои религиозные убеждения или их отсутствие, отмечать свои конфессиональные праздники, заключать брак в соответствии с установлениями своей конфессии, быть похороненным в соответствии с конфессиональным ритуалом, публично проповедовать свои религиозные воззрения и т. д.

Законом предусмотрено право церквей, конфессий и религиозных обществ устанавливать места отправления религиозных культов, равно как и поддерживать отношения с другими конфессиями, находящимися на национальной территории и за границей. Вне сферы защиты данного закона находится деятельность, связанная с теоретическими изысканиями и практическими опытами в области парапсихологии, равно как и организации, осуществляющие данную деятельность и спекулирующие метафизическим знанием.

Закон устанавливает статус религиозных организаций Испании, предусматривающий, что церкви, конфессии и общества религиозного характера вносятся в специальный реестр при министерстве юстиции и получают статус юридического лица. Все упомянутые организации имеют полную автономию, могут самостоятельно определять собственную организационную структуру, внутренний порядок и режим работы своего персонала.

В соответствии с законом задачей государства является разработка и подписание договоров о сотрудничестве в первую очередь с теми религиозными организациями, которые по сфере своей деятельности и числу сторонников имеют значительное влияние в стране. С этой целью при министерстве юстиции создана специальная Консультативная комиссия, занимающаяся сбором информации, выработкой соответствующих рекомендаций и разработкой упомянутых договоров о сотрудничестве. В состав комиссии входят представители государственной администрации, церквей, конфессий, религиозных обществ, а также общепризнанные авторитеты в данной области.

Конституция провозглашает **право каждого на свободу и безопасность.** Предварительное заключение не может продолжаться более 72 часов, по истечении которых задержанный должен быть либо освобожден, либо передан судебным властям. Задержанному гарантируется при осуществлении полицейских и судебных актов присутствие адвоката. К важнейшим личным правам Конституция относит **право каждого на честь, интимную, личную и семейную жизнь, на собственное имя, на неприкосновенность**

жилища, тайну корреспонденции, в том числе почтовой, телеграфной и телефонной, **право** испанцев **свободно избирать свое местожительство и передвигаться по национальной территории,** а также **право свободно въезжать в Испанию и выезжать из нее** на основании закона. Причем это последнее право не может быть ограничено по политическим или идеологическим соображениям.

Конституция признает **право на свободное распространение и получение информации** любыми способами при соблюдении требований совести и охраны профессиональной тайны. Запрещается ограничивать это право введением предварительной цензуры. Вместе с тем Конституция допускает парламентский контроль за средствами массовой информации, зависимыми от государства или любого публичного учреждения, и гарантирует доступ к этим средствам различным представительным, социальным и политическим группам, уважая принципы плюрализма и сосуществования в Испании нескольких языков. Вместе с тем Конституция допускает на основании закона ограничение пользования информацией в целях гарантии охраны чести, интимной, личной и семейной жизни граждан и полного осуществления ими своих прав. Однако конфискация публикаций, записей и других средств информации может производиться только в силу судебного решения.

Конституция устанавливает **право каждого на эффективную судебную защиту** при осуществлении своих прав и законных интересов, при этом никому не может быть отказано в такой защите. Конституция гарантирует каждому обвиняемому право на гласный процесс, пользование всеми средствами доказательств для своей защиты, право на презумпцию невиновности, право не давать показаний против себя, не признавать себя виновным. Одновременно с этим Конституция предусматривает, что лишение свободы и иные меры наказания имеют целью перевоспитание и возвращение осужденного к общественной жизни. Приговоренный к тюремному заключению в период его отбывания пользуется основными правами, за исключением ограничений, определяемых приговором, но в любом случае осужденный имеет право на оплачиваемую работу и на пользование благами социального страхования, а также на доступ к культуре и на полноценное развитие своей личности.

Признается **право каждого на обучение и свобода образования.** Начальное образование является обязательным и бесплатным. Гарантируется право родителей избирать для своих детей религиозное образование, сообразуясь со своими убеждениями. Конституция гарантирует автономию университетов.

Конституция Испании регулирует широкий комплекс социально-экономических прав и свобод граждан, исходя прежде всего из принципов провозглашаемого Конституцией социального государства. Признается **право на частную собственность и ее на-**

следование, при этом запрещено лишать кого-либо собственности или прав на нее, кроме как по причине, оправданной публичной пользой или социальными интересами при условии соответствующего возмещения и с соблюдением требований закона. Конституция признает **права** испанцев **на труд, на свободный выбор профессии или занятия, на продвижение по службе и на вознаграждение, достаточное для удовлетворения своих потребностей и потребностей своей семьи.** При этом Конституцией предусмотрена и обязанность всех испанцев трудиться.

Признается свобода предпринимательства в рамках рыночного хозяйства, а публичные власти гарантируют и охраняют ее осуществление в соответствии с общими экономическими требованиями. В соответствии с конституционными положениями государство проявляет особую заботу об охране экономических и социальных прав испанских трудящихся, находящихся за границей, и проводит политику, направленную на их возвращение. Конституция гарантирует гражданам достойное экономическое существование в старости, предоставляя им соответствующие пенсии, размеры которых периодически пересматриваются

Конституцией декларируется **защита прав потребителей,** при этом публичные власти обязаны содействовать распространению информации и необходимых сведений, а также осуществлению прав обращения к властям за защитой законных интересов граждан.

Политические права и свободы граждан устанавливаются нормами Конституции и дополняются действующим законодательством. В первую очередь это основные **принципы избирательного права и право участия в референдумах.** С этой целью были приняты Декрет-закон об избирательных нормах, Закон о местных выборах, Органический закон и др. Активное избирательное право предоставляется испанским гражданам с 18 лет. Избиратели должны обладать полным объемом политических прав. Избирательное право — всеобщее, равное и прямое при тайном голосовании. Пассивное избирательное право не предусматривает установленного ценза оседлости для депутатов представительных органов власти и местного самоуправления. Конституция Испании закрепляет за гражданами право на участие в референдуме. Детальное регулирование различных видов референдумов закрепляется Органическим законом 1980 года. Референдум может быть предложен Конгрессом депутатов или Правительством по предложению его председателя. Назначает референдум Король посредством издания декрета, одобренного Правительством и скрепленного подписью его председателя. Референдум не проводится во время действия чрезвычайного или осадного положения, а также в течение 90 дней после их отмены. Референдум не может быть проведен на территории в течение 90 дней предшествовавших и 90 дней, следующих за днем проведения на этой территории всеобщих парламентских выборов или выборов в органы местного самоуправления или проведения другого референдума.

Общая процедура проведения референдума подчинена общим принципам избирательного права Испании. По предложению политических группировок, представленных в парламенте, создаются избирательные советы, в функции которых входит руководство проведением соответствующего вида референдума. Законом предусматривается порядок использования средств массовой информации, в частности, бесплатное использование эфирного времени, которое должно предоставляться политическим группировкам, представленным в Генеральных кортесах, пропорционально количеству депутатских мест, полученных на последних парламентских выборах. Продолжительность пропагандистской кампании не может продолжаться менее 10 и более 20 дней и заканчивается за сутки до голосования. За 5 дней до голосования запрещены публикация, полное или частичное распространение и комментирование сведений или общих результатов какого-либо опроса или исследования общественного мнения, а также пробное голосование, которое имеет отношение к вопросам, поставленным на референдум.

Голосование осуществляется лично гражданином путем подачи бюллетеней, вложенных в конверт официально установленной формы. Голосующий вносит в бюллетень только слова "да" или "нет" или оставляет его незаполненным, что равносильно воздержанию от голосования. По прошествии 5 дней после осуществления общего подсчета голосов провинциальные избирательные советы, если не было заявлений о нарушениях в процедуре проведения референдума, объявляют результаты голосования и тут же сообщают их в центральный избирательный совет, который по получении сведений из всех провинций приступает к подведению итогов референдума на основании протоколов, полученных от провинциальных избирательных советов. Центральный избирательный совет в лице своего председателя официально объявляет общий результат референдума и сообщает его председателю Правительства и руководителям палат парламента. Какого-либо дополнительного утверждения результатов референдума со стороны парламента или других государственных органов не требуется.

Конституция признает **право проведения собраний** — мирных и без оружия, — причем для осуществления этого права не требуется предварительного разрешения. О собраниях в публичных местах и демонстрациях власти должны быть предварительно оповещены, и они могут запретить их проведение только при условии достаточных оснований предполагать нарушение общественного порядка, связанное с опасностью для людей и имущества. Признается **право на объединение,** но объединения, преследующие цели или использующие преступные средства, являются незаконными. Но объединения могут быть распущены или деятельность их приостановлена только в силу обоснованного судебного решения. Конституция запрещает существование тайных

обществ и военизированных объединений. Конституционные положения дополняются действующим законодательством о профсоюзных объединениях и о политических партиях. Иностранцам могут предоставляться политические права и свободы на условиях взаимности, устанавливаемых межгосударственными договорами и внутренним законодательством, включая право голоса на муниципальных выборах.

Конституция Испании устанавливает **обязанности граждан,** причем они не выходят за рамки обязанностей, устанавливаемых для своих граждан другими демократическими конституциями. Прежде всего, эта **защита Испании,** которая по Конституции провозглашается правом и обязанностью всех испанцев. Конституция допускает освобождение от обязательной воинской службы как по мотивам несоответствия убеждениям, так и по другим причинам, и возможность замены ее общественными повинностями. Вместе с тем, Конституция предусматривает возможность установления дополнительных обязанностей граждан на случай серьезной опасности, катастрофы или общественного бедствия.

В качестве обязанности всех **платить налоги** предусмотрена необходимость участия в общественных расходах в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливой налоговой системы, построенной на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, не предусматривающей ни при каких условиях такого наказания, как конфискация имущества. Конституция предусматривает обязанность испанцев трудиться.

В качестве юридических гарантий осуществления прав и свобод граждан предусмотрено обращение последних в обычные суды, в *Конституционный суд Испании* и к *народному защитнику*.

§ 4. Народный защитник

Конституцией Испании и Органическим законом 1981 года учрежден специальный институт народного защитника, заимствованный испанским конституционным правом из скандинавских правовых систем. В соответствии с конституционными положениями народный защитник является **парламентским уполномоченным,** назначаемым Генеральными кортесами для охраны конституционных прав граждан, а также для надзора за деятельностью администрации. Народный защитник избирается сроком на пять лет Генеральными кортесами, которые руководят его деятельностью через председателя Конгресса депутатов и председателя Сената. Кандидатуру или кандидатуры народного защитника выдвигают специально назначаемые комиссии палат. Комиссии принимают решения простым большинством голосов и заседают под руководством председателя Конгресса депутатов. После выдвижения согласованных в комиссиях кандидатур в десятидневный срок созывается пленарное заседание Конгресса депутатов, на кото-

ром и происходит избрание народного защитника. Кандидатура народного защитника должна быть одобрена большинством в 3/5 общего состава Конгресса депутатов и утверждена таким же большинством в Сенате. Если в первом случае необходимое большинство голосов не удалось получить, второе выдвижение кандидатур и голосование происходит через месяц после первого. В этом случае для назначения на должность народного защитника кандидат должен получить 3/5 в Конгрессе депутатов и абсолютное большинство голосов в Сенате. Народным защитником может быть избран любой совершеннолетний испанец, пользующийся в полном объеме гражданскими и политическими правами.

Народный защитник может быть досрочно отстранен от должности в случае явно небрежного отношения к исполнению своих служебных обязанностей и служебного долга или в случае осуждения по окончательному приговору, вынесенному за совершение тяжкого преступления. Решение о досрочном освобождении от должности принимается большинством в три пятых голосов членов каждой палаты с одновременным предоставлением новой кандидатуры.

Народный защитник *не должен получать указаний от каких-либо органов власти,* и при осуществлении своих функций он независим и действует по своему усмотрению. При осуществлении своих функций народный защитник пользуется неприкосновенностью, за исключением случаев поимки на месте преступления. В последнем случае привлечение его к судебной ответственности осуществляется исключительно Палатой по уголовным делам Верховного суда. Деятельность народного защитника несовместима с любым представительным мандатом, с любой политической деятельностью, с судебной и прокурорской работой, а также с любой профессиональной, коммерческой и трудовой деятельностью.

Народный защитник по долгу службы самостоятельно или по требованию стороны может начать и проводить любое расследование с целью выяснения действий и решений публичной администрации и ее представителей по отношению к гражданам для обеспечения должного соблюдения прав, провозглашенных Конституцией. Полномочия народного защитника распространяются на деятельность министров, административных властей, служащих и любого лица, которое состоит на службе в публичной администрации. По закону правом обращения к народному защитнику обладает любое физическое или юридическое лицо без каких-либо ограничений, но административные власти не могут подавать жалобы народному защитнику по вопросам, отнесенным к их компетенции. Деятельность народного защитника не может быть прервана на период роспуска Генеральных кортесов. В случае объявления чрезвычайного или осадного положения деятельность народного защитника не прерывается, и сохраняется право граждан на обращение к нему без каких-либо ограничений, связанных с введением режима особого положения. В пределах своей компе-

тенции народный защитник может осуществлять надзор за деятельностью региональных районных объединений, что подразумевает их взаимное сотрудничество. Народный защитник обладает полномочиями следить за соблюдением военной администрацией конституционных прав граждан, не вмешиваясь в руководство национальной обороной. Специальное законодательство регулирует прохождение жалоб, направляемых народному защитнику. В частности, любая жалоба, написанная лицом с указанием его имени, фамилии и места жительства четким почерком на обычной бумаге, подается не позднее, чем через один год с того момента, когда стало известно о фактах, изложенных в ней. Получение каждой жалобы оформляется уведомлением. Все служебные услуги народного защитника в отношении заинтересованного лица должны быть оказаны последнему бесплатно. В связи с жалобой не взимается также плата за помощь адвоката и прокурора. Корреспонденция, получаемая народным защитником от лиц, находящихся под арестом, под стражей, а также в местах заключения, не может быть подвергнута никаким видам цензуры. Беседы, проводимые народным защитником или его уполномоченными с этими лицами, не могут прослушиваться или подвергаться каким-либо помехам.

Народный защитник регистрирует все поступающие к нему жалобы, уведомляя их отправителя, давая жалобам ход или отклоняя их. В случае отклонения жалобы он делает это посредством письменного обоснования. Одновременно с этим народный защитник может указать заинтересованному лицу наиболее целесообразные в данном случае способы использования его права на иск. Он не может входить в индивидуальное рассмотрение тех жалоб, по которым ожидается вынесение судебного решения и приостанавливает уже начавшееся рассмотрение, если заинтересованное лицо представляет иск или приносит жалобу перед судами первой инстанции или перед Конституционным судом. Это не должно препятствовать расследованию общих вопросов, которые указаны в поданных жалобах.

Народный защитник отклоняет анонимные жалобы и может отклонить те жалобы, в которых он обнаруживает недостоверность, отсутствие оснований, несуществующие претензии, а также те жалобы, рассмотрение которых наносит ущерб законным правам третьих лиц. *Решения народного защитника обжалованию не подлежат.* Приняв жалобу к рассмотрению, народный защитник безотлагательно проводит расследование с целью выяснения ее оснований. В любом случае он сообщает об основном содержании жалобы в надлежащие административные учреждения или службы с тем, чтобы через их руководителей в течение максимум 15 дней получить необходимую письменную информацию. В зависимости от обстоятельств по требованию народного защитника этот срок может быть увеличен. Отказ любого должностного лица представить народному защитнику требуемую первичную информацию

или допущенная при предоставлении информации небрежность расцениваются как действия, враждебные и затрудняющие осуществление его функций. Он немедленно делает это достоянием гласности, а также сообщает об этих случаях в ежегодном или специальном докладе Генеральным кортесам.

Законодательством предусмотрены *обязанности различных государственных органов оказывать содействие народному защитнику,* а также любую помощь в его расследованиях и инспектировании. Он имеет полномочия в процессе расследования лично посещать любые учреждения публичной администрации, встречаться с его служащими, проверять необходимые данные, изучать служебные дела и необходимую документацию. Он может запросить у публичных властей любые документы, которые он сочтет необходимыми для осуществления своих функций, включая и такие документы, которые в соответствии с законом классифицируются как секретные. В последнем случае решение о невыдаче упомянутых документов должно приниматься Правительством и оформляться документально.

Само расследование, осуществляемое народным защитником, так же как и любые процессуальные действия, проводится в *условиях абсолютной секретности,* как по отношению к частным лицам, так и по отношению к учреждениям. Если народный защитник в связи с исполнением своих должностных функций получает сведение о предполагаемом преступном поведении или преступных действиях, он немедленно ставит в известность генерального прокурора Испании. Генеральный прокурор в свою очередь периодически информирует народного защитника о состоянии дел, возбужденных по его ходатайству. Народный защитник по долгу своей службы может возбуждать дело об ответственности любых служащих правительственного или административного ранга, а также местного уровня без какой бы то ни было предварительной письменной жалобы.

Хотя народный защитник неправомочен самостоятельно изменять или аннулировать акты и решения публичной администрации, он может предлагать соответствующим властям свое решение вопроса вплоть до предложения об отмене соответствующей правовой нормы, если он убежден, что дальнейшее действие данной нормы может способствовать возникновению несправедливых или опасных ситуаций для лиц, подлежащих ее воздействию. Если жалоба касалась действий частных лиц, народный защитник может настаивать на использовании компетентными административными властями их права надзора и вынесения наказания. Народный защитник обладает правом обращения в Конституционный суд относительно неконституционности акта и о защите прав и свобод граждан.

В связи с проведением своих расследований народный защитник вправе направлять соответствующим властям и служащим замечания, рекомендации, памятные записки по поводу должно-

стных обязанностей данных лиц и о принятии мер по жалобе. Письменный ответ он должен получить не позднее, чем через месяц. Если такой ответ не получен, народный защитник может обратиться к министру соответствующего департамента или к другим представителям верховной власти с изложением существа вопроса и отчетом о своих действиях. Если он не получает ответ и от этих высших должностных лиц, то он включает этот вопрос в свой годовой или специальный доклад Генеральным кортесам с указанием имен представителей верховной власти, занявших, по его мнению, столь негативную позицию.

Народный защитник информирует подателя жалобы и других заинтересованных лиц о результатах своих расследований и своей деятельности, а также об ответах, полученных от административных властней или служащих, за исключением сведений, являющихся секретными.

Народный защитник сообщает о положительном или отрицательном результате своих расследований государственным органам или отдельным служащим, против которых имело место расследование. Ежегодно он *отчитывается о проделанной работе перед Генеральными кортесами* путем представления своего доклада на очередной сессии парламента. Если необходимо, он может представить внеочередной доклад. В годовом докладе, который обязательно публикуется, он сообщает о количестве и видах поступивших на его имя жалоб, о жалобах, которые он отклонил и о причинах отклонения, а также о жалобах, по которым было проведено расследование и о его результатах с указанием принятых администрацией предложений и рекомендаций. Выводы доклада излагаются народным защитником в устной форме на пленарном заседании обеих палат, где могут выступать члены испанского парламента и высказывать свое мнение и предложения по этому вопросу.

§ 5. Высшие органы государственной власти и управления

Король

В системе высших органов государственной власти испанская Конституция первое место отводит Королю. *Монархическая форма правления в современной Испании формально существует с 1947 года* (до 1931 года Испания была монархией, затем, в период республиканского правительства, монархия была упразднена и Испания была провозглашена республикой). В период диктаторского правления Франко форма правления в Испании законодательно не регулировалась, а каудильо официально занимал пост главы Правительства. В 1947 г. был принят **один из основных конституционных Законов — "Об учреждении поста главы государства", —**

установивший монархию, которая носила чисто формальный характер до 1975 года, поскольку реально пост главы государства занимал Франко.

Введением монархической формы правления каудильо намеревался с помощью наследного монарха продлить существование авторитарного режима. Нынешний Король Испании Хуан Карлос I де Бурбон занял свой пост только в 1975 году после смерти Ф. Франко. Сын изгнанного франкистами испанского короля Хуан Карлос родился в Риме, воспитывался в Швейцарии и Португалии. В Испанию приехал лишь в 1948 году, где получил блестящее военное и гражданское образование. Король владеет французским, английским, португальским, итальянским, немецким языками. После вступления в должность монарха Хуан Карлос активно способствовал переходу Испании от авторитарного режима к режиму представительной демократии.

По Конституции 1978 г. Испания является парламентарной монархией, и корона наследуется преемниками Хуана Карлоса I де Бурбон, законного наследника исторической династии. Наследование трона осуществляется в порядке первородства и представительности. Предпочтение отдается предшествующей ветви перед последующей; в той же ветви — более близкой степени родства; при той же степени родства — мужчине перед женщиной, и при совпадении пола — старшему по возрасту перед младшим. Наследный принц получает титул Принца Астурийского. В случае угасания всех ветвей династии, имеющих право на наследование короны, Генеральные кортесы избирают форму наследования, наилучшим образом отвечающую интересам Испании. В случае несовершеннолетнего Короля, отец или мать Короля, а при их отсутствии старший по возрасту и ближайший из наследников короны родственник, в соответствии с установленным Конституцией порядком, становится регентом и является таковым до наступления совершеннолетия Короля.

Если нет никого, кто мог бы стать регентом, Генеральные кортесы назначают регентство в составе одного, трех или пяти человек. Король после провозглашения его Генеральными кортесами приносит присягу в том, что будет добросовестно исполнять свои обязанности, соблюдать и обеспечивать соблюдение Конституции и законов, а также уважать права граждан и региональных автономных объединений. Наследный принц по достижении совершеннолетия, регент или регенты, приступая к исполнению своих обязанностей, приносят такую же присягу, а также присягу в верности Королю.

По Конституции Король является главой государства, символом единства и постоянства, а также арбитром и примирителем в деятельности государственных учреждений, высшим представителем испанского государства в международных отношениях. Личность Короля неприкосновенна и он не подлежит никакой ответственности. Все акты Короля скрепляются подписью

председателя Правительства и, соответственно, министрами, к компетенции которых они относятся. Предложение кандидатуры на должность председателя Правительства и назначение председателя Правительства, а также роспуск Правительства утверждается председателем Конгресса депутатов. Без министерской подписи акты Короля недействительны, а ответственность за эти акты возлагается на лиц, скрепивших их своей подписью. Без подписи министров Король имеет право назначать и освобождать от должности военных и гражданских служащих своего Двора. Король получает из бюджета государства установленную законом сумму на содержание своей семьи и Двора и может свободно распоряжаться этой суммой.

Полномочия Короля охватывают определенные Конституцией сферы деятельности. Прежде всего, это отношения с законодательной и исполнительной отраслями власти. **Король санкционирует и промульгирует законы, одобренные Генеральными кортесами,** однако Конституция не предоставляет ему права законодательной инициативы и права вето в отношении законов парламента. Король **назначает выборы в Генеральные кортесы, созывает их на сессии,** а также по предложению Правительства **может досрочно их распускать. В** случаях, предусмотренных Конституцией, Король **назначает референдум** в стране.

Взаимоотношения Короля с Правительством определяются тем, что он **обладает полномочиями предлагать** Конгрессу депутатов **кандидатуру председателя Правительства, назначать его на должность** и **смещать в соответствии с конституционными положениями.** По предложению председателя Правительства **Король назначает и смещает с должности членов испанского Правительства.** Король может **председательствовать на заседаниях** Правительства по просьбе председателя Правительства, когда сочтет это необходимым.

В области внешних сношений Король **объявляет о принятии Испанией на себя международных обязательств,** посредством договоров в соответствии с Конституцией и законами. С предварительного согласия Генеральных кортесов Король может **объявлять войну и заключать мир.** Король назначает послов и других дипломатических представителей Испании. Иностранные представители в Испании также аккредитованы при нем. Из других полномочий Короля необходимо отметить осуществление им верховного командования вооруженными силами страны, назначение на гражданские и военные должности, присвоение почетных званий, награждение орденами, осуществление права помилования, оказание высшего покровительства королевским академиям.

Генеральные кортесы

Конституция 1978 г. большое значение придает роли испанского парламента — Генеральных кортесов, — которые являются

старейшим в мире парламентским учреждением наряду с английским Парламентом. Генеральные кортесы имеют двухпалатную структуру. Нижняя палата Генеральных кортесов — Конгресс депутатов, верхняя палата — Сенат.

Конгресс депутатов по Конституции может включать от 300 до 400 депутатов, избираемых сроком на четыре года на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Выборы в Конгресс депутатов осуществляются на основе пропорционального представительства по избирательным округам, которыми являются испанские провинции (всего их 50). Закон распределяет общее число депутатов пропорционально количеству населения провинции с обязательным обеспечением минимум одного представителя от каждого избирательного округа. Выборы в Конгресс депутатов проводятся в период между тридцатым и шестидесятым днем с момента окончания действия полномочий парламента. Депутаты вновь избранного Конгресса собираются на сессию в течение 25 дней со дня проведения выборов.

Верхняя палата — Сенат — является органом территориального представительства. Конституция и Органический закон устанавливают порядок формирования Сената. От каждой провинции избирается 4 сенатора путем всеобщего, свободного, равного, прямого и тайного голосования избирателей соответствующей провинции. Островные провинции избирают сенаторов по установленным Конституцией нормам, а региональные автономные объединения направляют в верхнюю палату по одному сенатору и еще по одному от каждого миллиона населения, проживающего на их территории. Назначение сенаторов осуществляется законодательной Ассамблеей в соответствии со статутом регионального автономного объединения. Сенат избирается на 4 года. Действие мандата сенатора заканчивается через 4 года после избрания сенаторов или со дня роспуска палаты. Избирательный закон устанавливает принцип несовместимости постов сенаторов и депутатов с должностями членов Конституционного суда, высших должностных лиц государственной администрации, за исключением членов Правительства, народного защитника, членов судов, судей, прокуроров, профессиональных военных и лиц, находящихся на действительной службе в вооруженных силах, корпусе безопасности и в полиции, а также членов избирательных комиссий.

Депутаты и сенаторы в течение всего срока своего избрания пользуются парламентским иммунитетом и могут быть задержаны лишь на месте преступления. Без предварительного разрешения соответствующей палаты им не может быть предъявлено обвинение и они не могут быть привлечены к суду. Они пользуются неприкосновенностью как при выполнении своих депутатских функций, так и при высказывании своего мнения. Уголовное дело в случае снятия парламентского иммунитета в отношении депутата или сенатора может рассматриваться лишь уголовной палатой Верховного суда страны.

Палаты устанавливают свои собственные регламенты, сами устанавливают свои бюджеты, определяют статус служебного персонала, избирают своих председателей, членов президиумов палат. Палаты собираются на две очередные ежегодные сессии: первая — с сентября по декабрь, вторая — с февраля по июнь. По требованию Правительства, постоянной комиссии Кортесов или абсолютного большинства членов любой из палат, палаты могут быть собраны на чрезвычайную сессию для обсуждения определенной повестки дня. После принятия решений по повестке дня сессия свою работу заканчивает.

Другая важная форма работы Кортесов — *постоянные комиссии,* которые предварительно рассматривают все законопроекты и готовят их к пленарным заседаниям палат. Конституция разрешает палатам передать постоянным комиссиям право самим принимать законопроекты и законодательные предложения, оставляя за собой возможность в любой момент потребовать обсуждения и голосования на своих пленарных заседаниях любого законопроекта или предложения, рассматриваемого комиссиями. Делегирование таких полномочий комиссиям не может быть осуществлено по законопроектам о конституционной реформе, международным отношениям, органическим и базовым законопроектам, а также по законопроекту о бюджете.

В каждой палате предусмотрено создание постоянной депутатской комиссии, которая состоит не менее чем из 21 члена, организованной пропорционально численности парламентских групп. Они обладают полномочиями созыва палат на чрезвычайные сессии, обеспечивают отправление властных полномочий палат в период между сессиями. По истечении срока действия мандатов или в случае роспуска палат, постоянные депутатские комиссии продолжают осуществлять свои функции до созыва новых Генеральных кортесов. Постоянная депутатская комиссия отчитывается перед соответствующей палатой о принятых решениях.

Для открытия заседания необходимо присутствие более половины членов каждой палаты, а для принятия решения необходимо согласие абсолютного большинства членов палаты, если в соответствии с Конституцией, органическими законами или регламентом предусматривается иное большинство. Голосование депутатов и сенаторов осуществляется персонально и не может быть поручено другим лицам. При необходимости пленарные заседания палат по решению абсолютного большинства присутствующих членов могут проводиться в закрытом порядке.

Конституция предусматривает возможность *делегирования полномочий Генеральных кортесов Правительству,* предоставляя ему право издавать нормативные акты, имеющие силу закона, по заранее установленным вопросам, за исключением права издавать законодательные акты, регулирующие развитие основных прав и свобод, законы, одобряющие статуты об автономии, о

порядке проведения всеобщих выборов. Законодательные полномочия могут предоставляться Правительству по конкретным вопросам и на строго установленные сроки действия. Они не могут быть предоставлены в неопределенной форме или на неопределенное время.

По Конституции законодательные полномочия не могут быть делегированы никому, кроме Правительства. Акты, издаваемые Правительством на основе предоставленных законодательных полномочий, называются *законодательными декретами*. При возникновении чрезвычайных обстоятельств Правительство может издавать временные законодательные акты в форме *декретов-законов,* которые не могут затрагивать порядок деятельности основных институтов государства, прав, свобод и обязанностей граждан, положения региональных автономных объединений, а также всеобщего избирательного права. Декреты-законы Правительства в обязательном порядке обсуждаются и утверждаются на пленарном заседании Конгресса депутатов в тридцатидневный срок со дня промульгации декрета-закона.

Конституцией закреплена возможность *народной законодательной инициативы.* В данном случае требуются подписи полумиллиона избирателей. Но такая инициатива не может осуществляться по вопросам, относящимся к органическим законам, законам о налогообложении, о международных отношениях, о помиловании.

Законопроект, одобренный в Конгрессе депутатов, передается на одобрение Сената. Сенат в двухмесячный срок со дня получения текста может наложить вето или внести свои поправки. Вето принимается абсолютным большинством голосов членов Сената. Вето Сената или предложенные им поправки могут быть преодолены Конгрессом депутатов абсолютным большинством голосов. Если законопроекты объявлены Правительством или Конгрессом депутатов срочными, то двухмесячный срок, предоставленный Сенату для осуществления права вето или внесения в законопроект поправок, сокращается до 20 дней. Король Испании не обладает правом вето в отношении законов, одобренных Генеральными кортесами. В пятнадцатидневный срок он санкционирует законы, промульгирует их и дает распоряжение об их немедленной публикации.

По предложению председателя Правительства, предварительно одобренному Конгрессом депутатов, Королем может быть объявлен референдум. По Конституции всенародный референдум может быть объявлен по наиболее важным политическим решениям и носит консультативный характер.

Генеральные кортесы дают предварительное согласие Правительству на заключение международных договоров или соглашений, в соответствии с которыми государство принимает на себя определенные обязательства. К ним относятся договоры политического и военного характера, затрагивающие территориальную

целостность государства или основные права и обязанности граждан, налагающие финансовые обязательства на государство, предполагающие изменение или отмену какого-либо закона или требующие принятия новых законов для их осуществления. При этом Конституция прямо предусматривает, что международные договоры после их официального опубликования в Испании являются составной частью внутреннего законодательства.

Правительство

В системе государственных органов Испании Правительство занимает центральное место. Особенность правового положения Правительства определяется тем, что Конституция 1978 г. посвящает раздел порядку формирования и составу испанского Правительства и раздел — отношениям между Правительством и парламентом. Конституционные положения дополняются специальным законодательством, в частности, **Законом от 18 августа 1983 года "Об организации центральной администрации государства".** В соответствии с Конституцией и действующим законодательством Правительство осуществляет исполнительную функцию и регламентарную власть. *Правительство осуществляет руководство внутренней и внегиней политикой гражданской и военной администрацией и защитой государства.* Правительство образуется из председателя, его заместителей, а также министров и других членов, определенных законом. Законом "Об организации центральной администрации государства" устанавливается перечень центральных министерств: министерство внешних сношений; юстиции; обороны; экономики и жилья; внутренних дел; образования и науки; труда и социального обеспечения; промышленности и энергетики; транспорта, туризма и связи; культуры; территориальной администрации и др. (всего 15 министерств).

В состав Правительства помимо министров входят государственные секретари, их заместители и генеральные секретари, имеющие ранг заместителей государственных секретарей. **Председатель Правительства** осуществляет официальное представительство этого государственного органа. Он руководит деятельностью Правительства и координирует деятельность всех его членов. Председатель созывает и председательствует на заседаниях Правительства, за исключением случаев, когда на этих заседаниях председательствует сам Король. Председатель Правительства скрепляет своей подписью акты, издаваемые Королем, передает Королю для санкционирования законы, одобренные Генеральными кортесами в соответствии с нормами, установленными Конституцией. Заместитель председателя Правительства принимает на себя функции председателя в случае смерти последнего, отсутствия в связи с зарубежной поездкой или болезни.

Председатель, заместитель или заместители председателя и министры входят в состав Правительства и в комиссии, образуе-

мые Правительством. Правительство в соответствии с принимаемым им декретом образует состав Правительства, изменяет его и осуществляет контроль за деятельностью правительственных комиссий, равно как и делегирует им специальные функции.

Конституция запрещает членам Правительства осуществлять другие представительные функции, кроме предусмотренных парламентским мандатом, и любые публичные функции, не относящиеся к их должности. Члены Правительства не могут также заниматься какой-либо профессиональной или торговой деятельностью.

Конституция закрепляет порядок образования Правительства. Правительство Испании формируется на парламентской основе. После каждых проведенных в соответствии с законом выборов в Конгресс депутатов, а также в предусмотренных Конституцией случаях смены Правительства, Король после предварительных консультаций с представителями политических партий, представленных в парламенте, предлагает через председателя Конгресса депутатов кандидата на пост председателя Правительства. Кандидат на пост председателя Правительства вносит на обсуждение Конгресса депутатов политическую программу Правительства и запрашивает вотум доверия палаты. Король назначает данное лицо на пост председателя Правительства, если вотум доверия был поддержан абсолютным большинством голосов членов Конгресса депутатов. Если же указанное большинство не будет получено, назначается новое голосование спустя 48 часов после первого, причем для получения вотума доверия в этом случае требуется простое большинство голосов. Если и при повторном голосовании не будет получен необходимый для назначения вотум доверия, то новые кандидатуры предлагаются в соответствии с установленной Конституцией процедурой. Если по истечении двухмесячного срока со времени первого голосования о назначении председателя Правительства ни один из кандидатов не получит вотума доверия Конгресса депутатов, Король распускает обе палаты и назначает с согласия председателя Конгресса депутатов новые выборы в Генеральные кортесы.

В случае назначения председателя Правительства, остальные члены Правительства назначаются по его предложению Королем. Правительство подает в отставку после проведения всеобщих выборов, в случае отказа в доверии парламента, а также в случае отставки или смерти председателя Правительства.

Члены Правительства и его председатель в соответствии с законом подлежат уголовной ответственности перед уголовной палатой Верховного суда. По инициативе одной четвертой части членов Конгресса депутатов и с одобрения абсолютного большинства голосов членам Правительства может быть предъявлено обвинение в измене или любом преступлении против безопасности государства. К членам Правительства, осужденным по этим обвинениям, не может быть применено право помилования, принадлежащее Королю.

Государственный совет

Важнейшим правительственным органом, осуществляющим консультативные функции, является Государственный совет, порядок формирования и компетенция которого устанавливаются **Органическим законом от 22 апреля 1980 г.**

Государственный совет является организационно и функционально автономным органом при Правительстве, что должно гарантировать объективный и независимый характер его решений. Консультации с Государственным советом являются обязательными в случаях, установленных законом, и факультативными — во всех остальных. Совет действует в составе *пленума* или *постоянной комиссии*. В составе пленума работают постоянные советники, назначаемые декретом Правительства без ограничения времени пребывания на своем посту. Сюда могут входить отдельные министры, члены неполитических органов автономных образований, государственные советники, профессора юридических, экономических и социальных наук университетов и другие. Вторая группа — входящие по должности — руководители испанской академии политических наук, юриспруденции и законодательства, директор центра конституционных исследований и др. Избираемые члены Совета в количестве 10 человек могут быть отобраны среди следующих категорий: депутатов или сенаторов Генеральных кортесов, членов Конституционного суда, народных защитников, председателей или членов исполнительных советов автономных образований, послов и других категорий лиц. Срок их полномочий — 4 года. Председатель Совета назначается декретом Правительства из числа наиболее известных юристов страны, обладающих опытом решения государственных вопросов.

Компетенция Государственного совета довольно обширна. Прежде всего, Государственный совет принимает решения по различным вопросам консультативного характера, поставленным перед Советом Правительством или отдельными его членами или автономными объединениями через их председателей. Государственный совет на пленарном заседании должен давать консультации по таким вопросам, как проекты законодательных декретов, предварительные проекты законов, которые касаются выполнения или изменения международных договоров, конвенции и соглашения; разрешать сомнения, могущие возникнуть при толковании или выполнении международных договоров, подписанных Испанией; любые вопросы государственного значения, которые Правительство сочтет наиболее важными, и др.

Постоянная комиссия обязана давать консультации по таким вопросам, как регламенты общего характера, которые касаются реализации законов, так же как и их модификация; предварительные проекты органических законов, делегирующие государственные полномочия автономным образованиям; решение спорных вопросов компетенции между различными подразделениями правительственных министерств; вопросы, относящиеся к органи-

зации, компетенции или функционированию самого Государственного совета, и др.

Осуществление Государственным советом консультативных функций оказывает, как правило, существенное влияние на принятие Правительством важнейших государственных решений.

Взаимоотношения Правительства с парламентом

Взаимоотношения Правительства с парламентом регулируются специальным разделом Конституции Испании. Конституция прямо закрепляет *солидарную ответственность Правительства за свою политическую деятельность перед Конгрессом депутатов*. Вместе с тем обе палаты Генеральных кортесов могут затребовать через своих председателей любую информацию и содействие, которые им потребуются от Правительства или его департаментов, и потребовать личного присутствия членов Правительства на своих заседаниях. В свою очередь члены Правительства имеют доступ на заседания палат и их комиссий и вправе выступать на них. Палаты парламента могут вносить интерпелляции и запросы Правительству и любому из его членов. На подготовку ответа на интерпелляции и запросы регламентами палат установлен минимальный срок в одну неделю.

Важнейшие принципы взаимоотношений испанского Правительства и парламента касаются вопроса **вотума доверия.** Вопрос о доверии Правительству сначала обсуждается на заседании Совета министров и после его утверждения может быть поставлен перед Конгрессом депутатов. По своей инициативе Конгресс депутатов может поставить вопрос о политической ответственности Правительства, приняв абсолютным большинством голосов резолюцию осуждения.

По своей инициативе Конгресс депутатов может вынести Правительству так называемый *"конструктивный вотум недоверия",* заимствованный из конституционного права ФРГ и предполагающий одновременно с вынесением резолюции осуждения предложение о новой кандидатуре председателя Правительства. Причем резолюция осуждения может быть предложена как минимум 1/10 частью депутатов. Резолюция осуждения не может быть поставлена на голосование ранее чем через 5 дней со дня ее внесения. В течение двух первых дней этого периода могут быть внесены альтернативные резолюции. Это так называемый период "охлаждения", известный конституционному праву многих европейских стран. Если резолюция осуждения не была принята Конгрессом депутатов, подписавшие ее депутаты уже не могут вносить другую резолюцию осуждения в течение работы текущей сессии.

Если Правительство ставит вопрос о доверии и Конгресс депутатов отказывает ему в доверии, Правительство подает Королю заявление об отставке, после чего в соответствии с нормами Конституции назначается новый председатель Правительства.

Вместе с тем Конституция Испании допускает досрочный роспуск парламента по инициативе Правительства. Вопрос о досрочном роспуске Конгресса, Сената или Генеральных кортесов может поставить перед Королем председатель Правительства после предварительного обсуждения этого вопроса в Правительстве и под личную ответственность председателя Правительства. Декрет Короля о роспуске предполагает указание даты новых выборов. Но необходимо отметить, что в случае рассмотрения резолюции осуждения в Конгрессе депутатов предложение о роспуске палат парламента не может быть представлено. Роспуск палат не может быть осуществлен ранее чем через год после предыдущего, за исключением случаев, когда Конгресс депутатов повторно не в состоянии вынести новому Правительству вотум доверия.

Правительство может объявить особые виды состояния в стране. Декретом Правительства сроком до 15 дней может быть введено на части территории *состояние угрозы,* о чем немедленно извещается Конгресс депутатов, и указанный срок без его разрешения не может быть продлен. *Чрезвычайное положение* объявляется декретом Правительства с предварительного разрешения Конгресса депутатов. Разрешение и объявление чрезвычайного положения должно декларировать цели, с которыми оно вводится, территорию, на которую оно распространяется, и срок его действия, который не может превышать 30 дней. *Осадное положение* объявляется абсолютным большинством Конгресса депутатов исключительно по предложению Правительства. Конгресс определяет территорию, на которую оно распространяется, срок его действия и условия. При объявлении этих состояний роспуск Конгресса не может быть осуществлен, и деятельность палат не может быть прервана во время указанных состояний. Принцип ответственности Правительства перед парламентом не может быть отменен при объявлении состояния угрозы, чрезвычайного или осадного положения.

Важнейшие полномочия Правительства, связанные с деятельностью Генеральных кортесов, касаются *разработки и принятия государственного бюджета.* Правительство разрабатывает проект государственного бюджета (по Конституции он именуется "генеральный бюджет"), а Генеральные кортесы его рассматривают, вносят поправки и принимают его в окончательном виде. Генеральный бюджет государства является годовым, включающим все доходы и расходы государственного публичного сектора, а также размер фискальных сборов, поступающих в доход государства.

Правительство обязано представить Конгрессу депутатов генеральный бюджет государства не менее чем за 3 месяца до истечения срока бюджета предыдущего года. Если закон о бюджете не будет принят до наступления следующего бюджетного года, автоматически продлевается действие бюджета текущего года до окончательного утверждения нового бюджета. После принятия бюджета государства Правительство может представлять проекты законов об увеличении публичных расходов или уменьшении

доходов в текущем бюджетном году. В Конгрессе депутатов предложения или поправки, касающиеся увеличения кредитов или уменьшения бюджетных доходов, могут быть представлены только с согласия Правительства. Само же Правительство в соответствии с законом обладает правом выпуска государственного займа и предоставления кредитов без согласования с парламентом.

§ 6. Региональная автономия

Территориальная организация Испании состоит из муниципалитетов, провинций и региональных автономных объединений. Все элементы территориальной организации страны пользуются автономией при ведении своих дел. Начальная территориальная единица Испании — **муниципалитет,** обладающий всей полнотой прав юридического лица и управляемый выборными *муниципальными советами.* Советники избираются жителями соответствующего муниципалитета путем всеобщего, равного, свободного и тайного голосования. Самим советом или жителями избирается *алькальд* — руководитель исполнительного органа муниципалитета. Несколько муниципалитетов объединяются в **провинции,** создаваемые по территориальному принципу. Провинции также пользуются правами юридического лица и их границы могут изменяться только решением Генеральных кортесов. Представительный орган в каждой провинции — избираемое путем всеобщего голосования *собрание представителей.*

Конституция Испании предусматривает осуществление широкого права автономии специальными **региональными автономными объединениями.** Такие объединения могут быть образованы граничащими друг с другом провинциями, имеющими общие черты исторического, культурного и экономического развития, а также островными территориями и провинциями, представляющими единую историческую область. В Испании существует два вида автономии: *административная* и *национально-территориальная.* И в этом отношении Испанию стали относить к категории регионалистских государств, предоставляющих составным частям страны значительную степень автономии, отличающей ее от унитарных централизованных государств, но не достигающей степени самостоятельности субъектов федерации.

Области с административной автономией образуются по инициативе провинциальных советов объединяющихся провинций и 2/3 советов муниципалитетов, население которых составляет большинство избирательного корпуса каждой провинции или каждого острова, намеревающегося войти в состав автономной области. Затем учредительная *ассамблея,* состоящая из депутатов провинциальных советов, а также депутатов и сенаторов, избранных в Кортесы от соответствующих провинций, разрабатывает проект *статута автономной области* и вносит его в качестве законода-

тельной инициативы в Кортесы. Проект статута проходит предусмотренные для любого законопроекта процедуры и одобряется обеими палатами парламента в виде органического закона об автономии соответствующей области. Одобренный таким образом статут является составной частью общеиспанского законодательства и основным правовым актом автономной области.

Статуты автономий должны содержать название объединения, наиболее отвечающее его историческому облику; определение границ его территории; наименование, структуру и местопребывание собственных автономных учреждений; полномочия в пределах Конституции и основания для передачи ему соответствующих служб.

Несколько отличается порядок организации автономного образования, населенного *национальным меньшинством*. С инициативой учреждения национального образования выступают советы провинций и 3/4 части муниципальных советов. Затем инициативу должно поддержать на референдуме абсолютное большинство населения объединяющихся в национальное сообщество провинций. Затем депутаты и сенаторы Кортесов, избранные от данных провинций, образуют учредительную ассамблею, которая вырабатывает и одобряет статут автономии. Затем в специальной комиссии Конгресса этот проект рассматривается и окончательно дорабатывается. Далее проект статута выносится на всеобщий референдум в провинциях будущей автономии.

После одобрения проекта статута простым большинством голосов он передается на рассмотрение и утверждение в палаты Генеральных кортесов и после одобрения обеими палатами становится действующим статутом. Более усложненный процесс учреждения национально-территориальной автономии подразумевает и ее более широкий объем.

Конституция Испании закрепляет довольно подробную компетенцию региональных автономных объединений, к которой, в частности, относятся: создание своих органов самоуправления; изменение границ расположенных на их территории муниципалитетов; благоустройство территории муниципалитетов; общественные работы; дороги, расположенные на территории населенных пунктов, и шоссейные дороги; земледелие; животноводство; использование гор и лесных богатств; охрана окружающей среды; экономическое развитие автономии; развитие культуры; социальное обеспечение; здравоохранение и гигиена и др. По прошествии пяти лет после образования автономии, она может расширить свою компетенцию за счет получения полномочий, относящихся к исключительному ведению государства. Это может произойти за счет внесения изменений в статут автономии.

С другой стороны, сами Кортесы могут передавать полномочия по законодательству автономиям в областях, отнесенных к ведению всего государства при условии соблюдения принципов, установленных общегосударственным законом. Такие полномочия могут передаваться Кортесами путем принятия специального органичес-

кого закона, который в каждом случае должен предусматривать передачу соответствующих финансовых средств и формы контроля со стороны государства за таким законодательством. Контроль за деятельностью органов автономных объединений осуществляется: Конституционным судом Испании относительно конституционности нормативных актов автономии, имеющих силу закона; Правительством Испании в отношении осуществления делегированных полномочий; органами административной юстиции в отношении автономного управления и его регламентарных норм; счетной палатой Кортесов за экономикой и бюджетом автономного образования.

Региональные автономные объединения пользуются финансовой автономией в целях своего развития, координируя свою финансовую деятельность с государственным казначейством. Автономии обладают собственными средствами, которые складываются из собственных налогов, пошлин и специальных взносов, ассигнований из государственного бюджета, прибыли от собственного имущества и доходов, поступающих из различных источников, прибыли от кредитных операций.

Автономные области имеют свои органы власти и управления. Ведущим в этой системе является представительный орган населения области — *парламент*. Парламент — однопалатное учреждение, образуемое на основе всеобщих выборов на принципах пропорционального представительства, обладающее законодательной властью в пределах своей компетенции. Избирательным округом при выборах в парламент автономии является провинция. Парламент избирается сроком на 4 года и не может быть досрочно распущен. Его полномочия прекращаются по окончании срока избрания.

Основные функции парламента заключаются в обсуждении законопроектов и принятии автономных законов по основным направлениям социальной, экономической и культурной жизни автономии. Конституция Испании закрепляет право парламента автономии передать в Конгресс депутатов предложение закона, направляя своих представителей для защиты такого законопроекта. Парламент автономии обладает правом обратиться в Конституционный суд Испании с иском о неконституционности какого-либо общенационального закона. Значительны полномочия парламента и в финансовой области. Это, прежде всего, обсуждение и принятие бюджета области, вносимого на обсуждение парламента правительством области. Парламент осуществляет контроль и за ходом реализации бюджета области. Он обладает также правом устанавливать областные налоги, сборы, тарифы и другие виды платежей, осуществлять эмиссию ценных бумаг. Парламент автономной области назначает сенаторов, которые представляют область в Сенате Генеральных кортесов. Сенаторы назначаются с учетом пропорционального представительства парламентских фракций. В функции парламента входит и назначение или избрание главы правительства автономной области. В некоторых областях парламент имеет полномочия по назначению лица, осуществ-

ляющего в ряде зарубежных парламентов функции омбудсмана (народного защитника).

В число функций парламента автономной области входит осуществление контроля за деятельностью правительства области. Формы контроля довольно разнообразны и включают в себя парламентские запросы, вопросы, резолюции и т. д. Парламент может быть созван на очередные и внеочередные сессии. Очередные сессии созываются председателем парламента дважды в год с общей продолжительностью до 8 месяцев.

Чрезвычайные сессии могут быть созваны по инициативе правительства области, постоянной комиссии парламента, работающей в период между сессиями, определенного количества депутатов или парламентских групп. Чрезвычайная сессия уполномочена обсуждать только те вопросы, которые включены в ее повестку дня. Регламент парламента области во многих положениях копирует регламент палаты депутатов Генеральных кортесов.

В осуществлении управления автономной областью важное место принадлежит органу, осуществляющему исполнительные и административные функции. Чаще всего этот орган называется **правительством** или **правительственным советом** (в Каталонии — исполнительный совет; в Андалузии — хунта (совет) и т. д.). Структура правительства, его компетенция и формы деятельности определяются текущим законодательством, принимаемым парламентом автономии. Правительство автономной области состоит из советников, количественный состав которых колеблется от 10 до 15. Каждый член правительства несет персональную ответственность за руководство закрепленной за ним сферой деятельности: экономикой, сельским хозяйством, торговлей, финансами, внутренними делами, юстицией и т. д.

Председатель правительственного совета является ключевой фигурой в системе органов исполнительной власти автономии. Председатель избирается на свой пост депутатами парламента из состава членов парламента и осуществляет свои полномочия в течение срока полномочий парламента (4 года). Окончательное назначение на этот пост осуществляется декретом Короля Испании, что призвано подчеркнуть важность поста главы исполнительной власти автономии. Председатель несет персональную ответственность перед парламентом за осуществление своих функций. Парламент может вынести ему вотум недоверия, за которым следует отставка председателя и всего состава правительственного совета. Председатель правительственного совета по своему усмотрению без согласования с парламентом назначает и смещает всех членов правительства автономии. Он разрабатывает и осуществляет основные направления деятельности правительства, председательствует на его заседаниях, направляет и координирует работу членов правительства. От имени правительства он осуществляет законодательную инициативу в парламенте автономии. Он имеет полномочия обнародовать принятые парламентом области законы в течение двухнедельного срока.

Председатель формирует правительство, назначая советников по своему усмотрению. В случае необходимости он же смещает их с должности. Правительство несет солидарную ответственность перед парламентом за свою деятельность. Статуты автономий устанавливают и прямую ответственность каждого советника за свою деятельность, которая реализуется путем подачи в адрес советника парламентской интерпелляции. При обсуждении ответа советника на интерпелляцию депутатов парламента может быть вынесена резолюция порицания, за которой следует отставка члена правительства.

Компетенция правительства автономной области включает широкий круг вопросов, регулируемых Конституцией Испании, статутами автономных областей, специальными законами об исполнительных органах в автономиях. Правительство обладает правом законодательной инициативы в парламенте, что предусматривает разработку законопроекта и передачу его на рассмотрение в парламент. Правительство может выступить и с инициативой пересмотра статута автономной области. Статуты допускают делегацию законодательных полномочий правительству автономной области.

Обычно в статутах не упомянуто о регламентарной власти правительства в автономных областях, но правительства автономных областей присвоили себе полномочия издавать нормативные акты с целью развития действующего законодательства. В финансовой области правительство разрабатывает бюджет автономной области и оно же выполняет функцию исполнения бюджета.

Правительство области, как правило, лишено каких-либо внешнеполитических функций, поскольку это является прерогативой центральных органов власти и управления. Но в статутах предусмотрено получение правительством области информации по внешнеполитическим вопросам, которые затрагивают интересы автономных областей. Это могут быть вопросы пограничного, таможенного, миграционного характера, вопросы правового положения испанских рабочих в других странах и т. д.

Правительство обладает значительными полномочиями и в области обеспечения безопасности. С этой целью могут быть созданы специальные полицейские части, находящиеся в прямом подчинении правительству. В целях защиты безопасности области правительство координирует свою деятельность с деятельностью центрального Правительства. Это предусматривает возможность введения на территорию области государственных полицейских формирований по просьбе правительства области или в порядке одностороннего решения центральных органов власти при введении чрезвычайного, осадного или угрожающего положения. Правительство области, со своей стороны, может потребовать от центрального Правительства вывода государственных полицейских формирований, введенных по его решению, если оно сочтет, что необходимость их дальнейшего пребывания на территории области нецелесообразна, и оно само в состоянии контролировать ситуацию. Правительство автономии может осуществлять и другие полномочия, возлагаемые на него действующим законодательством.

Глава 21. Основы конституционного права Китайской Народной Республики

§ 1. Конституция КНР

Китайская Народная Республика является в настоящее время одним из немногих *социалистических* государств. За почти полувековой период после своего провозглашения 1 октября 1949 г. КНР прошла сложный и противоречивый путь развития, основные этапы которого были закреплены Конституциями Республики, принятыми в 1954, 1975, 1978 и 1982 годах. До принятия в 1954 г. первой Конституции КНР функции Основного закона выполняли **Общая программа Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК)** и ряд других законодательных актов, в том числе **Закон об организации Центрального народного правительства,** принятый в сентябре 1949 г. пленарной сессией НПКСК. В этих документах КНР провозглашалась "государством новой демократии", которое "ведет борьбу против империализма, феодализма, бюрократического капитала, за независимость, демократию, мир, единство и создание процветающего и сильного Китая"[1].

В 1954 году высший представительный орган государства — Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП) — приняло **первую Конституцию КНР,** которая определила КНР как "государство народной демократии, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян", определила основы механизма власти при руководящей роли Коммунистической партии Китая (КПК) и сформулировала цель своего дальнейшего развития — построение "процветающего и счастливого социалистического общества"[2]. Конституция 1954 г. стала законодательной основой начавшихся кардинальных преобразований во всех областях государственной и общественной жизни Китая, которые базировались на социалистической доктрине и вместе с тем проводились с учетом китайской национальной специфики.

Серьезные деформации государственного и общественного строя Китая, слом основных конституционных институтов государственной власти, происшедшие в период *"культурной революции"(1966—1976 гг.),* нашли свое отражение в **Конституции 1975 г.,** которую можно рассматривать как законодательное закрепление ее результатов. Эта Конституция просуществовала не-

[1] Законодательные акты Китайской Народной Республики. М., 1952. С. 51.
[2] Конституция и основные законодательные акты Китайской Народной Республики. М.,1955. С. 29.

многим более двух лет и была заменена в 1978 г. **новой Конституцией,** которая сформулировала в нормах основного закона политическую линию руководства КНР и новые политические реалии, возникшие после смерти Мао Цзэдуна и отстранения от власти его ближайшего окружения. Конституция выдвинула в качестве важнейшей основной задачи китайского государства осуществление *"четырех модернизаций",* что означало превращение КНР к 2000 году в "мощное государство с современным сельским хозяйством, современной промышленностью, современной обороной, современной наукой и техникой". Вместе с тем эта Конституция носила во многом компромиссный противоречивый характер, ее положения были по большей части нечеткими и не отражали требований времени. Внесенные же в последующий период конституционные поправки не смогли устранить эти недостатки, и в итоге в сентябре 1980 г. Всекитайское собрание народных представителей приняло решение о пересмотре Конституции 1978 г., для чего была сформирована специальная комиссия. Проект новой (так называемой "исправленной") Конституции был вынесен на всенародное обсуждение (так же как и проект Конституции 1954 г.) и после этого — на рассмотрение 5-й сессии ВСНП пятого созыва. **4 декабря 1982 г. Конституция была принята и на следующий день опубликована.**

Конституция состоит из Введения и четырех глав, которые объединяются в 138 статей. Во Введении показана ретроспектива пройденного Китаем исторического пути, перечислены основные этапы национально-освободительной и революционной борьбы китайского народа и дана развернутая характеристика современного этапа развития государства. В частности, в ней отмечалось, что после образования Китайской Народной Республики китайское общество постепенно осуществило переход от новой демократии к социализму, окрепла "демократическая диктатура народа, то есть по существу диктатура пролетариата"[1]. Конституция закрепляет основы политической системы КНР, особо подчеркивая роль *Коммунистической партии Китая,* "вооруженной идеями марксизма-ленинизма, идеями Мао Цзэдуна", во всех достижениях китайского народа. Другой важной особенностью, отраженной в Конституции, является наличие широкого *патриотического Единого фронта,* в который под руководством КПК входят некоммунистические демократические партии и многочисленные общественные ("народные") организации. Руководящая роль КПК в государстве и обществе определяется в Конституции в качестве основной предпосылки реализации главной задачи государства на современном этапе — осуществление "социалистической модернизации".

Конституция закрепляет хорошо известный из социалистического периода истории ряда стран *принцип "продолжения клас-*

[1] Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1984. С. 20—21.

совой *борьбы при диктатуре пролетариата",* реализация которого привела в Китае, как известно, к массовым политическим репрессиям в годы "культурной революции". Более того, подчеркивается, что классовая борьба, борьба против "внутренних и внешних вражеских сил и элементов, подрывающих социалистический строй, в определенных рамках и в определенных формах будет существовать еще в течение длительного времени". При этом само содержание понятий "внутренние и внешние вражеские силы и элементы" не конкретизируется, что дает возможность их произвольной трактовки и использования для обоснования тех или иных действий во внутренней и внешней политике.

Политика КНР по отношению к Тайваню закрепляется в конституционных формулировках, определяющих Тайвань как "часть священной территории Китайской Народной Республики". Воссоединение Тайваня с континентальной частью Китая определяется как важнейшая общенациональная задача, как "священный долг всего китайского народа".

Важное место занимает закрепление основ внешней политики китайского государства (ибо "будущее Китая тесно связано с будущим всего мира") и ее пяти основных принципов: взаимного уважения суверенитета и территориальной целостности, взаимного ненападения, невмешательства во внутренние дела друг друга, равенства и взаимной выгоды, мирного сосуществования. Вместе с тем Конституция отражает специфику внешней политики КНР как государства социалистического типа: Китай "...решительно выступает против империализма, гегемонизма и колониализма; укрепляет сплоченность с народами различных стран мира; поддерживает справедливую борьбу угнетенных наций и развивающихся стран..."

Глава I "Общие положения" определяет сущность КНР как "социалистического государства демократической диктатуры народа, руководимого рабочим классом и основанного на союзе рабочих и крестьян" (ст. 1).

Статья 2 декларирует **принадлежность всей власти в стране народу** и определяет формы ее осуществления — "через Всекитайское собрание народных представителей и местные народные собрания различных ступеней", а также особое место представительных органов власти в механизме государства: "Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны" (ст. 3). В качестве принципа деятельности государственных органов определяется *демократический централизм* (ст. 3). Таким образом, закрепляется социалистическая модель механизма осуществления государственной власти, основанная на марксистской концепции полновластия представительных органов типа советов и отрицающая принцип разделения властей.

Важным направлением внутренней политики КНР является *национальная политика,* основные принципы которой ("равенство, сплоченность и взаимопомощь"), а также формы осуществления закреплены в Конституции. Конституция провозглашает равенство всех национальностей в КНР, запрещает любую дискриминацию по национальному признаку и закрепляет курс на ускорение темпов экономического и культурного развития районов проживания национальных меньшинств (ст. 4).

Особенности социализма с "китайской спецификой" наиболее ярко проявляются в экономической системе КНР, основные черты' которой определены в ст. 6—18 Конституции. Закрепляется **множественность форм собственности,** но они неравноправны между собой. Основой социалистической экономической системы, согласно ст. 6 Конституции, является социалистическая общественная собственность на средства производства, которая выступает в форме "общенародной собственности и коллективной собственности трудящихся масс", при которой "ликвидируется система эксплуатации человека человеком, осуществляется принцип "от каждого — по способностям, каждому — по труду". Сектор экономики, основанный на государственной собственности, определяется как "руководящая сила в народном хозяйстве". Конституция закрепляет наличие в экономике КНР различных форм собственности, существующих наряду с общенародной и коллективной собственностью трудящихся масс, а именно "индивидуальной собственности городских и сельских тружеников", а также частного сектора экономики. Так, ст. 11 Конституции гласит: "Государство допускает существование и развитие частного сектора в пределах, установленных законом". Однако при этом индивидуальное и частное хозяйство рассматриваются лишь как "дополнение к социалистической экономике, основанной на общественной собственности" (ст. 11). Получила свое конституционное закрепление и политическая линия КПК, направленная на создание в Китае социалистической рыночной экономики: "Государство осуществляет социалистическое рыночное хозяйство... совершенствует макрорегулирование" (ст. 15 в редакции 1993 г.), экономика страны развивается на основе *сочетания рынка и государственного макрорегулирования.* Принцип государственного макрорегулирования в настоящее время заменил собой ранее существовавший конституционный принцип всеобъемлющего планирования, и в новой редакции Конституции были устранены все положения, касающиеся плановой экономики.

Курс на развитие рыночного хозяйства вновь был подтвержден и конкретизирован на XV съезде КПК (сентябрь 1997 года), где отмечалось, ,что строительство социалистической экономики с китайской спецификой есть развитие рыночного хозяйства в социалистических условиях, последовательное раскрепощение и развитие производительных сил. Решению этой задачи во многом способствует и закрепление в качестве конституционного прин-

ципа расширения хозяйственной самостоятельности предприятий при условии подчинения их единому руководству со стороны государства.

Конституционное закрепление получила *открытая внешнеэкономическая политика* китайского государства, направленная на широкое привлечение иностранного капитала в экономику страны. В этой связи ст. 18 Конституции говорит о "разрешении" иностранным предприятиям и другим иностранным хозяйственным организациям вкладывать свои капиталы в китайскую экономику и осуществлять с китайскими предприятиями и другими хозяйственными организациями экономическое сотрудничество. В настоящее время в Китае широко практикуется создание различного типа совместных предприятий с участием иностранного капитала, а также предприятий, основанных целиком на иностранном капитале. При этом гарантируется охрана и защита со стороны китайского государства законных прав и интересов как иностранных предприятий и других иностранных хозяйственных организаций, так и смешанных предприятий. Эта же глава Конституции содержит важные положения, касающиеся защиты законных прав и интересов иностранцев, находящихся в КНР, и о предоставлении политического убежища лицам, эмигрировавшим по политическим мотивам (ст. 32).

Глава I также закрепляет основы государственной политики в области образования, науки, культуры, здравоохранения, физической культуры и спорта (ст. 19—24), планирования семьи (ст. 25) и защиты окружающей природной среды (ст. 26). Важное место отводится вопросам охраны общественного порядка, общественной безопасности, подавлению "предательской и иной контрреволюционной деятельности"(ст. 28), а также основам военной политики (ст. 29). Статья 30 закрепляет административно-территориальное деление государства, в том числе и создание автономных административно-территориальных единиц.

Глава II "Основные права и свободы граждан" посвящена основам конституционного статуса граждан КНР. Она значительно расширена по сравнению с ранее действовавшими Конституциями (содержит 23 статьи), в ней сформулировано понятие гражданства КНР, перечисляются основные права и свободы граждан, их конституционные обязанности. Многие статьи наряду с закреплением прав и свобод формулируют и их гарантии.

Глава III "Государственная структура" является самой большой по объему (ст. 54—135) и содержит семь разделов, в которых закрепляется система государственных органов, основы правового положения важнейших звеньев государственного механизма (Всекитайского собрания народных представителей, Председателя КНР, Государственного совета, Центрального военного совета, местных собраний народных представителей и местных народных правительств, органов самоуправления в районах национальной автономии, органов суда и прокуратуры), а также порядок их

формирования. Конституция внесла важные изменения в систему государственных органов: был восстановлен пост Председателя **КНР,** расширены полномочия Постоянного комитета ВСНП, прежде всего в законодательной сфере, создан Центральный военный совет, установлены сроки пребывания в должности высших должностных лиц и т. д.

Глава IV "Государственный флаг, государственный герб, столица" посвящена государственной символике КНР и ее столице.

Конституция КНР 1982 г. относится к числу *"жестких" конституций:* изменения в нее вносятся по предложению Постоянного комитета ВСНП или 1/5 общего числа депутатов ВСНП и принимаются квалифицированным большинством в 2/3 голосов всех депутатов ВСНП (ст. 64). Поправки в действующую Конституцию вносились в 1988 году: в ст. 10 — разрешение аренды земли, и в ст. 11 — легализация частного сектора экономики, а также в 1993 году — в ст. 7, 8,15,16,17, 42, 98, новые формулировки которых отразили курс на проведение социалистической модернизации и создание социалистической рыночной экономики.

§ 2. Политические партии и общественные ("народные") организации

Политическая система КНР, основные черты которой закрепляются в Конституции 1982 г., не только коренным образом отличается от "западной" модели демократии, но и ортодоксального социализма, в том числе — советского образца. Важнейшей особенностью конституционного механизма власти в КНР является руководство государством и обществом со стороны **Коммунистической партии** Китая (КПК)[1], фактическое сосредоточение власти в центре и на местах в руках партийных структур (партийных комитетов и партийных функционеров), что позволяет охарактеризовать государство как партократическое. В то же время сами партийные органы непосредственно не осуществляют государственную власть, а принятые ими решения реализуются через формально непартийные органы и организации, прежде всего через государственные структуры. Члены КПК занимают ключевые посты в государственных органах и руководящих структурах других политических партий и общественных ("народных") организаций, проводят свои решения через рядовых членов КПК. Важным инструментом проведения партийной политики в государственных органах и негосударственных организациях являются так называемые *"партийные группы руководства",* которые создаются в соответствии с Уставом КПК в аппарате центральных и местных госу-

[1] Создана в 1921 г., численность в настоящее время — 58 млн.чел.; последний, XV съезд — 1997 г.

дарственных органов, хозяйственных и культурных учреждений, негосударственных и других непартийных организаций. Их основной задачей является "проведение в жизнь курса и политических установок партии, сплочение беспартийных кадров и масс, выполнение партийных и государственных заданий, руководство работой парторганов учреждений или организаций" (ст. 46 Устава)[1]. Широкое распространение в Китае имеет практика принятия совместных решений партийными и государственными органами, а в ряде случаев также и руководящими структурами народных организаций, прежде всего Единого фронта. Таким образом, действует система параллельного управления при определяющей роли КПК и партийного аппарата.

Важнейшим организационным принципом построения КПК является **принцип демократического централизма,** согласно которому каждый член КПК безоговорочно подчиняется решениям партии и ее органов и обязан их выполнять; низовые парторганизации подчиняются вышестоящим и должны выполнять их решения; меньшинство подчиняется большинству; все партийные органы и организации подчиняются ЦК КПК. При этом делается акцент на централизм, поскольку, как это разъясняется в китайской прессе, данный принцип является предпосылкой функционирования рыночной экономики, а без обязательных руководящих решений ЦК КПК развитие процесса реформ может выйти из-под контроля. Демократический централизм также рассматривается как важнейший фактор, сдерживающий тенденции национального сепаратизма регионов и обеспечения единства страны и социальной стабильности.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в настоящее время в Китае идет активный поиск путей совершенствования форм и методов партийной работы, и прежде всего разделения функций партийных и государственных органов, в духе реализации концепции реформы в экономической и политической сферах, претворения в жизнь теории строительства социализма с китайской спецификой. Хотя в КНР и раньше неоднократно предпринимались попытки решить вопрос о разделении функций партийных и государственных органов, однако в практической плоскости, о чем свидетельствуют решения XV съезда КПК, эта проблема решается лишь теперь, когда объективно назрела необходимость изменить принципы и практику партийного руководства государством и обществом, в особенности в сфере экономической жизни.

Ведущая роль КПК в общественно-политической и административно-хозяйственной жизни страны находит свое закрепление в Конституции (Введение), в Уставе КПК, других партийных документах и директивах, в том числе и решениях XV съезда КПК, где вновь было подчеркнуто, что строительство социалистической политики с китайской спецификой есть управление страной и

[1] Политическая система Китайской Народной Республики. М., 1996. С. 21—22.

развитие социалистической политической демократии под руководством Коммунистической партии.

Другой существенной особенностью политического механизма КНР является наличие кроме КПК еще восьми других политических партий, которые вместе с многочисленными общественными организациями объединены в действующий под руководством КПК **Единый фронт,** организационной формой которого выступает **Народный политический консультативный совет Китая (НПКСК).** Конституция определяет Единый фронт как "широкий патриотический Единый фронт различных демократических партий и народных организаций, объединяющих всех социалистических тружеников, поддерживающих социализм, и патриотов, поддерживающих объединение Родины" (Введение). В соответствии со ст. 19 Устава НПКСК (принят в 1994 г.) высший орган НПКСК — *Всекитайский комитет* — формируется из представителей КПК, демократических партий, беспартийных демократических деятелей, общественных организаций, национальных меньшинств и различных слоев населения, представителей соотечественников с Тайваня, из Сянгана и Аомыня и вернувшихся на родину соотечественников, а также специально приглашенных деятелей. Основными задачами органов НПКСК являются проведение политических консультаций, демократический контроль, организация политических партий, негосударственных организаций, демократических деятелей, репатриантов и т. д. для участия в обсуждении важнейших вопросов государственной жизни и участия в политике государства.

Важной особенностью политической системы КНР является **многопартийность** — существование наряду с КПК восьми других некоммунистических политических партий общей численностью около 400 тыс. человек. Этими партиями являются: Революционный комитет гоминьдана Китая (создан в 1948 г.) — 47 тыс. членов, большинство членов партии — лица, имеющие исторические связи с гоминьданом; Демократическая лига Китая (создана в 1941 г.) — 117 тыс. членов, состоит преимущественно из представителей творческой интеллигенции, деятелей образования, науки и культуры; Китайская ассоциация демократического национального строительства (основана в 1945 г.) — 61 тыс. чел., состоит в основном из интеллигенции, работающей в сфере экономики и финансов, а также научной интеллигенции; Китайская ассоциация содействия развитию демократии (создана в 1945 г.) — 56 тыс. членов, состоит из деятелей науки, культуры и просвещения, а также издательского дела; Крестьянско-рабочая демократическая партия Китая (создана в 1930 г., свое нынешнее наименование получила в 1947 г.), насчитывает 55 тыс. членов, в основном — работники медицины, здравоохранения, науки, образования и культуры; Чжунго Чжигундан (Партия стремления к справедливости) (создана в 1925 г.) — большинство членов составляют репатрианты и родственники китайцев, проживающих за рубе-

жом; Общество "3 сентября"(создано в 1944 г.) — свое нынешнее название приобрела в 1945 г. в честь победы над Японией, насчитывает 57 тыс. членов, большинство — ученые и специалисты в области естественных и технических наук; Лига демократического самоуправления Тайваня (создана в 1947 г.) — около 1400 членов, в основном — выходцы с Тайваня, ныне живущие в КНР.

В соответствии с уставами этих партий все они в настоящее время называются *"партиями, участвующими в политической жизни",* осуществляющими свою деятельность под руководством КПК, которое безоговорочно признают. Следует отметить, что сложившаяся в Китае так называемая "система многопартийного сотрудничества и демократических консультаций" под руководством КПК существенно отличается от существующих в других странах многопартийных систем прежде всего тем, что она, согласно официальным китайским трактовкам, складывалась исторически, имеет глубокие традиции и исторические корни, отражает особенности политической системы КНР, где некоммунистические партии выступают не как оппозиционные, а "дружественные" по отношению к КПК партии. Определенную самостоятельность проявляют эти партии в деле развития экономики, науки и техники, здравоохранения, образования и культуры. Важная роль отводится этим партиям в налаживании тесных многосторонних (в том числе и экономических) контактов с этническими китайцами, проживающими за рубежом (хуацяо), в работе с реэмигрантами, а также в реализации политического курса КНР на мирное воссоединение с Тайванем на принципах *"одно государство — две системы".* Другой важной особенностью партийной системы Китая является допустимость двойного членства в политических партиях.

В подобном виде, как считают в Китае, многопартийная система будет существовать в КНР и в дальнейшем. В соответствии с поправками к Конституции 1993 г. "система многопартийного сотрудничества и политических консультаций, руководимая КПК, будет существовать и развиваться в течение длительного времени".

Кроме политических партий важным звеном политической системы КНР являются массовые **общественные или "народные" организации,** общее число которых в настоящее время около 2 тыс. Наиболее многочисленными и значимыми являются: Коммунистический союз молодежи Китая, Всекитайская федерация профсоюзов, Всекитайская федерация женщин, Всекитайская федерация молодежи, Всекитайская ассоциация промышленников и торговцев, Китайская ассоциация деятелей науки и техники, Всекитайская ассоциация соотечественников-тайваньцев, Всекитайская ассоциация реэмигрантов, различные организации дружбы с зарубежными странами. Так же как и некоммунистические демократические партии, народные организации, действуя под руководством КПК, служат важным инструментом проведения политики компартии среди различных социальных слоев и групп китайского населения.

Проводимые в Китае реформы лишь в незначительной степени коснулись политической системы, важнейших институтов власти, которые, в целом, существуют в неизменном виде. Реализация стратегической задачи КПК и государства — поддержание политической стабильности в стране — требует, по мнению официальных источников, сохранения основных институтов политической системы, и прежде всего — ведущей роли КПК. И в обозримом будущем вероятна лишь определенная дозированная демократизация в политической сфере при консервации в основном всего существующего политического механизма с лишь отдельными его модификациями.

§ 3. Основы конституционного статуса граждан

Правовой статус личности в КНР базируется на *социалистической доктрине прав человека* и вместе с тем отражает *традиционные китайские воззрения на роль человека в обществе,* умаляя ценность отдельной человеческой личности и акцентируя внимание на преобладании коллективистских начал в общественной жизни. Для правового статуса личности в КНР характерны некоторые особенности:

- определение правового статуса личности в зависимости от категории, к которой данное лицо относится (гражданин, лицо без гражданства, иностранец);
- отрицание концепции "естественных прав" — права и свободы предоставляются гражданам КНР только самим социалистическим государством и только государство определяет перечень и объем этих прав и свобод;
- отсутствие многих важнейших основных прав и свобод личности, в том числе права на жизнь, свободу мысли, свободу передвижения, выбора места жительства и т. д.;
- права и свободы имеют ярко выраженную *социалистическую* направленность, поскольку они служат целям и задачам строительства социализма в Китае. Многие права и свободы дифференцируются по социально-классовому признаку, в частности, различаются права граждан и права трудящихся (например, право на образование имеют все граждане, а право на отдых — только трудящиеся);
- ряд конституционных обязанностей сформулирован в виде общих принципов и носит моральный характер (например, обязанность защищать честь и интересы родины);
- конституированы некоторые обязанности, характерные для других отраслей права, например, обязанность соблюдать дисциплину труда;
- отсутствует конституционное закрепление материальных гарантий многих прав и свобод, прежде всего гражданских и политических, что ведет к нарушениям прав человека. По-

этому следует проводить четкие различия между юридическим и фактическим статусом китайских граждан;

- большое внимание уделяется конституционному закреплению прав этнических китайцев, проживающих за рубежом (хуацяо) и членов их семей.

Гражданство КНР

Наиболее важное значение для определения правового статуса личности в КНР имеет наличие (или отсутствие) гражданства. Вопросы, связанные с гражданством КНР, регулируются Конституцией и **Законом о гражданстве КНР 1980 г.** В частности, ст. 32 Конституции определяет, что "все лица, имеющие гражданство Китайской Народной Республики, являются гражданами Китайской Народной Республики". Вместе с тем следует отметить, что законодательство КНР не содержит четких критериев для определения круга лиц, которые имели гражданство КНР на момент принятия Закона о гражданстве. Одной из основных причин этого является намерение законодателей не отделять проживающих на Тайване китайцев от граждан КНР, что отражает официальную концепцию "единого Китая".

Закон о гражданстве основывается на преобладании *принципа "права крови"* при определении гражданства КНР, одновременно с этим отражая принцип равенства полов родителей при определении гражданства ребенка (для сравнения: по гоминьдановскому Закону 1929 г. гражданство ребенка определялось прежде всего в соответствии с гражданством отца, независимо от места рождения ребенка). В тех случаях, когда "право крови" не может быть применено, действует *"право почвы"*. Другой важной особенностью регулирования в КНР института гражданства является *принцип непризнания двойного гражданства* (ст. 3 Закона о гражданстве).

В соответствии с Законом гражданами КНР считаются: лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории Китая (ст. 4); лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории другой страны. Однако если эти лица по рождению приобрели гражданство другой страны, то они не считаются гражданами КНР (ст. 5); гражданами КНР также являются лица, родившиеся в Китае и постоянно проживающие на китайской территории, родители которых являются апатридами (ст. 6). Закон (ст. 7) предусматривает возможность приобретения гражданства КНР иностранцами и лицами без гражданства при соблюдении соответствующих процедур, если эти лица проявляют готовность соблюдать Конституцию и законы КНР и отвечают хотя бы одному из следующих требований: являются близкими родственниками китайских граждан, постоянно проживают в Китае, а также имеют иные "надлежащие основания" (Закон их не

конкретизирует). За лицами, которые приобрели гражданство КНР, не сохраняется иностранное гражданство (ст. 8). Китайские граждане, постоянно проживающие на территории другого государства, в случае добровольного приобретения ими иностранного гражданства утрачивают гражданство КНР (ст. 9). Законодательство также предусматривает возможность восстановления в гражданстве КНР (ст. 10).

Все вопросы, связанные с гражданством КНР (приобретение, утрата и восстановление гражданства), отнесены Законом к ведению Министерства общественной безопасности (ст. 16).

Рассматривая правовое регулирование вопросов гражданства в КНР, необходимо отметить, что Закон не содержит положений, касающихся порядка регулирования гражданства детей при изменении гражданства их родителей, а также гражданства детей в случае их усыновления. Закон лишь определяет, что по вопросам приобретения и утраты китайского гражданства, а также восстановления в нем за лиц, не достигших 18-летнего возраста, ходатайствуют их родители или другие их законные представители (ст. 14).

Основные права, свободы и обязанности граждан

Закрепляя равенство граждан перед законом (ст. 33), равные права женщин и мужчин во всех областях (ст. 48), Конституция содержит достаточно широкий перечень их прав и свобод, а также обязанностей граждан КНР. К числу **политических прав** относятся избирательные права (ст. 34), свобода слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций (ст. 35); право обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих; право обращаться в соответствующие государственные органы с жалобами, обвинениями или заявлениями по поводу нарушения закона или служебного долга любым государственным органом или государственным служащим (ст. 41). Вместе с тем, Конституция предусматривает возможность лишения граждан политических прав в соответствии с законом (ст. 34).

Наибольшее внимание уделяет Конституция закреплению **социально-экономических прав и свобод,** которые рассматриваются в КНР как приоритетные. К их числу относятся право на труд (ст. 42), на отдых (ст. 43), право на пенсионное обеспечение (ст. 44), право на получение материальной помощи от государства и общества в старости, в случае болезни или потери трудоспособности (ст. 45), право собственности и ее наследования (ст. 13), право на образование (ст. 46). Кроме того, Конституция закрепляет ряд прав в социально-культурной области, в частности, свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях культуры (ст. 47).

Личные (гражданские) права и свободы в действующей Конституции представлены гораздо шире, чем во всех предшествующих. Так, граждане КНР имеют свободу вероисповедания, свободу и неприкосновенность личности (ст. 37), неприкосновенность чести и достоинства(ст. 38), неприкосновенность жилища (ст. 39), свободу и тайну переписки (ст. 40), право на возмещение ущерба, причиненного государственными органами или государственными служащими в результате нарушения гражданских прав (ст. 41). Особое внимание заслуживают конституционные положения, касающиеся брака и семьи: устанавливается принцип свободы брака, а также государственная защита семьи и брака, материнства и младенчества. Запрещается жестокое обращение со стариками, женщинами и детьми (ст. 49).

Конституция не закрепляет *принцип презумпции невиновности,* но в ней есть право обвиняемого на защиту (ст. 125). Аналогичное положение содержится также в Уголовно-процессуальном кодексе КНР (ст. 8), однако участие защиты предусматривается только начиная со стадии судебного разбирательства. Необходимо отметить, что это право в значительной мере остается только на бумаге, прежде всего ввиду острой нехватки в Китае квалифицированных адвокатов, а также в связи с низким уровнем правосознания и правовой культуры в стране.

Конституционные обязанности граждан КНР, так же как и права, соответствуют социалистической доктрине прав человека и в этой связи имеют ряд характерных особенностей. Прежде всего обращает на себя внимание чрезвычайно широкий, по сравнению с другими странами, круг основных обязанностей, причем многие из них имеют ярко выраженную идеологическую направленность. Некоторые обязанности носят не только правовой характер, но и представляют собой сочетание правовых и моральных обязанностей. Более того, целый ряд обязанностей носит чисто моральный характер, например обязанность трудящихся относиться к своему труду как хозяев страны (ст. 42).

К числу основных обязанностей граждан КНР относятся обязанности соблюдать Конституцию и законы страны; хранить государственную тайну; беречь общественную собственность; соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали; охранять безопасность, честь и интересы родины, защищать отечество и отражать агрессию, при этом воинская служба и участие в народном ополчении является почетной обязанностью граждан; защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны; в соответствии с законом платить налоги. Праву на образование соответствует конституционная обязанность учиться, а праву на труд — почетная обязанность всех трудоспособных граждан трудиться. К числу конституционных также относится обязанность родителей содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, а совершеннолетних детей — содержать и поддерживать родителей.

Одной из специфических особенностей китайских граждан является обязанность супругов "осуществлять политику планирования рождаемости" (ст. 49), что связано со сложной демографической ситуацией в стране. Так, в городской семье разрешается иметь не более одного ребенка, а в сельской местности — не более двух (для неханьских народностей эта норма несколько выше).

Конституция подчеркивает, что граждане КНР, осуществляя свои права и свободы, не должны наносить ущерб интересам государства, общества и коллектива, законным свободам и правам других граждан (ст. 51).

§ 4. Система высших органов государственной власти и управления

Система, принципы организации и деятельности государственных органов в КНР соответствуют во многом советской модели организации государственной власти, при которой имеет место формальное закрепление принадлежности власти народу и ее осуществление через систему представительных учреждений (типа советов), составляющих основу всего государственного механизма. Все другие государственные органы прямо или косвенно формируются представительными учреждениями и несут перед ними ответственность. При этом *полностью отрицается принцип разделения властей и провозглашается верховенство и полновластие представительных учреждений.*

В КНР в соответствии с Конституцией народ осуществляет принадлежащую ему государственную власть через **Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП)** и **местные собрания народных представителей различных ступеней** (ст. 2), которые избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем (ст. 3). Таким образом, в КНР в качестве органов государственной власти рассматриваются только выборные представительные органы — собрания народных представителей различных ступеней. Важнейшими звеньями государственного механизма являются также органы государственного управления — **Государственный совет** и **местные народные правительства,** а также **суд и прокуратура.**

Особенностью государственного механизма КНР является существование двух законодательных органов — **ВСНП** и **Постоянного комитета ВСНП.** Данная система высших государственных органов во многом напоминает существовавшие в бывшем СССР структуры: съезд депутатов — ЦИК, съезд — Верховный Совет, или бывшую в материковом Китае до 1949 г. и принятую на Тайване схему: Национальное собрание — Законодательная палата. Специфика Китая проявляется также и в том, что полномочия коллегиального главы государства осуществляют совместно Постоянный комитет ВСНП и Председатель КНР.

Избирательная система

Собрания народных представителей (СНП) являются выборными органами. Вопросы организации и проведения выборов в собрания народных представителей различных уровней регулируются отдельными статьями Конституции, **Законом о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней 1979 г.** (с последующими изменениями) и **Постановлением о порядке проведения выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая в ВСНП и местные СНП различных ступеней.**

Избирательное законодательство КНР в качестве важнейшего принципа избирательного права называет принцип всеобщности. Так, Конституция и Закон о выборах предусматривают, что все граждане КНР, достигшие 18 лет, независимо от национальной, расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости имеют право избирать и быть избранными (ст. 34 Конституции). Вместе с тем законодательство предусматривает серьезные изъятия из принципа всеобщности избирательного права, поскольку закрепляется возможность лишения избирательных прав как части политических прав по приговору суда (ст. 50 УК КНР). Лишение политических, в том числе и избирательных прав предусматривается в качестве дополнительной меры наказания для контрреволюционных элементов, а также "в необходимых случаях" и для преступных элементов (ст. 52 УК КНР). Лишение политических прав устанавливается на срок от 1 до 5 лет. Также лишаются избирательных прав лица, приговоренные к смертной казни или бессрочному (пожизненному) лишению свободы.

В избирательные списки не включаются душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять избирательные права. Данный вопрос решается окружной избирательной комиссией.

Важнейшим демократическим принципом является **принцип равного избирательного права.** В КНР этот принцип имеет определенную специфику: с одной стороны, каждый избиратель имеет один голос (ст. 4 Закона о выборах), с другой — имеет место неравное представительство городского и сельского населения, военнослужащих и национальных меньшинств. Так, при формировании СНП автономных округов, уездов, автономных уездов нормы представительства от городского населения и сельского населения соотносятся как 1:4 в пользу городского населения. Нормы представительства в СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения различаются соответственно в пять раз (1:5). При формировании ВСНП один депутат от сельской местности представляет в восемь раз больше избирателей, чем депутат от городского населения (1:8).

При формировании СНП различных степеней также обязательно учитывается национальный состав населения, его численность и особенности расселения. В частности, при выборах в ВСНП Постоянный комитет ВСНП учитывает данные обстоятельства при распределении норм представительства от национальных меньшинств для каждой провинции, автономного района и города центрального подчинения. При этом самые малочисленные национальности должны быть представлены по крайней мере одним депутатом.

Для избирательной системы КНР также характерным является и *особое представительство Народно-освободительной армии Китая (НОАК)* при формировании СНП всех уровней, что связано с традиционно особой ролью армии в политической истории Китая и современном механизме власти. Характерно, что вопросы представительства вооруженных сил в СНП регулируются отдельным специальным нормативным актом — упомянутым выше Постановлением о порядке проведения выборов от НОАК.

В соответствии с этим Постановлением, достигшие 18-летнего возраста военнослужащие, штатные и внештатные рабочие и служащие в армии, члены семей военнослужащих независимо от национальной принадлежности, расы, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, уровня образования, имущественного положения и времени проживания в данной местности имеют право избирать и быть избранными от армии. Исключение составляют лица, лишенные политических прав в соответствии с законом, и душевнобольные.

Выборы от НОАК в ВСНП трехступенчатые, в местные СНП — двухступенчатые. Роты и низовые единицы на собраниях военнослужащих избирают делегатов в вышестоящие собрания представителей военнослужащих (полков, подокругов, дивизионных гарнизонов и т. д.). Собрания представителей военнослужащих полков и соответствующих единиц избирают делегатов в вышестоящие собрания представителей военнослужащих и депутатов в СНП различных ступеней. Представители военнослужащих главных штабов, больших военных округов, родов войск, Государственного военно-технического комитета обороны, Государственного управления оборонной промышленности, военных академий избирают депутатов ВСНП. Постановление (ст. 4) устанавливает нормы представительства от различных воинских единиц (рот, полков, подокругов и округов и т. д.).

Характерной особенностью формирования представительных органов власти в КНР является то, что прямыми выборами формируются лишь представительные органы, образуемые в административно-территориальных единицах низового звена (волости, национальные волости и поселки) и уездного уровня (уезды, автономные округа, автономные уезды, города без районного деления, городские районы). Вышестоящие СНП, а также ВСНП избираются соответствующими нижестоящими представительными

органами. Таким образом, имеет место *сочетание прямых и непрямых (многостепенных) выборов,* когда депутаты нижестоящих СНП избирают депутатов вышестоящих представительных органов власти. Такой способ формирования представительных органов власти обусловлен рядом объективных причин, и прежде всего — отсутствием демократических традиций в обществе, в целом низким уровнем политической культуры населения, а также сложностями в обеспечении связей и контактов между различными частями страны из-за неразвитости инфраструктуры. Голосование является тайным, что исключает контроль за волеизъявлением избирателей.

Избиратели, как правило, голосуют лично, однако если избиратель неграмотен или по причине физического недостатка не может заполнить избирательный бюллетень сам, то он может уполномочить другое лицо заполнить бюллетень и проголосовать вместо него. В случае отсутствия избирателя в день выборов он может с согласия избирательной комиссии уполномочить в письменной форме другого избирателя проголосовать вместо него, однако одно лицо может иметь поручения для голосования не более чем от трех избирателей.

Выборы проводятся по *многомандатным избирательным округам,* которые могут быть образованы как по месту жительства, так и по производственному принципу. Право выдвижения кандидатов имеют политические партии (как раздельно, так и совместно), а также группы избирателей (более 10 человек). При этом число кандидатов в депутаты должно превышать число подлежащих избранию при прямых выборах — от 1/3 до 1/2, а при многостепенных выборах — от 1/5 до 1/2.

Выборы считаются действительными, если число поданных бюллетеней не превышает общего числа участвовавших в голосовании. При этом, если в бюллетень внесено больше установленного числа подлежащих избранию депутатов, то он считается недействительным. Выборы депутатов СНП считаются также действительными при участии в голосовании более половины всех избирателей данного избирательного округа (при прямых выборах). Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При избрании депутатов уездного и вышестоящих звеньев СНП, избранным считается кандидат, получивший более половины голосов общего числа всех депутатов соответствующих нижестоящих СНП.

Избирательные комиссии осуществляют работу по организации и проведению выборов, при этом руководство проведением выборов возлагается на постоянные комитеты СНП соответствующих ступеней и Постоянный комитет ВСНП. Избирательные комиссии или президиум СНП определяют правильность выборов и обнародуют их результаты.

Избранный кандидат наделяется мандатом, специальными полномочиями и ответственностью. В КНР важнейшим принципом,

определяющим статус депутатов СНП различных ступеней, является *принцип императивного мандата,* подразумевающий право избирателей давать депутатам обязательные наказы и досрочно отзывать депутатов, если они этих наказов не выполняют или не надлежащим образом осуществляют свои полномочия. Отзыв депутата — это институт, противоположный выборам. Законодательство КНР предусматривает досрочный отзыв депутата, если он нарушает закон, не выполняет наказы избирателей и т. д.

В соответствии со ст. 40 Закона о выборах отзыв депутатов, избранных прямыми выборами, производится путем прямого голосования избирателями соответствующего избирательного округа. Отзыв депутатов, избранных путем многостепенных выборов, производится большинством голосов депутатов собрания народных представителей, избравшего данного депутата, а в период между сессиями данного СНП — большинством голосов членов его постоянного комитета. Решение об отзыве депутата доводится до сведения постоянного комитета СНП вышестоящей ступени. Отзываемый депутат имеет право присутствовать на заседании, где происходит его отзыв, и выразить в письменной форме свое мнение.

Всекитайское собрание народных представителей

Высшим органом государственной власти в КНР, согласно ст. 57 Конституции, является однопалатное **Всекитайское собрание народных представителей (ВСНП).** Правовой статус ВСНП закрепляется Конституцией и Законом об организации ВСНП. Срок полномочий ВСНП — 5 лет. Выборы депутатов ВСНП проводятся под руководством Постоянного комитета ВСНП. Общее число депутатов ВСНП не должно превышать 3 тыс. человек. В ныне действующем ВСНП работает 2979 депутатов, избранных в 1997 г.

Правовой статус депутатов ВСНП регулируется Конституцией (ст. 72—77), а также отдельной главой **Закона об организации ВСНП.** Специального закона о статусе депутата в КНР не существует. Депутаты ВСНП, как и депутаты всех других СНП, работают на "непостоянной" основе, т. е. выполняют депутатские обязанности, не прекращая своей основной производственной деятельности, что, по официальному мнению, позволяет депутатам не отрываться от народа, лучше знать реальную действительность, потребности населения и в ходе депутатской деятельности воплощать их в жизнь. В рамках полномочий ВСНП депутаты (группа не менее 30 человек) имеют право вносить предложения о принятии определенных законов и решений, т. е. обладают *правом законодательной инициативы;* в период проведения сессий — обращаться с запросами в Государственный совет, министерства и госкомитеты, которые обязаны безотлагательно дать ответы. Важнейшая конституционная обязанность депутатов — поддержание тесной связи с населением и избравшим его органом, неукоснительное соблюдение

Конституции и законов. Депутаты СНП уездов, городов, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков подконтрольны избирателям. Депутаты вышестоящих СНП и ВСНП подконтрольны нижестоящим СНП, их избравшим.

Законодательство устанавливает определенные гарантии депутатской деятельности. В частности, депутат освобождается от юридической ответственности за свои выступления или голосование на сессии ВСНП, депутаты не могут быть арестованы или привлечены к уголовной ответственности без согласия президиума сессии ВСНП, а в период между сессиями — без согласия Постоянного комитета ВСНП.

Полномочия ВСНП во многом аналогичны полномочиям верховных представительных учреждений в других странах. Так, оно осуществляет внесение изменений в Конституцию, а также конституционный контроль; принимает так называемые "основные законы": уголовные, гражданские, о государственной структуре и т. д. и вносит в них изменения; рассматривает и утверждает планы экономического и социального развития и отчеты об их исполнении, а также государственный бюджет;' формирует важнейшие государственные органы и освобождает от должности высших должностных лиц: избирает и смещает весь состав Постоянного комитета ВСНП, утверждает (и освобождает от должности) премьера Государственного совета (правительства) и его персональный состав, избирает председателя Центрального военного совета и утверждает кандидатуры его членов, а также освобождает их от должности, избирает и освобождает от должности председателя Верховного народного суда и генерального прокурора Верховной народной прокуратуры; утверждает образование провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, а также особых автономных районов и их режим; решает вопросы войны и мира, а кроме того имеет другие полномочия, свойственные высшим представительным органам государственной власти. В соответствии с Конституцией (п. 15 ст. 62) перечень полномочий ВСНП является открытым.

ВСНП работает в сессионном порядке. Сессии проходят один раз в год (обычно весной) и длятся две-три недели. Ежегодный созыв ВСНП на сессии проводится по решению Постоянного комитета ВСНП, который назначает дату созыва, определяет повестку дня и основные вопросы, руководит проведением сессии. Накануне каждой сессии Постоянный комитет ВСНП проводит подготовительное заседание под председательством одного из руководителей Постоянного комитета, на котором принимается повестка дня, избирается ее руководящий орган — президиум — и решаются основные организационные вопросы, в том числе определяется регламент сессии. Работа сессии включает в себя заседания президиума сессии, пленарные заседания и рабочие совещания депутатских групп (так называемых *делегаций).* На пленарные заседания, которые чередуются с проведением совещаний делега-

ций, выносятся наиболее важные вопросы, подлежащие обсуждению на сессии. Как правило, это отчеты о деятельности Государственного совета, министерств и других высших государственных органов, вопросы, касающиеся государственного плана и бюджета, принятие наиболее важных законов, в частности, вносящих изменения и дополнения в Конституцию. Законотворчество является важным направлением деятельности ВСНП, но в то же время это лишь сравнительно небольшой ее аспект, поскольку большую часть законов КНР принимает другой законодательный орган страны — Постоянный комитет ВСНП.

Руководящим органом сессии ВСНП является ее президиум, который на своих заседаниях в ходе сессии вырабатывает проекты основных решений сессии, определяет круг лиц, приглашаемых для участия в работе сессии с правом совещательного голоса и решает другие важные вопросы, связанные с проведением сессии. В число таких приглашенных, кроме обязательно присутствующих на сессии членов Государственного совета, Центрального военного совета, председателя Верховного народного суда и генерального прокурора Верховной народной прокуратуры, входят также делегаты проходящей, как правило одновременно с сессией ВСНП, сессии Всекитайского комитета Народного политического консультативного совета Китая (НПКСК), ответственные работники партийных и государственных органов (*ганьбу*), представители НОАК и др. Официальные приглашения заранее также направляются иностранным дипломатическим представителям и иностранным журналистам, аккредитованным в КНР.

Президиум сессии (порядка 160 человек) формирует *постоянное бюро президиума* — руководящий коллегиальный орган в более узком составе (около 20 человек), а также принимает список исполнительных председателей сессии. Непосредственно организационная работа по проведению сессий ВСНП возлагается на секретариат сессии во главе с начальником секретариата.

Важной составной частью ВСНП являются *постоянные (специальные отраслевые) комиссии (комитеты),* которые работают как в период сессии, так и в межсессионные периоды. Данные комиссии рассматриваются в КНР как одна из важнейших форм вовлечения депутатов ВСНП в практическую работу в соответствии с их профессиональной деятельностью и уровнем подготовки. В соответствии с Законом, состав комиссий формируется только из депутатов ВСНП, однако возможно также включение в состав этих комиссий специалистов в качестве советников с правом совещательного голоса, назначаемых Постоянным комитетом ВСНП. В настоящее время существует 9 таких комиссий: по законодательству; по финансам и экономике; по делам национальностей; по внутренним делам и юстиции; по образованию, науке, культуре и здравоохранению; по международным делам; по делам зарубежных китайцев (хуацяо); по охране окружающей среды и ресурсов, по сельскому хозяйству и делам деревни. Возмож-

но создание и других комиссий. Комиссии рассматривают законопроекты, переданные им президиумом ВСНП либо Постоянным комитетом ВСНП, и вносят их в законодательные органы; рассматривают переданные им Постоянным комитетом ВСНП акты высших органов государственного управления, в том числе постановления и распоряжения Государственного совета, постановления и решения местных органов власти и управления с точки зрения соответствия их Конституции и законам; проводят необходимые расследования и изучение вопросов, переданных им Всекитайским собранием народных представителей или его Постоянным комитетом, и вносят соответствующие предложения в законодательные органы, рассматривают обращенные к ним запросы. Комиссия по законодательству также рассматривает направляемые в ВСНП или его Постоянный комитет проекты законов с учетом высказанных другими комиссиями замечаний и предложений.

Важную роль в деятельности ВСНП играют депутатские группы, или *делегации*. Вначале эти делегации образовывались по принципу представительства от их избравших административно-территориальных единиц (провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и вооруженных сил), однако в дальнейшем в связи с определенной специализацией деятельности депутатов делегации стали формироваться и по профессиональному принципу, и включение депутатов в ту или иную делегацию в настоящее время определяется его компетентностью в определенных областях. Делегации предварительно обсуждают проекты решений ВСНП до их внесения на рассмотрение сессии ВСНП и доводят мнение делегаций до сведения сессии, обсуждают законопроекты, обладая при этом правом законодательной инициативы. Правом законодательной инициативы обладают также президиум ВСНП, Постоянный комитет ВСНП, комиссии ВСНП, Государственный совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура, а также группа не менее 30 депутатов. Решение о включении (или невключении) конкретного законопроекта в повестку дня сессии принимается президиумом ВСНП после предварительного рассмотрения представленных законопроектов в соответствующих специальных комиссиях, и прежде всего в комиссии по законодательству. Заключения других комиссий по соответствующим законопроектам передаются в эту комиссию и должны быть отражены в ее докладе, который представляется сессии ВСНП или Постоянному комитету ВСНП.

Законы, а также другие решения принимаются Всекитайским собранием народных представителей простым большинством голосов. Что касается конституционных поправок, то предложение о внесении изменений в Конституцию может вноситься Постоянным комитетом ВСНП или 1/5 депутатов ВСНП и принимаются квалифицированным большинством в 2/3 голосов всех депутатов ВСНП.

Постоянный комитет ВСНП

Постоянный комитет ВСНП (ПК ВСНП) является, согласно Конституции, *постоянно действующим органом ВСНП,* одновременно с этим осуществляющим наряду с ВСНП законодательную власть в стране. Фактически же в период между сессиями ВСНП он осуществляет все основные функции ВСНП. Кроме этого, ПК ВСНП как высший коллегиальный орган государственной власти имеет собственные обширные полномочия, что позволяет именно его рассматривать государственной структурой, во многом аналогичной парламентам в других странах. Кроме того, ПК ВСНП осуществляет ряд традиционных полномочий главы государства (совместно с Председателем КНР).

ПК ВСНП избирается Всекитайским собранием народных представителей из числа его депутатов. Численный состав ПК ВСНП — около 150 человек (в настоящее время 134 человека), включая председателя, его заместителей (19 человек), начальника секретариата и членов Комитета. При этом лица, входящие в состав ПК ВСНП, не могут занимать должности в органах государственной администрации, органах суда и прокуратуры. Срок полномочий ПК ВСНП соответствует сроку полномочий ВСНП (5 лет) и прекращается с момента избрания вновь сформированным ВСНП нового Постоянного комитета. Руководящие должностные лица ПК ВСНП (председатель и его заместители) не могут занимать должности более двух сроков подряд. Это ограничение не распространяется на членов ПК ВСНП.

Полномочия ПК ВСНП можно разделить на постоянные (собственные полномочия) и полномочия, осуществляемые в период между сессиями ВСНП. К числу собственных полномочий относятся: толкование Конституции, законов и конституционный контроль; законодательная деятельность, т. е. принятие законов по частным вопросам *(частные законы)* и внесение в них изменений, за исключением основных законов, принятие которых отнесено к ведению самого ВСНП; контроль за работой Государственного совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; отмена административно-правовых актов, постановлений и распоряжений Государственного совета, актов органов власти провинциального звена, противоречащих Конституции и законам; принятие решений о ратификации или денонсации международных договоров, о всеобщей или частичной мобилизации, о введении чрезвычайного положения.

Важное место в деятельности ПК ВСНП занимают полномочия, осуществляемые этим органом в период между сессиями ВСНП. Однако в связи с тем, что сессии ВСНП проходят крайне редко и являются непродолжительными по времени, то фактически эту группу полномочий осуществляет в основном сам ПК ВСНП. К числу данных полномочий относятся: внесение частич-

ных дополнений и изменений в законы, принятые Всекитайским собранием народных представителей, при этом эти дополнения и изменения не могут противоречить основным принципам данных законов; рассмотрение и утверждение частичных поправок к планам экономического и социального развития, а также государственному бюджету; принятие решений о назначении и отстранении от должности министров, председателей комитетов, главного ревизора и начальника секретариата (по представлению Премьера Государственного совета), а также членов Центрального военного совета (по представлению председателя Центрального военного совета); принятие решения об объявлении войны, если КНР подвергнется вооруженному нападению или в случае необходимости выполнения договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

ПК ВСНП также осуществляет ряд функций главы государства, например, принимает решение о ратификации и денонсации международных договоров, о назначении и отзыве дипломатических представителей КНР в иностранных государствах, учреждает ордена и награждает ими, присваивает почетные звания, принимает решение о помиловании. Однако соответствующие акты на основе данных решений ПК ВСНП издает Председатель КНР, т. е. фактически имеет место осуществление полномочий главы государства совместно Постоянным комитетом ВСНП и Председателем КНР.

Перечень полномочий ПК ВСНП, так же как и самого ВСНП, является открытым, поскольку в соответствии с Конституцией (п. 21 ст. 67) ПК ВСНП может выполнять и другие функции, возлагаемые на него Всекитайским собранием народных представителей.

Порядок деятельности ПК ВСНП определяется его регламентом. Заседания ПК ВСНП, созываемые его председателем, проводятся обычно раз в два месяца. ПК ВСНП для оперативного решения вопросов, относящихся к сфере компетенции ПК ВСНП, образует более узкую структуру — *Совет председателя ПК ВСНП* в составе председателя ПК, его заместителей и ответственного секретаря. В полномочия Совета председателя ПК ВСНП входит, в частности, принятие решений о сроках проведения заседаний ПК ВСНП, подготовка проекта повестки дня его заседаний, направление поступивших в ПК ВСНП законопроектов на рассмотрение специальных комиссий, руководство деятельностью специальных комиссий и оказание помощи в их работе. Эти комиссии, создаваемые Постоянным комитетом ВСНП, играют важную роль в обеспечении эффективной деятельности ПК ВСНП, при этом, в отличие от постоянных комиссий ВСНП, они не выполняют функций органа государственной власти, а лишь исполняющего решения ПК ВСНП и обеспечивают его работу. Текущей оперативной работой в период между заседаниями ПК ВСНП занимается его канцелярия.

Председатель КНР

Конституция КНР 1982 г. вновь учредила пост Председателя КНР, существовавший ранее в соответствии с Конституцией 1954 г. и упраздненный в период "культурной революции". Воссоздание поста Председателя КНР было связано, с одной стороны, необходимостью укрепления всей государственной системы в стране, совершенствованием государственной структуры, а с другой — необходимостью обеспечения надлежащим образом представительства Китая в международных отношениях. Кроме того, это отвечает национальным обычаям и традициям в сфере государственного управления.

По своему политико-правовому статусу Председатель КНР является одной из ключевых фигур в государстве, учитывая, что эту должность в настоящее время занимает генеральный секретарь ЦК КПК Цзянь Цзэминь. Вместе с тем, упразднение ряда прежних важных полномочий Председателя КНР и ограничение сроков пребывания его в должности свидетельствуют о стремлении китайских законодателей не допустить чрезмерной концентрации власти в руках одного лица и тем самым создать реальные препятствия установлению режима личной власти.

Конституция возлагает на Председателя КНР выполнение части полномочий коллегиального главы государства, которые осуществляются в полном объеме им совместно с Постоянным комитетом ВСНП. Полномочия Председателя КНР можно разделить на две части:

- в порядке осуществления единоличной президентуры (принятие иностранных дипломатических представителей, осуществление представительских функций);
- на основе решений ВСНП и ПК ВСНП (опубликование законов, назначение и смещение высших должностных лиц государства: премьера, заместителей премьера и членов Государственного совета, министров и т. д.; награждение государственными наградами, присвоение почетных званий; направление и отзыв дипломатических представителей КНР; ратификация и денонсация международных договоров КНР; опубликование ряда указов ПК ВСНП — о помиловании, о введении военного положения, о мобилизации, а также объявление о состоянии войны).

Основные акты, принимаемые Председателем КНР, фактически оформляют решения ВСНП и его Постоянного комитета. Процедура разрешения конфликтной ситуации, когда Председатель КНР отказывается подписать тот или иной акт, законодательством не предусмотрена.

В соответствии с Конституцией также учреждается пост заместителя Председателя КНР, который помогает ему в работе и по поручению Председателя КНР может выполнять часть его функций. Заместитель Председателя при освобождении должности

Председателя КНР занимает его место. В случае освобождения обеих должностей место Председателя до проведения дополнительных выборов временно занимает Председатель ПК ВСНП.

Председатель КНР (и его заместитель) избираются Всекитайским собранием народных представителей. На этот пост может быть избран гражданин КНР, достигший 45 лет и обладающий активным и пассивным избирательным правом. Срок полномочий Председателя КНР и его заместителя соответствует сроку полномочий ВСНП, т. е. пять лет, причем одно и то же лицо может занимать указанную должность не более двух сроков подряд.

Государственный совет КНР

В соответствии с Конституцией, центральным народным правительством КНР является Государственный совет, определяемый как исполнительный орган государственной власти, высший государственный административный орган страны (ст. 85). Правовой статус Государственного совета КНР определяется Конституцией (Глава III, раздел 3) и **Законом об организации Государственного совета.** Особенностью правового положения Госсовета является то, что, с одной стороны, он является исполнительно-распорядительным органом государственной власти, т. е. Всекитайского Собрания Народных Представителей и его Постоянного комитета, в связи с чем в своей деятельности реализует решения высших органов власти страны, а с другой — выступает как высший орган государственного управления общей компетенции, который руководит всеми отраслями государственного управления и всеми другими органами государственной администрации.

Формирование Государственного совета происходит на первой сессии вновь избранного ВСНП: главу Государственного совета — премьер-министра — утверждает ВСНП по представлению Председателя КНР. Все другие лица, входящие в Госсовет (заместители премьера, члены Госсовета, министры, председатели государственных комитетов, главный ревизор (в ранге министра), начальник Секретариата (Канцелярии) утверждаются Всекитайским собранием народных представителей по представлению премьера. В период между сессиями ВСНП необходимые изменения в составе Госсовета (за исключением поста премьера, замена которого возможна только самим ВСНП) осуществляются Постоянным комитетом ВСНП и оформляются указами Председателя КНР.

Следует отметить, что не все министры и председатели госкомитетов входят в состав Госсовета (в настоящее время их только 40, включая директора Народного банка Китая и главного ревизора Ревизионного управления). Все члены Госсовета являются членами КПК, также в его составе есть несколько женщин и представителей национальных меньшинств.

Определяя состав Госсовета, законодательство устанавливает систему персональной ответственности премьера Госсовета,

министров, председателей комитетов. При этом система персональной ответственности премьера сочетается с принципом коллегиального руководства, т. е. все важнейшие вопросы решаются на пленарных заседаниях Госсовета или на заседаниях его постоянного бюро, а в министерствах и комитетах в этих целях создаются коллегии. Срок полномочий Госсовета соответствует сроку полномочий ВСНП, причем премьер, его заместители и члены Госсовета не могут занимать эти должности более двух сроков подряд. Госсовет несет ответственность за всю свою деятельность перед ВСНП, которому он подотчетен, а в период между сессиями ВСНП он ответствен перед ПК ВСНП.

Государственный совет занимает одно из ведущих мест в системе государственных органов КНР, обеспечивая практическую реализацию принятых на высшем партийном и государственном уровне решений, что связано в первую очередь с повышением роли исполнительных органов, и в особенности — их центрального звена в механизме государства. Объем полномочий Госсовета, значительно расширенный действующей Конституцией, позволяет ему руководить всей административной работой в общегосударственном масштабе, определять основные задачи, направления работы и осуществлять централизованное руководство министерствами и госкомитетами. Госсовет также осуществляет руководство деятельностью всех местных административных органов и определяет конкретное разграничение полномочий между центральными исполнительными органами и исполнительными органами провинций, городов центрального подчинения и автономных районов.

К числу **важнейших полномочий** Госсовета **КНР** относятся: составление планов хозяйственного и социального развития, государственного бюджета и руководство работой по их реализации; управление экономическим и оборонным строительством, внешними связями, вопросами образования науки, культуры и т. д., охрана прав зарубежных китайцев и реэмигрантов, обеспечение прав национальных меньшинств; утверждение территориального деления провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, утверждение образования и территориальное деление автономных округов, уездов, автономных уездов и городов; принятие решения о введении чрезвычайного положения на отдельных территориях внутри провинций, автономных районов и городов центрального подчинения и т. д. Госсовет имеет право изменять или отменять ненадлежащие распоряжения, инструкции и положения, принятые министерствами и комитетами, а также постановления и распоряжения местных государственных административных органов. Согласно п. 18 ст. 89 перечень полномочий Госсовета открытый, т. е. он может осуществлять и другие полномочия, возлагаемые на него ВСНП и ПК ВСНП.

Осуществляя свои полномочия, Госсовет издает постановления, распоряжения и административно-правовые акты, к числу

которых относятся положения или временные положения. Широко распространена также практика принятия совместных решений ЦК КПК и Госсовета.

Госсовет может заседать или в полном составе, проводя пленарные заседания, или в составе Постоянного бюро (комитета), в который входят премьер, заместители премьера, члены Госсовета и начальник Секретариата (ответственный секретарь).

При Госсовете функционируют непосредственно ему подчиненные *центральные ведомства, канцелярии и другие подведомственные Госсовету учреждения.* В настоящее время в системе Госсовета, кроме Секретариата, Народного банка Китая, Ревизионного управления, функционируют ряд министерств и госкомитетов: министерство внешней торговли и внешнеэкономического сотрудничества, внутренней торговли, водного хозяйства, геологии и материальных ресурсов, государственной безопасности, гражданской администрации, железных дорог, здравоохранения, иностранных дел, кадров, коммуникаций, контроля, культуры, лесного хозяйства, машиностроительной промышленности, металлургической промышленности, общественной безопасности, обороны, радиовещания, кинематографии и телевидения, связи, сельского хозяйства, строительства, труда, угольной промышленности, финансов, химической промышленности, электронной промышленности, электроэнергетической промышленности, юстиции, а также государственные комитеты: плановый, по экономике и торговле, по реформе экономической системы, по образованию, по науке и технике, по оборонной науке, технике и промышленности, по делам национальностей, по физической культуре и спорту, по планированию рождаемости.

В настоящее время происходит серьезная структурная перестройка центральных органов государственного управления КНР и всей административно-управленческой системы в целях обеспечения свободного развития производительных сил и создания системы социалистической рыночной экономики. Были сохранены и преобразованы крупные комплексные межотраслевые хозяйственные подразделения (например, министерство финансов), при этом акцент в их деятельности был перенесен на макроэкономическое управление. Подверглись серьезной реорганизации специализированные хозяйственные подразделения, при этом многие министерства были преобразованы в различные хозяйственные организации с утратой ими правительственных функций или же в генеральные общенациональные объединения, подчиненные Госсовету с сохранением ими функций отраслевого управления. Существенным образом была изменена их структура, внутренние подразделения и штаты. Одновременно с этим в составе Госсовета были сохранены или вновь созданы структуры, в функции которых входит регулирование и контроль на макроуровне, а также подразделения, в ведении которых находятся базовые отрасли и новые технологии, например министер-

ство железных дорог, коммуникаций, химической промышленности и другие.

В систему центральных органов государственного управления, кроме министерств и госкомитетов, входят также *государственные управления:* земельное, статистическое, главное таможенное, по авторским правам и ряд других. При этом два из них имеют ранг министерств (Главное государственное налоговое управление и Главное управление гражданской авиации).

При Госсовете также функционируют *канцелярии,* ведающие комплексными вопросами (по внешним делам, по делам зарубежных китайцев, по делам особых зон и др.), а также различные руководящие группы, комитеты (комиссии) и штабы (например, Комитет по работе с женщинами и детьми, Главный государственный штаб по борьбе с засухой и наводнениями). Также Госсовету подведомственны информационное агентство "Синьхуа", Академия наук и Академия общественных наук КНР, Главное управление по метеорологии, Главное патентное управление и др. Особо следует выделить группу экономических компаний, руководство которых назначается Госсоветом, например Генеральная компания космической промышленности, авиационной промышленности, нефтегазовая и т. д.

Центральный военный совет КНР

Центральный военный совет КНР (ЦВС) — структура, аналога которой нет в других странах. В соответствии с Конституцией (ст. 93) ЦВС является органом, осуществляющим руководство всеми вооруженными силами страны. На практике в ведении ЦВС находятся не только вооруженные силы Народно-освободительной армии Китая, но и все иные вооруженные формирования страны, включая народное ополчение и вооруженную народную милицию.

ЦВС состоит из председателя, его заместителей и членов. Председатель ЦВС избирается Всекитайским собранием народных представителей, кандидатуры других членов ЦВС утверждаются ВСНП по представлению председателя ЦВС. Срок его полномочий соответствует сроку полномочий ВСНП. Конституция устанавливает ответственность председателя ЦВС перед ВСНП и его Постоянным комитетом. На практике персональный состав ЦВС полностью совпадает с одним из важнейших партийных органов КПК — Военным советом ЦК КПК, назначаемым ЦК КПК. Возглавляет Военный совет (и ЦВС) генеральный секретарь ЦК КПК (в соответствии с Уставом КПК председатель Военного совета избирается из числа членов Постоянного комитета Политбюро ЦК КПК). Подобная структура руководства вооруженными силами страны, как считают в Китае, связана с необходимостью усиления централизации руководства в области военного строительства, и данная структура управления обеспечивает единство руководства воору-

женными силами со стороны КПК и государства. На практике Военный совет ЦК КПК и ЦВС КНР можно рассматривать как единую партийно-государственную структуру, обеспечивающую партийное руководство вооруженными силами страны.

§ 5. Административно-территориальное устройство и национальная автономия. Местное управление и самоуправление

По форме административно-территориального устройства КНР является централизованным унитарным государством, включающим в себя автономные национально-территориальные образования. Вопросы административно-территориальной организации государства и территориальной дислокации публичной власти всегда находились в Китае в центре внимания, поскольку от правильного решения этой проблемы в огромной по территориальным масштабам и численности населения многонациональной стране[1] во многом зависит целостность самого государства и его социальная стабильность. За период, прошедший после образования КНР, территориальное устройство Китая не претерпело серьезных изменений и предусматривает трехзвенную систему административного деления на провинциальное, уездное и волостное звенья. На определение формы территориального устройства в Китае повлияло множество различных факторов: исторических, социально-экономических, национально-демографических, наличие языково-диалектных барьеров, а также сложившиеся в Китае многовековые традиции государственного управления. Но главное внимание при этом уделялось задаче сохранения единого, целостного и неделимого Китая, сдерживанию тенденций сепаратизма регионов, повышению эффективности государственного и социального управления, что в специфических условиях Китая могло быть обеспечено только при высокой степени концентрации власти в руках центра.

В настоящее время **территория КНР** состоит из 23 провинций, 5 автономных районов, 4 городов центрального подчинения. В свою очередь провинции и автономные районы делятся на автономные округа, автономные уезды и города; уезды и автономные уезды делятся на волости, национальные волости и поселки; города центрального подчинения и крупные города делятся на районы и уезды; автономные округа — на уезды, автономные уезды и города. Автономные районы, автономные округа и автономные уезды являются районами национальной автономии.

[1] КНР является самым большим по численности государством в мире (около 1 млрд. 300 млн. чел.), где проживает более 55 различных национальностей общей численностью около 100 млн. чел., и третьим государством по размерам территории.

В соответствии с Конституцией (ст. 31) в КНР могут создаваться *"особые административные районы",* правовой статус которых определяется специальными законами. Так, в 1997 году в состав КНР был включен Сянган (Гонконг), получивший статус "особого административного района". Запланировано и в будущем создание подобных новых административно-территориальных единиц в соответствии с концепцией "одно государство — две системы" в качестве основы для решения вопроса мирного воссоединения китайских территорий с материковым Китаем. В частности, в декабре 1999 года статус "особого административного района" должен получить Аомынь (Макао), передача которого под суверенитет КНР предусмотрена соглашением между правительствами КНР и Португалии.

Структура современного административного деления КНР закрепляется в Конституции (ст. 30). Изменения в территориальную организацию страны могут быть внесены только решениями Всекитайского собрания народных представителей или Государственного совета КНР. Так, согласно Конституции, образование провинций, автономных районов и городов центрального подчинения утверждается ВСНП. Вместе с тем административно-территориальное деление провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, а также территориальное деление автономных округов, уездов, городов утверждается Госсоветом КНР.

Система местных государственных органов

В соответствии со структурой административно-территориального деления строится система местных государственных органов — **собраний народных представителей (СНП),** которые определяются в Конституции как органы государственной власти на местах (ст. 96) и **местных народных правительств** как исполнительных органов местных органов государственной власти — СНП, государственных административных органов на местах (ст. 105). Правовой статус местных органов власти и управления определяется Конституцией (Глава III, раздел 5) и **Законом об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств 1982 г.** (в редакции 1995 г.).

Местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах и рассматриваются как составная часть единой системы представительных учреждений, возглавляемых ВСНП. Депутаты СНП уездов, городов (без районного деления), городских районов, волостей, национальных волостей и поселков избираются непосредственно населением, вышестоящие местные СНП (провинций, автономных районов и округов, городов центрального подчинения и городов с районным делением) избираются нижестоящими СНП. Срок полномочий СНП провинций, автономных районов, городов центрального подчинения, автономных округов, городов с районным делением, а также

(с 1995 г.) СНП уездов, автономных уездов, городов без районного деления — 5 лет, а СНП волостей, национальных волостей и поселков — 3 года.

К компетенции местных СНП относится: обеспечение в соответствующей административной единице исполнения: Конституции, законов, политических установок, указов, постановлений и решений вышестоящих органов власти; рассмотрение и утверждение народнохозяйственных планов и бюджета для данной территории, а также отчетов об их исполнении; решение наиболее важных вопросов в политической, экономической и культурной областях, в деятельности гражданской администрации и межнациональных отношениях; формирование ряда других местных органов; охрана социалистической собственности, поддержание общественного порядка, защита прав граждан, прав национальных меньшинств, обеспечение равенства мужчины и женщины и т. д. Местные СНП также имеют право отменить или изменить ненадлежащие постановления местных правительств данного административного уровня. Осуществляя свои полномочия, местные СНП принимают решения, а СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения вырабатывают местные установления, о которых уведомляют Постоянный комитет ВСНП и Государственный совет КНР.

Местные СНП работают в сессионном порядке: очередные сессии, как правило, проводятся не реже одного раза в год, а внеочередные — по предложению 1/5 числа депутатов. Для руководства сессией депутаты избирают президиум, а также начальника секретариата. Сессии уездных и вышестоящих СНП также избирают из числа депутатов председателя, заместителей председателя и членов постоянных комитетов СНП — постоянно действующих органов соответствующих СНП (они проводят свои заседания два раза в месяц). Председатели постоянных комитетов местных СНП для решения наиболее важных вопросов могут объединяться в советы председателей постоянных комитетов СНП. Постоянные комитеты СНП подотчетны собраниям народных представителей данной ступени. Члены постоянных комитетов СНП не могут занимать должности в государственных административных органах, а также органах суда и прокуратуры.

В компетенцию постоянных комитетов СНП входит руководство выборами депутатов в СНП соответствующей ступени, они созывают сессии местных СНП данной ступени, решают наиболее важные вопросы политической, экономической, культурной и иных сфер деятельности, вопросы в области межнациональных отношений, деятельности гражданской администрации, контролируют работу народных правительств, народных судов и народных прокуратур, осуществляют связь с депутатами соответствующих собраний народных представителей, принимают на рассмотрение жалобы и предложения населения, присваивают местные почетные звания. К их ведению относится решение наиболее важных

кадровых вопросов местного значения, в том числе (в период между сессиями СНП) они назначают и смещают заместителей губернаторов провинций, председателей автономных районов, мэров городов и т. д., а в случае невозможности выполнения функций губернаторами провинций, председателями автономных районов и т. д., определяют кандидатуры временно исполняющих обязанности. Постоянные комитеты СНП могут изменять или отменять ненадлежащие решения нижестоящих местных СНП. В свою очередь в период между сессиями местных СНП постоянные комитеты СНП провинций, автономных районов и городов центрального подчинения имеют право принимать местные установления с последующим уведомлением Постоянного комитета ВСНП и Государственного совета.

В 1995 г. в КНР была проведена существенная реформа местных органов власти и, в частности, в волостном звене была введена должность председателей СНП волостей, национальных волостей и поселков (ранее функции этих должностей выполняли соответственно волостные старшины и поселковые старосты), что должно способствовать совершенствованию государственного механизма на низовом уровне и более четкому разделению полномочий между органами власти и управления. Председатели СНП волостного звена и его заместители организуют работу депутатов в период между сессиями, поддерживают с ними постоянную связь, реализуют предложения, критические замечания и мнения населения.

Местные СНП создают в качестве своих исполнительных органов, государственных административных органов на местах местные народные правительства. Законодательство устанавливает систему "двойного подчинения" местных правительств: с одной стороны, они ответственны перед избравшими их собраниями народных представителей, а с другой — перед вышестоящими народными правительствами. Все местные народные правительства как государственные административные органы находятся под единым руководством Государственного совета и ему подчиняются. Сроки полномочий народных правительств совпадают со сроками полномочий избравших их местных СНП (уездные и вышестоящие правительства — 5 лет, волостные, национальных волостей и поселковые — 3 года). В состав местных народных правительств входят их главы (губернаторы в провинциях, мэры в городах центрального подчинения, председатели в автономных районах и т. д.), их заместители, ответственные секретари (начальники секретариатов), начальники департаментов, управлений и комиссий и других рабочих органов местных народных правительств. Глава правительства, его заместители и ответственный секретарь образуют постоянное бюро правительства. В регулярно проводимых пленарных заседаниях принимают участие все члены правительства.

Местные народные правительства, реализуя решения местных СНП и их постоянных комитетов, а также вышестоящих ор-

ганов государственной администрации, принимают необходимые меры по выполнению местных народнохозяйственных планов, осуществляют всю административно-управленческую работу на соответствующей территории в области экономики, образования, культуры, общественной безопасности, национальных отношений и т. д. Объем полномочий местных народных правительств в зависимости от их уровня различен. В частности, правительства уездного и вышестоящего звена руководят работой не только своих функциональных подразделений, но и нижестоящих народных правительств и могут изменять либо отменять ненадлежащие постановления и распоряжения нижестоящих органов государственной администрации. Народные правительства низового звена подобными полномочиями не располагают. В соответствии с законом, народные правительства провинциального уровня могут разрабатывать административные установления, которые должны соответствовать законам и административным установлениям Государственного совета.

Местные народные правительства, как правило, имеют целую систему своих рабочих органов и многочисленный штат сотрудников, например, на провинциальном уровне число различных канцелярий, департаментов, комиссий и управлений может доходить до 50—60. Несколько меньший рабочий аппарат имеется в уездном правительственном звене. Некоторые уезды в свою очередь могут делиться на районы, в которых создаются управы, являющиеся делегированными органами народных правительств. В кварталах (микрорайонах) городских районов и городов, не имеющих районного деления, создаются квартальные канцелярии — делегированные органы районных правительств, в задачи которых входит работа среди населения по поручению местных правительств, руководство работой комитетов населения, передача предложения населения в низовые органы государственного управления. На уровне кварталов функционируют организации самоуправления *("самодеятельные организации")* — комитеты городского и комитеты сельского населения по месту жительства, действующие под руководством создаваемых в них партячеек КПК. Эти организации, с одной стороны, решают все местные вопросы самоуправления в данном квартале, а с другой — местные правительства возлагают на них некоторые административные функции, например, охраны общественного порядка, закупки зерна, набора в армию, помощи особо нуждающимся, разрешения возникающих между жителями споров, передачи предложений и пожеланий населения в народные правительства и т. д.

Что касается низового (волостного) звена, то состав правительства здесь невелик и включает в себя главу администрации (волостной старшина или поселковый староста), его заместителей и ответственного секретаря, в необходимых случаях может создаваться небольшой аппарат сотрудников.

Районы национальной автономии

Создание автономии для компактно проживающих национальных меньшинств является важнейшей формой решения национального вопроса в КНР. Как известно, в Китае наряду с ханьцами (92% населения) проживают многочисленные неханьские народы (тибетцы, уйгуры, монголы, чжуаны, корейцы, казахи и др. — всего более 55 различных национальностей), которые расселены на территории, занимающей не менее 60% всей площади КНР. Национальная районная автономия официально трактуется в КНР как "основная политическая форма марксистско-ленинского разрешения Коммунистической партией Китая национального вопроса в КНР, одним из важнейших институтов политической системы страны" (Закон КНР о национальной районной автономии). Вместе с тем при решении национальных проблем КНР опиралась в значительной мере на собственный многовековой исторический опыт регулирования национальных отношений, предусматривающий традиционные методы их разрешения и отрицающий право наций на самоопределение (оно не закреплено ни в одном законодательном акте или другом официальном документе КНР). Как неоднократно отмечалось в этой связи в китайской печати, в реально существующих условиях Китая КПК могла принять лишь данную политику районной национальной автономии, пойдя по собственному, китайскому пути решения национального вопроса в стране. Главной особенностью национальной автономии в КНР является то, что она не обладает чертами национальной государственности и выступает лишь в качестве *административной автономии,* как неотъемлемой части унитарного государства. Вместе с тем национальная автономия рассматривается в КНР не только как основная форма решения национального вопроса, но и как важнейший элемент политической системы страны.

Основными нормативно-правовыми актами, определяющими формы национальной автономии в Китае и статус национальных автономных административно-территориальных единиц, являются Конституция 1982 г. (Глава III, раздел 6 "Органы самоуправления в районах национальной автономии"), Закон о районной национальной автономии 1984 г., а также Положения о каждом из видов национальной автономии, которые принимаются самими автономными образованиями с последующим утверждением вышестоящими органами.

Районы национальной автономии создаются на территориях с компактным проживанием неханьских национальностей и включают в себя три вида автономных образований: автономный район, автономный округ и автономный уезд. В КНР существует пять автономных районов (Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский, Нинся-Хуэйский, Тибетский, Гуанси-Чжуанский), 30 автономных округов и более 120 автономных уездов. Все другие национальные меньшинства могут создавать внутри данного района свои авто-

номные единицы соответствующей ступени или национальные волости. Все районы национальной автономии являются неотъемлемыми частями КНР.

Решения об образовании районов национальной автономии, их разграничении и наименовании принимаются вышестоящими государственными органами вместе с соответствующими органами автономий после "всесторонних консультаций" с представителями соответствующих национальностей (например, утверждение образования автономных районов относится к компетенции ВСНП). Название районов национальной автономии, как правило, устанавливается или по местному названию, или по названию национальностей, населяющих данную автономию, или по ее административному положению.

Органы районов национальной автономии (собрания народных представителей, их постоянные комитеты, местные народные правительства) наделены не только функциями обычных органов власти и управления соответствующей ступени, но и являются также органами *самоуправления,* которое осуществляется в пределах, установленных Конституцией и законами, а также проводят в жизнь законы государства и политические установки с учетом конкретных местных условий. Так, органы национальной автономии осуществляют экономическое строительство, принимают меры по регулированию общественных отношений, по рациональному использованию местных природных ресурсов и охране природы. При освоении ресурсов и создании предприятий в районах национальной автономии государство учитывает интересы автономных образований, при этом органы самоуправления пользуются преимуществом разработки и использования естественных природных ресурсов. Органы автономных образований имеют право самостоятельно распоряжаться финансовыми средствами на местах, при этом Государственный совет КНР устанавливает статьи финансовых поступлений и расходов в этих регионах по принципу предоставления преимуществ районам национальной автономии. С учетом местных условий они разрабатывают и реализуют планы экономического строительства, совершенствуют систему управления экономикой, осуществляют капитальное строительство, ведут работу по подготовке кадров и специалистов для различных отраслей управления, уделяя при этом особое внимание подготовке лиц, представляющих национальные меньшинства. К ведению органов самоуправления также относятся вопросы образования, науки и культуры, охраны памятников национальной культуры и т. д. В связи с важным для современного Китая значением внешнеэкономических связей районы национальной автономии могут осуществлять в соответствии с государственными установлениями внешнеторговую и внешнеэкономическую деятельность, а также осуществлять обмен с зарубежными странами в области образования, науки и техники, культуры, здравоохранения и спорта. С разрешения Государственного совета они могут откры-

вать порты для внешней торговли, а районы, граничащие с иностранными государствами, с разрешения Государственного совета могут осуществлять пограничную торговлю.

В соответствии с государственной военной системой и с учетом реальной обстановки для охраны общественного порядка в данном районе органы самоуправления могут формировать войска общественной безопасности.

Осуществляя свою деятельность, органы национальной автономии могут принимать *нормативно-правовые акты* — положения об автономии и так называемые отдельно действующие положения, которые вступают в силу после их утверждения Постоянным комитетом ВСНП (для автономных районов), постоянными комитетами СНП провинций и автономных районов (для автономных округов и автономных уездов) с последующим доведением до сведения об этом Постоянного комитета ВСНП. Если решения, постановления, приказы и инструкции вышестоящих государственных органов не соответствуют реалиям районов национальной автономии, то органы самоуправления с разрешения вышестоящих государственных органов могут их изменить или приостановить их исполнение (ст. 20 Закона о национальной районной автономии).

В районах национальной автономии государство проводит политику, направленную на активное привлечение национальных меньшинств к государственному управлению, предоставляя значительные преимущества лицам коренной неханьской национальности при занятии важнейших государственных должностей в автономных единицах. В собраниях народных представителей автономий кроме депутатов, принадлежащих к национальности, осуществляющей автономию, должны быть соответствующим образом представлены и другие национальности, проживающие в данной автономной единице. Их число и соотношение определяется постоянными комитетами СНП провинций и автономных районов и доводятся до сведения Постоянного комитета ВСНП. Председатели постоянных комитетов СНП районов национальной автономии или их заместители должны принадлежать к национальностям, осуществляющим автономию, так же как и председатели автономных районов, начальники автономных округов и автономных уездов.

В отдельных районах, населенных сравнительно малочисленными народностями, создаются **национальные волости,** однако они не пользуются какими-либо дополнительными автономными правами и не рассматриваются в КНР в качестве одной из форм национальной автономии.

Эффективность проводимых в Китае преобразований, особенно в сфере государственного управления, во многом зависит от результатов начатой в 1993 году кадровой реформы, главной задачей которой является оптимизация административного аппарата и его совершенствование, внедрение современных методов работы, создание единой системы государственной службы в стране

и укрепление ее правовой основы, организация системы подготовки кадров государственных служащих. При этом впервые появляется категория *государственных служащих* (лиц, занимающих должности в административном аппарате), которая выделяется из общей категории *кадров* (ганьбу). Одновременно с этим устанавливается иерархия государственных должностей и вводятся ранги госслужащих, которые напрямую увязываются с занятием определенных должностей. Принципиально новым является подход к зачислению на государственную службу путем проведения специальных экзаменов (однако это относится сейчас лишь к низовым должностям в госаппарате). Важнейшими требованиями к претендентам является, наряду с соответствующей профессиональной подготовкой и квалификацией, наличие высокого идейно-политического и морального уровня. Также предусматриваются регулярные проверки деятельности государственных служащих и их ежегодные аттестации, по результатам которых выносятся решения о присвоении очередного ранга, переводе на другую работу или переподготовку, о назначении различных поощрений и взысканий и т. д. Все эти вопросы детально урегулированы принятым в 1993 г. Временным положением о государственных служащих. Данные меры призваны способствовать совершенствованию и модернизации всего аппарата государственного управления и в итоге обеспечить реализацию главной задачи китайского государства как она сформулирована во Введении Конституции: на основе теории социализма с китайской спецификой осуществить построение в КНР социализма в его модернизированном виде.

Глава 22. Основы конституционного права Индии

Индия является крупнейшим в мире демократическим федеративным государством, занимающим второе место по численности населения, которое приближается к 1 млрд. чел.[1] Страна обладает огромными природными и трудовыми ресурсами, колоссальным интеллектуальным и научно-техническим потенциалом и представляет собой один из перспективнейших мировых рынков.

Индия была в числе первых крупных стран, освободившихся после второй мировой войны от колониальной зависимости и создавшей свою оригинальную государственность и Конституцию, ставших объектами изучения и в определенной мере примерами для других освобождавшихся вслед за ней стран и народов. Эта "живая лаборатория развивающегося конституционализма" стала своеобразной моделью, воплотившей в себе многие характерные для афро-азиатских конституций черты, проблемы и тенденции. Индийская Конституция за полвека своего развития продемонстрировала удивительное сочетание типичности и оригинальности, модернизма и традиционности, а главное — умение приспосабливаться к меняющимся условиям современного мира и достаточно эффективно обеспечивать развитие этой громадной, многонациональной, поликонфессиональной, разнокастовой и многоликой страны, похожей благодаря этому на нашу. .

§ 1. Политические партии

Индия принадлежит к числу стран с самым большим количеством политических партий, а ее партийная система по своей структуре и функциям является наиболее развитой и дифференцированной по сравнению с другими развивающимися странами Азии и Африки[2]. "При этом партийная система в Индии оказывается в определенных отношениях более сложной и гибкой, чем партийные системы высокоразвитых стран"[3]. Особенности партийной системы Индии вытекают прежде всего из необычайно пестрого классового, национального, религиозного, кастового и социального состава населения. Наличие, как партий, признанных в установленном порядке всеиндийскими, так и десятков местных партий в штатах и союзных территориях приводит к необходимо-

[1] *Юрлов Н. Ф.* Россия и Индия в меняющемся мире. М., 1998. С. 50.
[2] *Володин А. Г.* Индия: Становление институтов буржуазной демократии. М., 1989. С. 177.
[3] *Комаров Э. М.* Некоторые концептуальные проблемы социально-политического развития // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947—1987 гг.). М., 1983. С. 91.

сти исследовать систему партий в этой стране на двух уровнях — союзном уровне и уровне штатов. Так, во всеобщих выборах участвует около 300 политических партий, среди которых до 10 — всеиндийских.

С момента обретения независимости до середины 60-х годов в индийской партийно-политической системе Индийский национальный конгресс (ИНК) был единственной партией, способной осуществлять всю полноту государственной власти. С появлением партии Сватантра возникли предпосылки к превращению партийной системы в двухпартийную, хотя она оставалась многопартийной с одной доминирующей партией. Тенденция к двухпартийности отчетливо проявилась в 1977 г., когда Джаната парти (ДП) впервые победила на парламентских выборах и сформировала свое правительство.

С тех пор Джаната парти и ИНК несколько раз менялись у руля управления страной, но к середине 90-х годов сложилась ситуация, при которой уже ни одна общенациональная партия не может более самостоятельно обеспечить себе стабильное большинство в Парламенте и, следовательно, создать стабильное однопартийное правительство. Таким образом, в стране сложилась ситуация, при которой крупная (ДП или ИНК) всеиндийская партия может сформировать правительство, лишь создав коалицию с рядом региональных партий.

Многие индийские политологи считают, что Индия вступила в эру нестабильных коалиционных правительств. По нашему мнению, партийная система, сложившаяся в современной Индии, не вполне соответствует традиционному для стран Запада понятию двух- или многопартийности. Учитывая особую роль региональных партий, партий отдельных штатов и специфические традиции индийской политической жизни, партийную систему Индии можно назвать "полиблоковой", поскольку она представляет собой борьбу постоянно меняющихся коалиций, состоящих из общенациональных (всеиндийских) партий, не способных самостоятельно сформировать правительство, с региональными партиями в различных комбинациях.

Индийский национальный конгресс (Индиры) [ИНК (И)] является одной из наиболее мощных, авторитетных и опытных партий в политической жизни Индии. С января 1978 г. оставшаяся верной Индире Ганди часть ИНК, продолжившая основную линию прежнего Конгресса, стала называть себя так в честь своего лидера.

С момента создания в 1885 г. либеральными деятелями и представителями национальной интеллигенции и до обретения Индией независимости ИНК отражал интересы весьма широких слоев индийского общества и был похож скорее на национальное движение, чем на политическую партию.

До выборов 1977 г., несмотря на ряд расколов, нередко приводивших к появлению новых партий, ИНК бессменно оставался пра-

вящей партией, с деятельностью которой связан целый ряд важных преобразований в социально-экономической жизни страны.

Партия провозгласила собственную концепцию "общества социалистического образца" (похожую по идеологии на западное социальное государство), которое предполагает мирное сотрудничество различных слоев населения при сохранении частной собственности и развитии государственного сектора. Она выступает, в том числе и в предвыборном манифесте 1998 г., за усиление секуляристских (свободных от влияния религии) тенденций, против религиозно-кастовой и общинной розни, за территориальное единство страны, борьбу с безработицей, бедностью, неграмотностью, в поддержку продолжения либеральных экономических реформ, за международную политику мира и дружбы между народами.

Бхаратия джаната парти (БДП) является крупной и растущей в последнее время партией, возглавившей в марте 1998 года коалиционное правительство, в которое входит еще более 10 региональных партий. Это правая коммуналистская, т. е. построенная на религиозно-общинной основе, партия, возникшая на базе сторонников бывшей религиозно-шовинистической партии Бхаратия джан сангх. Она выражает, прежде всего, интересы среднего класса, а также мелких предпринимателей и землевладельцев. БДП в предвыборном манифесте 1998 г. провозгласила поддержку курса на дальнейшую либерализацию экономики с предоставлением государственной поддержки местным производителям, выступает за возрождение индуистских ценностей и традиций, перестройку государственного устройства по этническому и лингвистическому признакам, реформу системы выборов, ориентацию экономики на удовлетворение социальных нужд населения, стабилизацию цен и обеспечение гарантированного продовольственного снабжения населения, ликвидацию безработицы, улучшение положения женщин и детей, ликвидацию неграмотности.

Во внутренней политике партия гарантирует свободу и безопасность всем гражданам независимо от вероисповедания, а также ставит перед собой цель пресечь в стране террористическую деятельность.

Партия выражает готовность продолжать работу по созданию оружия массового уничтожения, способного гарантировать независимость страны.

Можно отметить, что с приближением к государственной власти происходит определенное смягчение, "центрирование" позиций этой прежде крайне правой партии.

Партия Джаната дал является центристской и во многом сходной с ИНК, откуда вышло большинство ее членов. Эта партия выступает с критикой правительства по таким вопросам внутренней политики, как уровень жизни трудящихся, рост цен, безработица, коррупция и финансовые злоупотребления высших чиновников. Партия выступает за снижение налогов, списание дол-

гов крестьян, повышение пенсий, увеличение занятости, демократизацию внутренней жизни страны. Подчеркивается стремление к единству, решению национальных, кастовых, религиозных и других проблем.

Индийский национальный конгресс (социалистический) — [ИНК (с)] вышел из ИНК в 1987 г. в результате раскола партии и по своему составу и организационной структуре незначительно отличается от ИНК(И). Раскол произошел в результате борьбы за руководство в ИНК. Партия широко использует социал-демократическую фразеологию, акцентирует внимание на правах и свободах граждан.

Коммунистическое движение в Индии насчитывает около десяти партий, называющих себя коммунистическими, и является крайне разобщенным. Возникшая в 1925 г. **Коммунистическая партия Индии** (КПИ) занимает весьма стандартную, в основном ортодоксальную, позицию. КПИ руководит массовыми организациями, объединяющими около 6 млн. человек, борется за поднятие уровня жизни трудящихся, проведение земельных реформ, против безработицы, за единство страны и демократическое разрешение национальных, религиозных, кастовых, языковых и других проблем.

Коммунистическая партия Индии (марксистская) [КПИ (м)] образовалась в 1984 г. в результате раскола коммунистического движения и в первые годы во многом была солидарна с линией руководства компартии Китая того времени. К началу 80-х годов партия отказалась от поддержки левого экстремизма и заняла более реалистические позиции. Особенно сильны позиции КПИ (м) в штатах Западная Бенгалия и Керала.

В политической системе Индии весьма широко представлены организации экономической элиты, проводящие в жизнь свои интересы посредством лоббизма и других методов. Главной организацией крупного бизнеса является **Федерация индийских торгово-промышленных палат (ФИТПП),** в рамках которой вопросами труда и заработной платы ведает **Всеиндийская организация работодателей** (ВОР). Другая важная организация крупного бизнеса — **Объединенные торгово-промышленные палаты Индии** (ОТППИ). Они представляют ассоциации предпринимателей, куда входит как местный, так и иностранный капитал.

Специфика многоукладной экономики страны, в которой все еще широко используется ручной труд и распространено кустарное производство, отражена в **Федерации ассоциаций мелкой промышленности** (ФАМП), насчитывающей 70 тыс. членов. В последние годы деятельность этой организации несколько расширилась.

Основными и наиболее массовыми организациями трудящихся в политической системе Индии являются профессиональные союзы. За годы независимости численность профсоюзов в стране выросла в несколько раз и достигла, по официальным данным,

5,4 млн. человек, а по сведениям профсоюзов — 12,5—13 млн. членов. Число зарегистрированных профсоюзов составляет около 36 тыс. При этом отраслевых профсоюзов в Индии почти нет. Обычно создаются профорганизации на уровне фабрик. Такое раздробление сил рабочих и служащих ослабляет их единство. Членами профсоюзов в Индии являются не более 1/4 или 1/3 трудящихся.

В настоящее время в Индии имеются пять национальных профцентров, два из которых наиболее важны. **Индийский национальный конгресс профсоюзов** (ИНКП) опирается на реформистские концепции ИНК(И) о строительстве "демократического социализма" в Индии, держит курс на мирное сотрудничество труда и капитала, основанное на идеологии "ненасилия", выступает с общедемократическими лозунгами. В нем состоит около 4 млн. членов. **Всеиндийский конгресс профсоюзов** (ВИКП) объединяет свыше 3,5 млн. членов. ВИКП ставит своей целью ограничение деятельности монополий, развитие государственного сектора, сокращение бремени налогов на трудящихся, повышение их заработной платы, усиление единства действий профсоюзов, активно борется за мир. Большое влияние на ВИКП имеет Коммунистическая партия Индии[1].

Есть в Индии и объединения трудящихся в сфере сельского хозяйства. Видную роль играют **Всеиндийский крестьянский союз** и **Всеиндийский союз сельскохозяйственных рабочих,** в которых также большим авторитетом пользуется КПИ.

Большую роль в Индии играет религия. Различные религиозные организации представляют собой важный компонент политической жизни страны. Несмотря на то, что подавляющее большинство населения страны исповедует индуизм (83%), в Индии можно встретить представителей практически всех религий мира. Среди наиболее распространенных религиозных меньшинств мусульмане составляют около 11%, христиане — 2,6%, сикхи — 1,9%, буддисты — 0,7%, джайны — 0,5%, парсы, евреи и др. — 0,3%.

§ 2. Конституция

Принятая Учредительным собранием в 1950 г. Конституция Индии подвела итог борьбы ее народов за независимость и стала в определенной степени примером конституционного строительства для других освобождавшихся вслед за индийским народов. Создатели основного закона Индии, с одной стороны, использовали те государственные институты и инструменты, которые уже были знакомы населению и успешно работали[2], а с другой — смело

[1] *Егорова М. Н.* Рабочий класс Индии. М., 1988. С. 170.
[2] *Kashuap S. C.* The Political System and Institution Building under Jawaharlal Nehru. New Delhi, 1990. Preface. P. 2.

пошли на рецепцию и приспособление к специфике индийских условий положений многих конституций других стран. Именно поэтому в ней можно выявить статьи, имеющие сходство с аналогичными положениями из конституций Великобритании, США, Ирландии, Канады, Австралии, СССР, Веймарской Республики, Японии, Бирманского союза и некоторых других высокоразвитых и развивающихся стран. В результате стремления объять по возможности большую сферу жизни Конституция оказалась, хотя и продуманной, но одной из самых объемных писаных конституций мира[1], местами крайне задетализированной и весьма сложной по структуре.

Эти кажущиеся внешними качества предопределили некоторые тенденции дальнейшего развития индийского конституционного права: многочисленность принимаемых поправок; стремление "индианизировать" заимствованные иностранные нормы и идеи; желание, легко заменяя детали, сохранить базовый "каркас" Конституции (теория неизменяемых "основополагающих черт и структуры Конституции"); переплетенность собственно конституционных норм с решениями Верховного суда в порядке конституционного контроля, законами, имеющими конституционное значение, обычаями, делегированным законодательством и т. д.

Конституция Индийской Республики состоит из преамбулы, 491 статьи, объединенных в 25 частей, и 13 приложений.

Наиболее важными характерными чертами индийской Конституции являются: юридическое закрепление суверенитета Индийской Республики (преамбула); провозглашение весьма широкого (с учетом индийской специфики) круга прав, свобод и обязанностей граждан (части 3, 4, 4-А), служащего одной из основ либерального политического режима в стране; установление парламентарной республики (ч. 5); утверждение специфической федеративной формы территориально-политического устройства, учитывающей национально-языковые особенности населяющих страну народов (ч. 1, 6, 11, Приложение 7); и содействие международному миру, справедливости и безопасности (ст. 51).

Конституция Индии осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует проведению в стране индустриализации. В основном законе сделана попытка обеспечить граждан гарантиями, которые заключаются в возможности обращения в Верховный суд в случае нарушения прав и свобод, закрепленных в части 3 "Основные права".

В результате принятия **Закона о реорганизации штатов 1956 г.** и последующих изменений Конституции федерация в Индии строится в соответствии с языковым принципом и использованием различных форм автономии. Для нее характерны высокая степень

[1] *Gupta R. K., Sarkar S. C.* Overview of Constitutional Law of India. Delhi, 1982. P. 111.

централизации и подробно разработанный институт чрезвычайного положения.

Конституция Индии закрепляет *комбинированную систему принятия поправок,* позволяющих довольно оперативно изменять положения основного закона страны. Большая часть поправок принимается Парламентом сравнительно простым способом. Проект поправки вносится депутатом в любую палату Парламента. Получив одобрение каждой палаты, он передается президенту, который обязан подписать этот законопроект (ч. 2, ст. 368). После этого закон о поправке промульгируется, вступает в силу и инкорпорируется в текст Конституции.

Усложненный порядок принятия поправок Парламентом предусмотрен для изменения статей, признанных наиболее значимыми для федерации (ч. 1, ст. 368). В этих случаях, помимо соблюдения всех указанных в предыдущем абзаце требований, перед передачей проекта закона о поправке на подпись главе государства необходима ратификация его не менее чем половиной легислатур штатов страны.

Ряд изменений основного закона осуществляется Парламентом в порядке обычного законодательства.

Представляется, что довольно высокая степень эффективности действия индийской Конституции обеспечивается в определенной степени благодаря особой гибкости конституционного регулирования с применением комбинированного гибко-жесткого порядка ее изменения. Это касается экономических отношений, сложного правового статуса человека, многообразия федеративных связей, межнационально-этнических и языковых проблем, избирательного права, диверсифицированного чрезвычайного конституционного механизма, а также положения наиболее социально незащищенных слоев населения с целью предотвращения возможных социальных потрясений.

За полвека действия Конституция независимой Индии претерпела весьма глубокие изменения либо путем внесения формальных поправок, либо посредством судебных толкований или обычного законодательства. Внесенные за это время более 80 поправок существенно видоизменили структуру, текст и реальное содержание многих положений основного закона Индии. Так, была дополнена преамбула, две части упразднены и четыре добавлены, а восемнадцать других многократно изменялись'. Общая структура Конституции приобрела в результате большую стройность и сбалансированность: в результате упразднения деления штатов на неравные по своему положению группы федеративная система была рационально унифицирована и две части Конституции (7 и 9) исключены, а с добавлением части IVa "Основные обязанности" правовое положение граждан в конституционном документе приобрело несколько более реалистическое отображение. В 13 приложений (первоначально их было 8) к Конституции 36 раз вносились поправки (в одно только девятое приложение внесено

284 новых пункта), 355 раз изменялись статьи основного закона. Свыше 100 статей было добавлено, а около 20 упразднено. Всего в Конституцию Индии было внесено более 500 изменений.

В ходе эволюции Конституции усилилось такое ее своеобразное качество, как "многослойность" конституционного права Индии (по источнику происхождения норм, их значению и пространственным пределам, сфере применения, способам защиты и методам изменения). Использование Индией любого позитивного конституционного опыта отразило растущее взаимодействие и взаимовлияние правовых, социальных систем и культур в современном все более едином мире. Одновременно проявилась общемировая тенденция к унификации и демократизации конституций, тенденция к институционализации политических партий, к усилению регулирования социально-экономических сторон жизни, к поискам правовых инструментов общественного консенсуса, возросла воспитательно-культурная роль конституционного документа.

В Конституции Индийской Республики и ее последующем развитии четко проявились *две противоположные тенденции — реакционная и демократическая.* Они порождены столкновением и согласованием интересов различных классов, слоев и групп многоликого индийского общества и отразились в сложном переплетении прогрессивных и реакционных поправок к основному закону страны, которые в процессе последующего судебного толкования или применения исполнительной властью, а также проходя через "фильтры рецепции" своеобразной политической культуры народов этой страны, подчас приобретают различные дополнительные, иногда диаметрально противоположные оттенки.

§ 3. Правовой статус индийского гражданина

Правовой статус граждан в Конституции Индии характеризуется усложненной структурой, которая отличается от аналогичных институтов в "классических" западных конституциях и в основных законах ряда освободившихся стран. Положения, определяющие правовой статус индийских граждан, закреплены в совокупности норм части 3 Конституции "Основные права", части 4 "Руководящие принципы политики государства", части 15 "Выборы", а также преамбулы, приложений и некоторых других разделов Основного закона. При этом разные элементы, из которых складывается институт прав и свобод граждан, обладают неодинаковой юридической силой, что требует хотя бы краткого пояснения.

В части 3 Конституция выделяет как наиболее значимые так называемые "основные права", в исчерпывающий перечень которых помещены, прежде всего, **политические (ст. 19)** и **личные права** (ст. 20—22), а также отдельные **положения о праве собственности.** Статья 13 запрещает издавать законы, ограничиваю-

щие основные права, а в соответствии со ст. 32 в случае нарушения этих прав граждане могут обращаться непосредственно в Верховный суд для их восстановления в принудительном порядке. Это важная, хотя и ограниченная конституционная гарантия основных прав граждан.

Социально-экономические права отделены от "основных прав" и большинство из них помещено в части 4: "Руководящие принципы политики государства". Статья 37 указывает, что руководящие принципы "имеют основополагающее значение для управления страной, и государство обязано исходить из этих принципов при издании законов". Однако слабой стороной руководящих принципов является то, что они не подлежат судебной защите и рассматриваются скорее как пожелания, лишенные реальной конституционной силы. После 1967 г. имела место судебная практика, согласно которой высший судебный орган страны должен был отдавать приоритет руководящим принципам в случаях, если они вступали в противоречие с основными правами. Эта практика была частично, а затем полностью поддержана и закреплена 25-й и 42-й поправками к Конституции. В 80-е годы, однако, в решении Верховного суда по делу Minerva Mills Ltd. v. Union of India[1] был избран противоречивый, компромиссный вариант. Суть его состоит в том, что суды, рассматривая дела, в которых основные права граждан находятся в противоречии с руководящими принципами, не должны отдавать предпочтения ни одной из этих групп. Им предписывается "гармонично" учитывать обе группы прав. Такая формулировка практически отдает решение этого важного вопроса на усмотрение суда.

На формирование правового статуса граждан в Конституции Индии наибольшее влияние оказал американский *Билль о правах,* хотя американская идея конституционного закрепления прав и свобод реализовывалась посредством "применения английской системы права в Индии"[2] и с учетом *английских конвенционных норм.* Концепция не обладающих обязательной силой и не защищаемых конституционными гарантиями демократических руководящих принципов была заимствована из *Конституции Ирландской Республики 1937 г.*

Определенное влияние на Основной закон Индийской Республики и его развитие оказала *Конституция СССР 1936 г.* Ее воздействие нашло отражение прежде всего в расширении списка социально-экономических прав, внесении в Конституцию основных обязанностей граждан[3], провозглашении ряда прогрессив-

[1] Minerva Mills Ltd. v. Union of India // All India Reporter. Supreme Court. 1789. New Delhi, 1980.

[2] *Басу Д. Д.* Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 85.

[3] *Mehta S. M.* A commentary on Indian Constitutional Law. Kurukshetra, 1982. P. 205; *Basu D. D.* Constitutional Law of India. 5-th Ed. New Delhi, 1989. P. 134.

ных положений руководящих принципов, попытке обеспечить права гарантиями, поднять уровень жизни отсталых групп населения, решить национальный вопрос с учетом этнолингвистических особенностей населения страны. Конституция Индии 1950 г. осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует проведению в стране прогрессивных социальных преобразований, индустриализации, аграрных реформ, преодолению пережитков прошлого.

Для **института гражданства** в Индии характерно то, что всей полнотой прав и свобод пользуются граждане Индии, в то время как Конституция предусматривает некоторые ограничения дееспособности иностранцев. Последние не могут занимать определенные должности, такие, как должность президента, вице-президента, судьи Верховного или Высшего суда штата, генерального атторнея, губернатора либо генерального атторнея штата. Они не могут быть избраны членами парламента Союза или легислатур штатов.

Особые ограничения предусмотрены для так называемых "враждебных иностранцев", которые лишены предусмотренных в ч. 1—2 ст. 22 процессуальных гарантий, связанных с арестом и задержанием. К таковым относятся граждане государств, находящихся в состоянии войны с Индией, а также индийские граждане, добровольно проживающие в таких странах или поддерживающие с этими государствами коммерческие отношения.

Закон 1955 г. о гражданстве, имеющий, несомненно, конституционное значение, сочетает в себе как элементы признания принципа "права почвы", так и "права крови". В стране предусмотрено единое индийское гражданство, призванное укрепить территориальную целостность страны.

Для лиц, постоянно проживающих в штате Джамму и Кашмир, легислатура этого штата может предоставлять особые права и привилегии в отношении найма на работу в органы правительства штата, приобретения в этом штате недвижимого имущества, поселения в этом штате и предоставления стипендий и иных форм помощи от правительства штата. Такое своеобразие объясняется сложным положением в этом пограничном с Пакистаном населенном мусульманами штате.

Особенно положительными национально-специфическими качествами обладает в Конституции Индии *принцип равенства,* состоящий в запрещении "неприкасаемости" (ст. 17) и дискриминации по мотивам религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола или места рождения (ст. 15), в одинаковых возможностях устройства в государственные учреждения на работу (ст. 16) и в равной защите со стороны закона (ст. 14). Прогрессивной чертой принципа равенства в индийской Конституции является попытка обеспечить некоторые гарантии и привилегии для признанных государством отсталыми групп населения (ч. 3, 4 ст. 15, ч. 4 ст. 16). Этот принцип для Индийской Республики весьма важен, ибо представляет собой юридическую основу ликвидации кастовых предрассудков в отношении десятков миллионов людей.

Национально-культурные особенности Индии отразились в праве меньшинств на пользование собственным языком, письменностью, культурой (ч. 1 ст. 29), на открытие национальных учебных заведений и управление ими (ст. 30).

В Индии, где традиционно велико влияние религии на все стороны жизни, особое значение приобретает светский характер Конституции, усиленный изменением преамбулы 42-й поправкой 1976 г.

В то же время нельзя не признать, что социально-экономическое, кастовое неравенство, а также конфронтации на религиозно-общинной почве имеют место в Индии. Вспышки последних нередко приобретают угрожающие для единства страны масштабы.

§ 4. Основы избирательного права

Основы избирательного права Индии закреплены в Конституции 1950 г., весьма подробно регламентирующей выборы президента и вице-президента. Вопросы о выборах в обе палаты Парламента, а также в легислатуры штатов и местные органы власти в основном законе детально не рассмотрены. Они подлежат конкретизации в текущем законодательстве Союза (ст. 327) или штатов (ст. 328).

Избирательное законодательство независимой Индии отменило имущественный и образовательный цензы, предоставило женщинам равные избирательные права с мужчинами, частично упразднило унаследованную от англичан куриальную систему. Тем не менее в интересах правящих классов все еще сохраняются некоторые ограничения избирательных прав граждан.

Конституция страны определяет лишь основные принципы избирательного права. Статья 326 указывает, что выборы в Народную палату Парламента и Законодательные собрания штатов производятся на основе всеобщего избирательного права совершеннолетними гражданами, которые отвечают соответствующим цензам, предусмотренным Конституцией и законодательством о выборах. *Активным избирательным правом* (после 61 поправки 1988 г.) пользуются индийские граждане, достигшие возраста 18 лет и проживающие в избирательном округе не менее 6 месяцев в течение года, предшествующего выборам.

Основной закон запрещает исключать из списков избирателей на основании религиозной, расовой, кастовой принадлежности, а также по признаку пола (ст. 325). Как и в других странах, не имеют права голоса душевнобольные, лица, совершившие уголовные преступления или незаконные деяния в период выборов, и некоторые другие категории лиц.

Для Индии характерно не только использование прямых и косвенных выборов, но и сочетание их с принципами назначения и резервирования мест в выборных органах для женщин и недоста-

точно развитых групп населения. Внимание к этому принципу усилилось в последние годы (например 72-я, 73-я, 76-я, 77-я поправки к Конституции), в том числе и в деятельности пришедшего к власти в 1998 году коалиционного правительства Джаната парти.

Подготовку выборов в Парламент страны и легислатуры штатов, а также президента и вице-президента, руководство и контроль за проведением всех выборов осуществляет назначаемая президентом **Избирательная комиссия** (ст. 324).

В Индии применяется система обязательной регистрации избирателей, при которой регистратор в каждом избирательном округе в соответствии с законом обязан сам внести в списки избирателей всех граждан, удовлетворяющих избирательным цензам. Списки избирателей регулярно обновляются. Большинство избирательных округов в Индии одномандатные. В силу различий в численности населения штаты очень по-разному представлены в Народной палате.

Выборы в Индии осуществляются по мажоритарной системе относительного большинства.

Пассивным избирательным правом, т. е. правом быть избранным в депутаты Народной палаты, обладают граждане, достигшие 25 лет, за исключением: а) лиц, состоящих на платной государственной службе; б) осужденных на срок не менее 2 лет; в) объявленных судом умалишенными либо дисквалифицированных в соответствии с каким-либо иным законом. Кандидат в депутаты должен проживать в избирательном округе, по которому он баллотируется.

Для **выдвижения кандидата в депутаты** достаточно одному избирателю предложить его кандидатуру, а другому поддержать ее, что выглядит весьма демократично. Однако независимым кандидатам очень трудно добиться успеха на выборах без поддержки влиятельной политической партии. Кандидат в депутаты обязан внести избирательный залог в размере 500 рупий. Если же кандидат наберет менее 1/8 голосов в своем округе, залог не возвращается, что создает большие сложности для кандидатов от партий, финансовые ресурсы которых ограничены. По признанию А. С. Наранга, "ни одна политическая партия не может удержаться у власти в Индии без поддержки крупных монополий. Избирательные расходы достигли в стране невероятных размеров"[1]. Например, на внеочередные парламентские выборы 1998 года государство израсходовало более 8 млрд. рупий. Кроме того, несмотря на принципы, декларированные Конституцией, в политике и выборах большое значение имеет кастовая принадлежность кандидата в депутаты[2].

Закон предусматривает тайное голосование, но, как и в Великобритании, производится нумерация бюллетеней, позволяющая установить, за кого голосовал избиратель.

Narang A. S. Indian Government and Politics. New Delhi, 1985. P. 123.
Raj H. Indian Government and Politics. Part 3. New Delhi, 1989. P. 54.

Выборы в Совет штатов косвенные. Возрастной ценз для кандидатов в депутаты этой палаты — 30 лет. 238 из 250 членов Совета штатов избираются на 6 лет выборными членами законодательных собраний штатов и союзных территорий. Остальные 12 депутатов назначаются президентом из числа лиц, имеющих особые заслуги в области литературы, науки, искусства или общественной деятельности (ст. 80).

Совет штатов обновляется на 1/3 каждые два года. Члены этой палаты избираются по так называемой системе "единственного передаваемого голоса". Выборные места в Совете штатов распределяются не поровну, но и не строго пропорционально численности населения штатов. Некоторые преимущества предоставляются штатам с наиболее малочисленным населением, что весьма справедливо, поскольку при соблюдении строгой пропорциональности они вообще не были бы представлены в верхней палате Парламента.

Избирательные цензы для активного и пассивного избирательного права по выборам в палаты легислатур штатов, соответственно, такие же, как по выборам в нижнюю и верхнюю палаты центрального Парламента.

Нижние палаты — **законодательные собрания штатов** — могут иметь численность от 60 до 500 депутатов (ст. 170). Они избираются прямым голосованием населением штата сроком на 5 лет. Определенное число мест резервируется в соответствии со ст. 332 Конституции за представителями отсталых в социально-экономическом отношении каст и племен с тем, чтобы обеспечить их представительство в законодательных собраниях.

Верхние палаты — **законодательные советы штатов** — избираются сроком на 6 лет из граждан старше 30 лет по системе "единственного передаваемого голоса" в соответствии со следующим сложным принципом: 1/3 всех членов совета избирается законодательным собранием штата; 1/3 — муниципальными органами; 1/12 — выпускниками университетов, более 3 лет назад завершившими обучение; 1/12 — преподавателями высшей и средней школы с не менее чем трехлетним стажем работы, а также 1/6 — назначается губернатором из числа лиц, имеющих особые заслуги в области науки, литературы, искусства, кооперативного движения или общественной деятельности. Общее число членов законодательного совета штата, как правило, должно быть не менее 40 человек, но не более 1/4 числа членов законодательного собрания этого штата. Каждые 2 года состав законодательного собрания обновляется на 1/3, что обеспечивает определенную преемственность и постоянство работы этого менее демократического по способу формирования, составу и характеру деятельности органа.

В настоящее время дискутируется вопрос о переходе в Индии к пропорциональной избирательной системе.

§ 5. Государственные органы Федерации

Парламент

Индийский Парламент, подобно британскому, состоит из трех частей: **президента, Совета штатов** и **Народной палаты** (ст. 79). Предполагается, что Народная (нижняя) палата выражает интересы Федерации в целом, а Совет штатов (верхняя палата) представляет в Парламенте субъекты Федерации.

Обе палаты индийского Парламента состоят, прежде всего, из сравнительно богатых, образованных людей, обычно принадлежащих к высшим кастам. Общее число депутатов Народной палаты не должно превышать 525 представителей от штатов плюс 20 представителей союзных территорий (ст. 81) и 2 представителей англо-индийской общины, назначаемых президентом (ст. 331). Причем из этого числа за наиболее отсталыми слоями населения, известными в Индии как списочные, или зарегистрированные племена и касты, резервируются, соответственно, 38 и 78 мест. Это говорит о стремлении представить упомянутые группы населения в высших органах законодательной власти, что, несомненно, весьма прогрессивно. Председательствует на заседаниях Народной палаты спикер, избираемый депутатами этой палаты из ее состава.

В отличие от Народной палаты Совет штатов не может быть досрочно распущен. Его реальное значение в политической жизни страны невелико. Пользуясь правом отлагательного вето, Совет штатов может задержать законопроекты, принятые Народной палатой (кроме финансовых) на срок до 6 месяцев. Он может также вносить в законопроекты поправки и возвращать их в нижнюю палату.

В зависимости от партийной принадлежности депутаты обеих палат группируются по *партийным фракциям*. Каждая из них имеет своего лидера и "кнутов", т. е. партийных организаторов, обеспечивающих партийную дисциплину, явку на заседания палат, в которых фракция заинтересована, и единообразное голосование. Кворум в каждой из палат составляет 1/10 всего состава палаты.

Законопроект проходит в каждой из палат три стадии обсуждения, которые называются чтениями, после чего он направляется президенту для одобрения.

Если же во второй палате законопроект подвергается изменениям, то он снова возвращается в палату, принявшую его первой. В случае ее согласия с предложенными поправками билль считается принятым обеими палатами и передается на подпись президенту.

В случае несогласия с предложенными поправками палаты пытаются прийти к соглашению посредством переговоров, а при их неуспехе — по решению президента — совместным голосованием депутатов обеих палат. Последняя процедура, правда, явно выгоднее для Народной палаты, численность которой более чем в два раза превышает число членов Совета штатов.

Для прохождения в Парламенте финансового законодательства предусмотрен особый порядок. Принятый Народной палатой финансовый законопроект направляется в Совет штатов. Верхняя палата обязана в течение 14 дней возвратить его со своими рекомендациями, которые не носят обязательного характера.

Парламент, а точнее Народная палата, осуществляет контроль над правительством, которое несет перед ним коллективную ответственность. Эта функция может осуществляться ею посредством использования депутатами Народной палаты права запроса, права обсуждения политики правительства, а также возможности вынести правительству вотум недоверия.

Президент

Президент Индии избирается сроком на 5 лет по системе "единственного передаваемого голоса" особой избирательной коллегией, состоящей из выборных членов обеих палат Парламента и избираемых депутатов легислатур штатов. 70-й поправкой 1992 года в эту коллегию были включены избираемые депутаты легислатур Национальной столичной территории Дели и союзной территории Пондичерри. Количество голосов всех выборщиков — членов центрального Парламента равно числу голосов, которое имеют выборщики от штатов. Такой порядок как бы уравнивает влияние, которое может быть оказано на выборы главы государства центральным Парламентом и законодательными органами всех штатов.

Президентом может быть избран гражданин Индии, достигший 35-летнего возраста и отвечающий требованиям, предъявляемым к депутатам Народной палаты (ст. 58). Президент не должен занимать платную должность в правительстве Федерации или штата или в подконтрольных им органах, а также быть членом Парламента или легислатуры штата. Он может переизбираться неоднократно (ст. 57).

Президент Индии является главой государства и формально наделен большой исполнительной властью (ст. 58). Однако в соответствии с 42-й и 44-й поправками к Конституции он обязан следовать советам правительства (ст. 74). В результате практически все основные полномочия президента осуществляются от его имени Советом министров, а точнее — премьер-министром.

Президент назначает правительство, созывает и распускает сессии Парламента, собирает обе палаты для разрешения разногласий между ними, может досрочно распускать Народную палату.

Он имеет большие законодательные полномочия. Так, ст. 111 предоставляет главе государства право как выборочного, так и отлагательного вето, когда он может потребовать от Парламента вторичного рассмотрения законопроекта. Некоторые законы могут вноситься в Парламент или легислатуру штата только с согласия президента. Глава государства промульгирует законы. Указы пре-

зидента имеют силу закона (ч. 2 ст. 123). Если в течение б недель с начала ближайшей сессии Парламента эти указы не будут утверждены, они теряют силу.

Глава государства обладает правом объявления чрезвычайного положения (ст. 352), введения президентского правления в штатах (ст. 356) и объявления чрезвычайного положения в области финансов (ст. 360).

В соответствии с Конституцией президент формально является главой исполнительной власти (ст. 53), главнокомандующим вооруженными силами, неотъемлемой составной частью Парламента. Он назначает губернаторов штатов, главного судью и других членов Верховного суда и Высших судов штатов, генерального прокурора, генерального аудитора и многих высших государственных служащих. Он обладает правом помилования. Во внешнеполитических отношениях президент осуществляет представительские функции. В отличие от Великобритании, акты главы государства в Индии не требуют контрасигнатуры в качестве необходимого условия их действительности.

За нарушения Конституции президент может быть подвергнут процедуре импичмента (ст. 61).

Вице-президент избирается сроком на 5 лет тайным голосованием специальной коллегией выборщиков, состоящей из членов обеих палат Парламента, созванных на совместное заседание, в соответствии с системой пропорционального представительства на основе "единственного передаваемого голоса" (ч. 1 ст. 66). Вице-президент не может занимать платную должность в органах правительства Федерации или штата. Вице-президентом может стать гражданин старше 35 лет, обладающий квалификацией, необходимой для избрания в качестве члена Совета штатов (ст. 66), поскольку он выступает, прежде всего, в качестве председателя этой палаты Парламента.

Вице-президент по должности является председателем Совета штатов Парламента и замещает президента в периоды его отсутствия, болезни или в случае вакантности места президента до избрания нового главы государства. .

Правительство

Ведущую роль в практическом осуществлении государственной власти в Индии играет **Совет министров** — коллективный орган исполнительной власти, состоящий из премьер-министра и министров, назначаемых президентом страны. В соответствии с конституционным обычаем президент обязан назначить премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в Народную палату. Премьер-министр формирует правительство из руководящих деятелей фракции большинства в нижней палате Парламента. Он распределяет министерские портфели и определяет функции и полномочия министров (ч. 1 ст. 75). Формируя прави-

тельство, премьер-министр стремится к тому, чтобы в нем были представлены основные национальности, религиозные общины, касты, крупнейшие штаты и т. д. В случае необходимости формирования коалиционного правительства необходимо учитывать специфику партнеров ведущей партии по коалиции. Несмотря на кажущуюся пестроту состава правительства, большинство его членов являются представителями имущих классов и принадлежат к высшим кастам индийского общества.

Премьер-министр может с одобрения президента изменять состав правительства и увольнять министров.

В годы независимости имела место *концентрация* власти в руках премьер-министра, пиком которой стали 42-я и 44-я поправки, приведшие к конституционному закреплению увеличения роли премьер-министра по сравнению с президентом и институционализации кабинета. В результате фактически сложилось и конституционно оформилось явление, которое по аналогии с термином "президенциализм" можно назвать "**премьер-министеризм**" (или, как метко отметил профессор Х. Радж, "премьер-министерская форма правления"[1]), с тем лишь отличием, что вместо концентрации власти в руках главы государства суперпрезидентской республики она оказалась в руках главы правительства парламентарной республики. Правда, расстановка сил, сложившаяся после выборов 1989 г., привела к некоторому ослаблению реальной власти премьер-министра коалиционного правительства меньшинства В. П. Сингха, а впоследствии Нарасимхи Рао, о чем говорит даже появление должности заместителя премьер-министра. Приход в 1998 году к власти коалиционного правительства, возглавляемого премьер-министром Аталом Бихари Вадшпаи от БДП, лишь продолжил эту тенденцию и усилил зависимость ведущей партии коалиции от ее союзников.

Министр должен быть депутатом любой из палат Парламента или стать им в течение 6 месяцев с момента назначения (ч. 5 ст. 75). Совет министров ответствен перед Народной палатой и в случае выражения последней вотума недоверия правительству может быть распущен президентом. Однако президент по совету премьер-министра может в этом случае досрочно распустить нижнюю палату.

Совет министров насчитывает 50—60 членов. В Индии Совет министров очень редко собирается в полном составе. Все вопросы руководства страной решаются Кабинетом — узким составом правительства, в который входят 15—20 руководителей наиболее важных отраслей управления. Как Совет министров, так и Кабинет возглавляются премьер-министром, который созывает на заседания эти органы и руководит их работой. Обычно решения принимаются с общего согласия без формального голосования. Большая

[1] *Raj H.* Rethinking Presidency and Parliament in India. New Delhi, 1989. P. 50.

часть работы Кабинета осуществляется через создаваемые внутри него специализированные комитеты: по политическим вопросам, обороне, бюджету, законодательству, экономической политике и интеграции, занятости, парламентским делам, новым назначениям и т. д.

Весьма существенную роль в деятельности правительства играет **секретариат,** т. е. аппарат советников и помощников при главе правительства.

Руководители менее важных ведомств, не являющиеся членами Кабинета, имеют ранг государственных министров. Министры, не имеющие закрепленных за ними министерств и выполняющие отдельные важные поручения, называются министрами без портфеля. Они могут быть членами Кабинета. В Совет министров входят также заместители министров. Министерства контактируют с Парламентом через министров-парламентариев или парламентских секретарей.

Конституция не определяет конкретные функции и полномочия правительства, но из обязанности президента следовать советам последнего (ч. 1 ст. 74) вытекает, что почти все полномочия президента, кроме чисто представительских, осуществляются Советом министров. Следовательно, исполнительная власть, формально закрепленная за президентом, на деле осуществляется правительством. Почти всеми основными полномочиями президента на практике пользуется Кабинет. Будучи сравнительно узким, оперативным и постоянно работающим органом, Кабинет во главе с премьер-министром на деле осуществляет управление страной. Правительство Индии, таким образом, превратилось в главный источник законодательной инициативы и оказывает определяющее влияние на весь законодательный процесс.

Судебная система и конституционный контроль

В Индии, в отличие от других федеративных государств, существует единая, строго централизованная судебная система, призванная служить укреплению единства страны и единообразному применению законодательства на всей ее территории. Низшей ступенью судебной иерархии являются **суды панчаятов,** рассматривающие менее значительные гражданские и уголовные дела. Далее, по мере принятия к своему рассмотрению более сложных категорий дел, идут **суды мунсифов, "судьи-индусы", дополнительные и окружные судьи.**

Высшей судебной инстанцией штата является Высший суд штата, выступающий как в качестве суда первой инстанции, так и в качестве апелляционного суда. Свой высший суд могут иметь и союзные территории.

Высшим органом единой централизованной судебной системы Индии (что не характерно для федеративной системы) является **Верховный суд,** который состоит из обычно старшего по возрас-

ту главного судьи и 17 членов. Члены Верховного суда назначаются президентом из числа виднейших юристов страны по консультации с главным судьей и министрами Кабинета (ст. 124). По достижении 65-летнего возраста они обязаны уходить в отставку, а также могут быть досрочно уволены за недостойное поведение или смещены приказом президента по причине профессиональной непригодности. Приказ президента о смещении члена Верховного суда должен быть поддержан решением 2/3 присутствующих членов обеих палат Парламента.

Верховный суд полномочен рассматривать в качестве суда первой инстанции споры между правительством Союза и штатами, а также споры между штатами (ст. 131). Он является высшей апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам. В пределах существующего законодательства он издает предписания по вопросам судопроизводства, а по просьбе президента может давать различные заключения по ряду вопросов. Наиболее важна роль Верховного суда Индии и Высших судов штатов в качестве органов конституционного контроля.

При рассмотрении любого дела Верховный суд может давать толкования конституционных положений (ч. 3 ст. 132), а формулируемое им право обязательно для всех судов страны (ст. 141). Верховный суд может объявить неконституционным любой закон, противоречащий основному закону Индии. Чаще всего это касается законодательных актов, нарушающих основные права граждан.

Право Верховного суда и высших судов штатов на осуществление конституционного контроля неоднократно пыталась использовать оппозиция против ряда решений правительства, связанных с осуществлением земельных реформ, отменой пенсий и особых привилегий бывших правителей княжеств в 50-е годы, национализацией 14 банков в 1970 г. и т. д. В то же время практика знает немало прогрессивных решений Верховного суда и Высших судов штатов, принятых в порядке конституционного контроля, которые расширили право на свободу слова и печати, на забастовки, минимальную заработную плату, на юридическую защиту граждан, выступали в защиту интересов отсталых слоев населения, национальных, кастовых или религиозных меньшинств.

В федеральной судебной системе также действуют апелляционные суды и низшие суды: суды сессий и суды магистратов.

Тенденция к некоторому усилению судебной власти, наблюдающаяся в течение последней четверти века, говорит о том, что находящиеся у власти в Индии круги, видимо, предпочитают сохранить и даже несколько усилить "вес судебного балансира" в системе разделения властей в качестве необходимого противовеса как обладающему почти диктаторскими полномочиями правительству, так и на случай возможного выхода Парламента из-под контроля правительства. Не лишено смысла и идеологическое влияние такой деятельности судов на народные массы в условиях высокого уровня социальной напряженности в стране. Поэтому

процесс некоторой общей демократизации форм и содержания деятельности Верховного суда и относительного усиления судебной власти в целом находится вполне в русле естественной логики движения страны к более широкому использованию демократических институтов вместе с ускоряющимся развитием рыночной экономики современной Индии.

§ 6. Основы политико-территориального устройства

Первоначально Конституция Индии 1950 г. закрепила **федеративное** устройство государства в форме союза трех различных по своему положению в Федерации групп *штатов,* которые не учитывали национальный состав населяющих их народов.

Принципиальные изменения в структуре федеративного устройства Индии были вызваны **Законом о реорганизации штатов 1956 г.,** который в целом стал важнейшим актом конституционного значения, начавшим коренную перестройку Федерации по национальному признаку. Вместо 28 старых многоязычных штатов было создано 14 новых, из которых 10 было сформировано по монолингвистическому принципу, а в 4 остальных применялся принцип билингвизма (использование двух языков). Шесть территориальных подразделений получили статус союзных территорий. Было ликвидировано деление штатов на юридически неравноправные группы. Территориальное деление пришло в большее соответствие с национальными, социально-экономическими и культурными потребностями населения страны. Перестройка Федерации осуществлялась на основе следующих принципов: сохранение и укрепление единства и безопасности страны, создание однородных в языковом и культурном отношении штатов с учетом финансовой и административной целесообразности, а также возможность разработки общенационального плана. Реорганизация штатов 1956 г. явилась решающим событием в объединении страны на национальной основе. Она покончила с существованием княжеств, ликвидировала институт правителей штатов из феодальных князей — раджпрамукхов — и ряд других пережитков, дала новый стимул развитию производительных сил как отдельных штатов, так и страны в целом.

Помимо штатов, в индийскую Федерацию входит еще такая специфическая форма значительно ограниченной автономии, как союзная *территория.* Семь существующих в настоящее время союзных территорий имеют набор органов управления, аналогичный штатам, хотя их автономия уже.

В сфере законодательства компетенция распределяется между Союзом и штатами в соответствии с тремя перечнями вопросов, данными в приложении VII к Конституции. В "союзном перечне" определены вопросы, относящиеся к сфере исключительной компетенции законодательства Федерации. Сюда относятся такие важнейшие вопросы, как оборона страны, внешнеполитические, внеш-

неторговые связи, банковское дело, денежное обращение, железнодорожные, воздушные и водные сообщения, торговля между штатами и др. Всего в этом перечне насчитывается 100 пунктов. Согласно ст. 248 Конституции, к сфере исключительного законодательства Союза относятся также и все вопросы, которые не вошли ни в один из перечней упомянутого приложения.

Перечень совпадающего законодательства содержит вопросы, по которым могут осуществлять законодательную деятельность как Федерация, так и ее субъекты (при отсутствии соответствующего закона Федерации или в случае одобрения президентом). В этот перечень входит 48 вопросов, в числе которых уголовное, гражданское, трудовое, семейное, социальное, профсоюзное законодательства и т. д.

Третий перечень относится к исключительной компетенции штатов. Он состоит из 62 вопросов, таких, как: охрана общественного порядка, полиция, тюрьмы, некоторые стороны организации судов, местное самоуправление, здравоохранение и санитария, помощь инвалидам и безработным, культура, образование и т. д. Хотя формально законодательствовать в этих сферах призваны штаты, федеральный парламент, по решению Совета штатов, принятому квалифицированным большинством в 2/3, может законодательствовать по любому из вопросов, входящих в исключительную компетенцию штатов, рассматривая их как относящиеся к национальным интересам всей страны. Следовательно, несмотря на наличие этих трех перечней, центральные власти могут на практике издавать законы по любым вопросам независимо от того, к компетенции каких органов они формально отнесены.

Все штаты, кроме Джамму и Кашмира, обладающего *собственной конституцией и гражданством,* имеют единый правовой статус в Союзе, определяемый приложением VII, ст. 370 и другими положениями Конституции Индии. Установлено единое федеральное гражданство.

Судебные и административные органы всех штатов и Федерации составляют единую систему. Правительство Индийского Союза может давать правительствам штатов любые указания, касающиеся исполнения федеральных законов. Территории штатов, кроме Джамму и Кашмира, где необходимо согласие их высших законодательных органов, могут быть изменены без согласия штатов. Кроме того, с согласия центрального правительства губернатор вправе передавать Союзу любые функции или полномочия, принадлежащие штату.

Наиболее ярким выражением возрастающего господства центра над штатами является подробно разработанный *институт чрезвычайного положения.* Введение такого положения существенно ограничивает права штатов, а практическое его осуществление нередко приводит к массовым и серьезным нарушениям прав и свобод граждан. Из пяти десятилетий независимого развития почти 12 лет Индия провела в состоянии чрезвычайного положе-

ния. То, что даже в этой ситуации Индийский Союз сохранил федеративную структуру, доказывает ее жизнеспособность.

Еще одной формой института чрезвычайного положения в масштабах штата является президентское *правление* (ст. 356), с объявлением которого основные функции по управлению тем или иным штатом переходят к центральным органам государства. Президентское правление в штатах применялось в Индии около 100 раз[1].

Детализация и регламентация процедуры применения норм чрезвычайного характера предусматривают определенную степень контроля Парламента за осуществлением чрезвычайных полномочий и как бы позволяют организационно и процессуально "укладывать" эти авторитарные по своей природе положения в рамки либерального политического режима.

Стремление к унитаризму и централизации в Индии неотделимо от стремления к регионализму и децентрализации, которое находит свое выражение в создании новых штатов и союзных территорий, в учащающихся требованиях предоставить штатам больший объем автономии.

В последнее время сохраняются сепаратистские тенденции в различных районах страны, особенно в штатах Джамму и Кашмир, Гуджарат, Пенджаб и Тамилнад.

§ 7. Публичная власть в штатах и союзных территориях

В каждом из 25 штатов страны высшими органами власти являются: **губернатор, легислатура штата, совет министров** и **высший суд штата.**

Высшим должностным лицом штата является губернатор. Он назначается президентом Республики сроком на 5 лет с возможностью повторных назначений в последующем. Губернатор должен быть гражданином Индии не моложе 35 лет, не занимать какой-либо иной оплачиваемой должности и не являться депутатом Парламента страны или легислатуры штата. "Предполагается, что он не зависит от каких-либо политических партий"[2], хотя на практике он защищает интересы партии, находящейся у власти в центре.

В качестве представителя Союза губернатор осуществляет контроль за управлением и законодательством штата; он назначает главного министра и по его предложению министров штата; он вправе в любое время сместить их (ст. 164); губернатор является составной частью легислатуры штата; созывает и распускает законодательное собрание штата; направляет ему послания (ст. 175); он утверждает законопроекты (ст. 200) и т. д. Губернатор обладает

[1] *Плешова М.* Выбор Индии — демократия и федерализм. Каким путем пойдет Россия? // Россия и Индия в современном мире. Центр индийских исследований ИВ РАН. М., 1995. С. 104.
[2] *Choudhary V.* President and the Indian Constitution. New Delhi, 1985. P. 163.

правом как абсолютного, так и отлагательного вето в отношении законопроектов, принятых легислатурой штата. Выражая интересы Союза, в соответствии со ст. 201 губернатор вправе направить любой законопроект на одобрение президентом страны. Губернатор назначает окружных судей. Важно отметить то, что губернатор является гарантом интересов Федерации в штате.

Высшим законодательным органом штата является легислатура, которая может состоять из двух палат: законодательного собрания и законодательного совета, а также губернатора. Конституция прямо не предусматривает обязательного наличия верхней палаты в каждом штате. Законодательные собрания имеются во всех штатах, в то время как законодательные советы — лишь в половине из них. В рамках предписанной им компетенции легислатуры штатов издают законы по вопросам, отнесенным VII приложением к Конституции к сфере исключительной компетенции штатов или совместной компетенции Союза и штатов. На заседаниях палат председательствуют избираемые их составами, соответственно, *спикер законодательного собрания или председатель законодательного совета.* Законодательный совет легислатуры штата обладает правом отлагательного вето и может задержать принятие любого нефинансового законопроекта на 4 месяца, а финансового — на 14 дней.

Губернатор обязан назначить лидера партии, заручившейся поддержкой большинства в законодательном собрании штата, главным министром, а по представлению последнего — остальных членов правительства штата. Число министров в штатах Конституцией не определено. На практике оно колеблется от б до 14 человек.

Согласно прочно установившемуся обычаю, губернатор должен действовать в соответствии с "советами" министров правительства штата. Поэтому, как и на федеральном уровне, именно правительство является главным органом, фактически осуществляющим государственную власть в штате.

Систему органов союзной территории возглавляет назначаемый президентом и действующий от его имени **управляющий.** Решением центрального Парламента для союзных территорий могут создаваться свои *легислатуры, советы министров* и *высшие суды.* Несмотря на то, что советы министров и легислатуры союзных территорий могут давать советы управляющим, последние остаются полностью подчиненными президенту (фактически — премьер-министру Союза), который вправе издавать обязательные для исполнения правила по вопросам управления союзными территориями. Высшую законодательную власть в союзных территориях осуществляет федеральный Парламент, а высший суд союзной территории является лишь подчиненным Верховному суду средним звеном единой судебной системы страны.

В соответствии с 69-й поправкой 1991 года к Конституции Союзная территория Дели получила особый статус "территории национальной столицы", которая имеет свое собственное законо-

дательное собрание и совет министров, а роль губернатора выполняет назначаемый президентом лейтенант-губернатор. В случае возникновения разногласий между Советом министров и лейтенант-губернатором последний вправе передать вопрос на рассмотрение президенту страны (ст. 239-АА).

§ 8. Местное самоуправление и управление

Каждый штат делится на **округа.** Губернатор по указанию правительства штата, для управления несколькими округами (обычно 7—8) назначает *комиссара,* который считается высшим должностным лицом округа и подчиняется правительству штата. *Заместитель комиссара* осуществляет сбор налогов, набор в армию, предоставляет ссуды и распределяет помощь между нуждающимися, надзирает за тюрьмами, осуществляет некоторые судебные полномочия и т. д.

Территории округов подразделяются на **талуки** и **тексилы.** Лишь в некоторых штатах в округах имеются выборные советы.

72 крупных города выделены из окружного подчинения, и в них образованы **муниципальные корпорации** — старейшие, наиболее представительные и автономные органы самоуправления в Индии. Население этих городов избирает на срок 3—5 лет **Генеральный совет,** члены которого из своего состава выбирают *мэра города* и его заместителей сроком, как правило, на один год. Главным управляющим корпорации, в руках которого сосредоточена исполнительная власть, является назначаемый правительством штата *комиссар корпорации.* В каждой муниципальной корпорации имеются комиссии по важнейшим направлениям ее деятельности: по вопросам образования, здравоохранения, финансам, санитарии, текущим вопросам и т. д.

В городах с населением более 10 тыс. человек жители избирают **муниципальные советы,** компетенция которых значительно уже. В стране насчитывается около 1500 муниципальных советов.

В руководящих принципах политики государства Конституция Индии (ст. 40) предусматривает создание **деревенских панчаятов** — традиционных органов местного самоуправления — и наделение этих органов властью, необходимой для их функционирования в качестве единиц управления. Эти органы рассматриваются некоторыми индийскими юристами в качестве "конституционного положения, доводящего демократию до уровня простого народа"[1]. Полномочия панчаятов охватывают некоторые вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, санитарии, благоустройства и отдельные сугубо местные проблемы жизни общины.

В настоящее время панчаятами охвачено более 95% всего сельского населения. В большинстве штатов панчаятская система

[1] *Jain M. P.* Indian Constitutional Law. 3-rd Ed. Bombay, 1978. P. 599.

состоит из трех уровней: низшего — *деревенские панчаяты* (которых насчитывается 225 832), среднего — *панчаят самити* (т. е. панчаят на уровне такого административного района, как талук, — их в стране 4414) и высшего — *зила паришад* (панчаят на уровне крупного административно-территориального подразделения — округа, которых в Индии 274)[1].

Наиболее распространенный элемент системы панчаятов — деревенский панчаят — организационно состоит из трех основных органов: *общего собрания деревни, исполнительного комитета панчаята* и *судебного панчаята,* или сельского суда. Повседневная работа панчаята обычно осуществляется *председателем* и *комитетами,* которые состоят из специалистов и проводят большую общественно полезную работу. Панчаяты всех уровней находятся под весьма строгим административным надзором и финансовым контролем вышестоящих правительственных чиновников.

В начале 90-х годов началась широкомасштабная конституционная реформа системы панчаятов и муниципалитетов. 73-я и 74-я поправки к Конституции Индии 1992 г. внесли в основной закон 34 новые статьи и два приложения (XI и XII), направленных на унификацию прежде слишком пестрой и сложной схемы местного самоуправления и его более оптимальное включение в механизмы, осуществляющие реформы в экономике, сельском хозяйстве и структуре управления современной Индией.

В соответствии с п. D ст. 243 в редакции 73-й поправки к Конституции панчаят представляет собой институт самоуправления для сельской местности. Обновленная конституционная схема панчаятов предусмотрела три уровня панчаятов, действующих в каждом штате и союзной территории: низшего, — как и ранее, панчаята на уровне деревни — грам сабха; среднего — на промежуточном уровне (ранее панчаят самити) и высшего — на уровне сельского района (ранее зила паришад) (ст. 243-В).

Вопросы организации выборов, требования к депутатам и функции панчаятов и муниципалитетов в значительной степени унифицированы в ходе реформы местных органов 1992 г.

С целью координации работы панчаятов (муниципалитетов) разных уровней Конституцией предусмотрено представительство председателей панчаятов нижестоящего уровня в панчаятах вышестоящего уровня. Члены палат союзного парламента и легислатур штатов имеют право представительствовать в панчаятах, на территории которых они проживают (кроме деревенского панчаята).

За представителями "зарегистрированных" (наиболее социально отсталых) каст и племен в панчаятах резервируется число мест, соответствующее их доле в населении данного панчаята, а

[1] *Плешова М. А.* Представительная демократия в Индии: эволюция местного самоуправления // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947—1987). М., 1989. С. 178—179.

для женщин предусмотрено резервирование 1/3 всех мест и должностей председателей панчаятов. Легислатура штата может также законом штата по своему усмотрению резервировать места и посты в панчаятах для иных представителей социально отсталых слоев населения.

Председатель деревенского панчаята избирается в соответствии с законом, принятым легислатурой штата, а председатели промежуточных и районных панчаятов избираются членами соответствующего панчаята.

Панчаяты избираются сроком на 5 лет прямым голосованием граждан, достигших 18 лет и проживающих на территории панчаята.

Право быть избранным в панчаяты предоставляется жителям, достигшим 21 года и проживающим на территории соответствующего панчаята. К кандидатам в члены панчаята предъявляются те же требования, что и к кандидатам в легислатуры штатов.

Избирательная комиссия штата организует и контролирует деятельность по выборам в панчаяты и муниципалитеты.

В соответствии со статьей 243-G легислатуры штатов могут своими законами наделять панчаяты полномочиями, необходимыми для их функционирования в качестве институтов самоуправления для подготовки планов экономического развития и обеспечения социальной справедливости, а также по широкому перечню вопросов, включенных в XI приложение к Конституции. В их число входят: сельское хозяйство; проведение земельных реформ; совершенствование методов землепользования; местная ирригация; животноводство; птицеводство; рыбный промысел; лесное хозяйство; малое предпринимательство; сельская транспортная инфраструктура; производство и распределение электроэнергии в сельских районах; реализация программ ликвидации бедности; обеспечение благосостояния социально отсталых каст и племен; развитие системы общественного распределения; начальное и профессиональное обучение; библиотеки; культурная деятельность; содействие укреплению семьи и т. д.

Аналогичным образом в соответствии со ст. 243-W муниципалитетам предоставляются полномочия в сферах, перечисленных в приложении XII. К ним относятся: городское планирование; строительство; использование земли; дороги и мосты; водоснабжение; здравоохранение и санитария; борьба с пожарами; экология; озеленение; вопросы культуры, образования, эстетического воспитания; защиты животных; регистрация актов гражданского состояния; инфраструктура и благоустройство городов и т. д.

Легислатуры штатов могут предоставлять панчаятам право сбора налогов, финансовую помощь, а также возможность создания специальных фондов.

В то же время создаваемая губернатором штата *финансовая комиссия* вправе контролировать финансовую деятельность панчаятов и муниципалитетов и давать им соответствующие реко-

мендации по распределению доходов от налогов, средств, фондов и дотаций между штатом и панчаятами.

Для координации, консолидации и реализации планов развития панчаятов легислатурами штатов создаются *районные плановые комиссии.* В федеральных районах создаются аналогичные федеральные комиссии.

В городских и индустриально развитых районах в каждом штате и союзной территории создаются *муниципалитеты.*

Также в Индии создаются поселки городского типа называемые "нагар панчаят" (или иначе — в соответствии с местными языками и обычаями). Для меньших городских территорий формируются *муниципальные советы.* На более крупных городских территориях организуются *муниципальные корпорации.*

Размеры территорий и их соответствие тому или иному типу муниципалитета определяются решением губернатора штата, исходя из оценки количества жителей, плотности населения, уровня и перспектив промышленного развития и т. д.

В случае неподпадения местности по каким-либо параметрам под понятие муниципалитета того или иного уровня губернатор может предоставить ей *статус промышленного района* (industrial township).

Для выборов членов муниципалитетов территория последних делится на административные районы.

Законами штатов может быть предусмотрено представительство в муниципалитетах лиц, обладающих специальными знаниями и опытом в сфере местного управления, членов палат союзного парламента или легислатур штатов, представляющих население муниципалитета и председателей попечительских советов муниципалитетов.

В муниципалитетах, на территории которых проживает более 300 тыс. человек, создаются *попечительские советы.* Кроме того, легислатуры штатов вправе создавать в муниципалитетах различные комитеты.

Ранее действовавшие законы штатов, регламентирующие деятельность панчаятов и муниципалитетов, остаются в силе до тех пор, пока их не сменят новые законы, которые должны быть приняты легислатурами штатов на основе упомянутых выше 73-й и 74-й поправок к Конституции. Таким образом, законодательная база и реально действующая система панчаятов и муниципалитетов находятся в процессе интенсивной перестройки. Эта перестройка представляет собой весьма сложный процесс, так как, по официальным данным, 23% сельского населения до сих пор не имеют возможности на демократической основе избирать органы местного самоуправления[1].

[1] *Юрлов Н. Ф.* Россия и Индия в меняющемся мире. М., 1998. С. 50.

Глава 23. Основы конституционного права стран СНГ[1]

Распад Союза ССР и образование на его месте независимых и суверенных государств — бывших союзных республик — предопределили необходимость правового оформления и закрепления новой государственности. Их первыми шагами на этом пути стали выработка и принятие новых конституций, которые бы отвечали их новому международно-правовому статусу. С провозглашением суверенитета и независимости в упомянутых государствах начинается активизация процессов формирования нового конституционного строя.

Вместе с тем политические, экономические, культурные и иные связи, сложившиеся в период длительного пребывания народов этих стран в рамках единого союзного государства — Союза ССР, — настоятельно диктовали необходимость их нового объединения. Этим объединением стало Содружество Независимых Государств, построенное на международно-правовой основе. В результате свободного волеизъявления Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина[2] приняли решение об образовании Содружества Независимых Государств (СНГ), основанного на началах суверенного равенства всех членов СНГ, которые являются самостоятельными и равноправными субъектами международного права. Важнейшей задачей Содружества государства-участники определили сотрудничество в области экономики, таможенного дела, охраны границ, в военно-политической и социально-гуманитарной сферах, а также в некоторых других областях государственной и общественной жизни.

Преобразования, обозначившиеся в общественной жизни стран СНГ практически с момента обретения независимости, вызвали необходимость совершенствования и дальнейшего развития конституционно-правового регулирования государственной и общественной жизни. Свидетельством этому является интенсификация процесса обновления конституционного законодательства, результатом которой явилось принятие в странах СНГ новых конституций: Азербайджанской Республики 13 ноября 1995 г.; Республики Армения 5 июля 1995 г.; Республики Беларусь 24 ноября 1996 г.; Грузии 24 августа 1995 г.; Республики Казахстан 30 августа 1995 г.; Кыргызской Республики 5 мая 1993 г. с изменениями 10 января

[1] Конституционное право России, являясь предметом особого учебного курса, в настоящем учебнике не рассматривается.
[2] Однако, так как Украина до сих пор не ратифицировала Соглашение о создании СНГ, она формально не является участницей Устава СНГ.

1995 г.; Республики Молдова 29 июля 1994 г.; России 12 декабря 1993 г.; Таджикистана 6 ноября 1994 г.; Туркменистана 18 мая 1992 г. с изменениями 27 декабря 1995 г.; Узбекистана 8 декабря 1992 г. с изменениями и дополнениями 28 декабря 1993 г.; Украины 12 июля 1996 г. Конституционные реформы проходят и в республиках, входящих в состав государств СНГ. Новые конституции, например, приняты в Абхазии (26 ноября 1994 г.), Каракалпакстане (9 апреля 1993 г.).

Интенсивность конституционных реформ в странах СНГ свидетельствует о серьезных изменениях, происходящих в государственном устройстве этих стран, в новом отношении к общепризнанным в мировом сообществе демократическим ценностям, в построении новой организации органов государственной власти и органов местного самоуправления. Конституции и текущее законодательство в государствах — членах СНГ более контрастно, нежели ранее, отражает специфические национальные и исторические особенности этих территорий.

§ 1. Общие положения конституций стран СНГ

В конституциях и текущем законодательстве стран СНГ заметно влияние общепризнанных принципов и норм международного права, что отражает современный прогрессивный подход к формированию и содержанию национальных правовых систем, прогрессивные интеграционные тенденции в праве. Особое влияние на конституционное развитие стран СНГ и на их текущее законодательство оказали такие международно-правовые акты, как Устав ООН; Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Хельсинкский заключительный акт 1978 г. и другие международно-правовые акты, имеющие первостепенное значение для становления и развития демократической правовой государственности.

Демократическая направленность преобразований, происходящих в обществе и государстве, находит свое отражение в конституциях стран СНГ. Конституционные реформы, осуществленные и осуществляемые в этих странах, наглядно свидетельствуют о тех общественно-политических процессах, которые связаны с совершенствованием организации государственной власти в постсоветский период. Конституционное закрепление прав человека и гражданина, утверждение государственного суверенитета, становление рыночных отношений характеризуют основные направления конституционного развития стран СНГ. На основе конституций стран СНГ развертывается формирование их правовых систем.

Основы конституционного строя

Основы конституционного строя утверждаются на принципиально новых для этих государств демократических принципах, общепризнанных в мировом сообществе, таких, как: провозглашение демократического характера государства; признание человека высшей ценностью в обществе и государстве и конституционное закрепление его основных прав и свобод; народовластие; принцип разделения властей; стремление к правовой государственности; верховенство закона во всех сферах государственной жизни; политический плюрализм; равноправие и плюрализм всех форм собственности; социальная направленность государственной власти; светский характер государства. В той или иной форме закрепление или декларация этих принципов присутствуют во всех конституциях стран СНГ.

Так, в Конституции Республики Армения глава I специально посвящена основам конституционного строя. Республика Армения провозглашается суверенным, демократическим, социальным, правовым государством, которое обеспечивает защиту прав и свобод человека на основе Конституции и законов государства и в соответствии с принципами и нормами международного права и государственная власть в которой осуществляется на основе принципа разделения властей. В Конституции Республики Молдова в разделе I "Основные принципы" Республика Молдова провозглашается демократическим правовым государством, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются Конституцией. В Конституции Украины в разделе I "Общие положения" закрепляется, что Украина является суверенным и независимым, демократическим, социальным правовым государством с республиканской формой правления, в котором человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность признаются наивысшей социальной ценностью, а государственная власть осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Большинство конституций стран СНГ закрепляют **суверенитет народа** и народ провозглашается единственным источником государственной власти.

Большое значение в конституциях стран СНГ придается провозглашению государственного суверенитета. В своих конституциях они стремятся особо подчеркнуть суверенный характер их государственности. Такое особое внимание конституционному закреплению государственного суверенитета объясняется тем, что народы большинства бывших республик СССР ни до его образования, ни после **не имели собственного** независимого суверенного государства. Так, Конституция Туркменистана гарантирует верховенство и полноту государственной власти на своей территории.

В ней говорится, что "Государственный суверенитет и территория Туркменистана едины и неделимы" (ст. 1). В Конституции Украины (ст. 2) закреплено, что суверенитет Украины распространяется на всю ее территорию. В Конституции Армении (ст. 1) Республика Армения провозглашается суверенным государством. Статья 1 Конституции Кыргызской Республики провозглашает, что суверенитет Кыргызской Республики не ограничен и распространяется на всю ее территорию. Аналогичные положения содержатся в конституциях и других стран СНГ.

Конституции стран СНГ распространяют принцип государственного суверенитета и на сферу внешнеполитических отношений. В конституциях упомянутых стран прямо или косвенно подчеркивается, что они являются полноправными субъектами международных отношений и их внешняя политика построена на принципах суверенного равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного разрешения международных споров, невмешательства во внутренние дела других государств, территориальной целостности государств, а также на основе других общепризнанных принципов и норм международного права. Так, например, в главе VI Конституции Республики Узбекистан, посвященной внешней политике, говорится: "Республика Узбекистан является полноправным субъектом международных отношений".

Практически все конституции государств СНГ закрепляют **социальный характер государства.** Это означает, что конституцией на государство возлагается обязанность стремиться к обеспечению социальной справедливости и благополучия населения страны, а также проводить такую социальную политику, которая нацелена на социальную защищенность человека. Конкретно это выражается в том, что конституция обязывает государство всемерно способствовать созданию достойных условий жизни человека для его всестороннего, гармоничного, свободного, творческого развития. В соответствии с конституцией, государство обязано способствовать как можно большей занятости населения, гарантировать минимальный уровень оплаты труда, обеспечивать поддержку семьи и обеспечивать реализацию родительских прав, охранять здоровье людей. В конституциях стран СНГ на государство возлагаются обязанности в сфере социального обеспечения и социальной поддержки инвалидов, пожилых людей и других категорий населения, имеющих право на социальное обеспечение. Основные законы упомянутых государств закрепляют гарантии социального обеспечения из бюджета государства по старости, в случае болезни или утраты трудоспособности, потери кормильца. В конституциях стран СНГ предусматриваются обязанности государства по обеспечению экологического благополучия в государстве.

Важнейшее место в конституциях стран СНГ отводится регулированию вопросов, связанных с **правом собственности.** Следует

отметить, что в каждой отдельной стране — участнице СНГ конституционно-правовое регулирование основополагающих отношений в сфере собственности порой существенно отличается. Так, не все конституции провозглашают многообразие форм собственности. Например, в ст. 13 Конституции Республики Беларусь говорится, что "собственность может быть государственной и частной", а в ст. 14 Конституции Азербайджанской Республики закреплено, что "собственность может быть государственной, частной и муниципальной".

Большинство конституций стран СНГ провозглашают равную защиту всех форм собственности. Они закрепляют равноправие всех форм и видов собственности, гарантируют их равную защиту и одинаковые условия для их развития. Так, в ст. 53 Конституции Узбекистана читаем: "Частная собственность наряду с другими формами собственности неприкосновенна и защищается государством". Однако в некоторых конституциях говорится не о защите всех форм собственности, а о защите всех субъектов права собственности. Например, в ст. 13 Конституции Украины устанавливается: "Государство обеспечивает защиту прав всех субъектов права собственности и хозяйствования, социальную направленность экономики. Все субъекты права собственности равны перед законом".

Конституции запрещают конфискацию собственности, за исключением случаев ее незаконного приобретения и только по решению суда. Вместе с тем в разделах о правах и свободах человека и гражданина многие конституции стран СНГ наряду с гарантиями права собственности допускают в исключительных случаях, предусмотренных законом, отчуждение имущества для государственных нужд при условии его равноценного возмещения. Так, в п. 3 ст. 26 Конституции Республики Казахстан говорится: "Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения".

В конституциях стран СНГ земля, недра, леса и другие природные ресурсы признаются либо собственностью государства, либо собственностью народа, по поручению которого государственные органы осуществляют права собственности народа. Согласно ст. 13 Конституции Украины "земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектами права собственности украинского народа". В то же время в Конституции Республики Узбекистан (ст. 55) земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы объявляются общенациональным богатством и подлежат рациональному использованию и охраняются государ-

ством. Одновременно конституции допускают, что земля, недра и природные ресурсы могут быть объектами разных форм собственности.

Практически все конституции стран СНГ провозглашают **демократический характер государства.** В основных законах этих государств запрещается узурпация государственной власти кем бы то ни было. Об этом, например, говорится в ст. 5 Конституции Азербайджана: "Ни одна народность Азербайджана, ни одно лицо, социальная группа или организация не может присвоить полномочие по осуществлению государственной власти"; в п. 2 ст. 2 Конституции Республики Молдова устанавливается, что "ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа"; в п. 3 ст. 3 Конституции Республики Казахстан закреплено: "Никто не может присваивать власть в Республике Казахстан. Присвоение власти преследуется по закону...". Подобные положения закреплены в конституциях и других государств СНГ.

В ряде конституций государств СНГ провозглашается **политический плюрализм и идеологическое многообразие.** Так, в ст. 7 Конституции Республики Армения говорится: "...в Республике Армения признается многопартийность"; в п. 1 ст. 5 Конституции Республики Казахстан закреплено, что в Республике "...признается идеологическое и политическое многообразие"; в п. 3 ст. 1 Конституции Республики Молдова провозглашается, что: "...справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются".

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что в странах Содружества на конституционном уровне провозглашается многообразие политических институтов и мнений, а также запрет на провозглашение какой-либо идеологии в качестве государственной.

Конституции ряда стран СНГ допускают множественность общественных организаций и массовых общественных движений. Конституционные положения, закрепляющие основы правового статуса общественных объединений, получают свое развитие в текущем законодательстве стран СНГ. Так, в Республике Беларусь в 1994 г. вступил в действие Закон Республики Беларусь "Об общественных объединениях", в который были внесены изменения в январе 1995 г.

Среди общественных объединений, составляющих важнейшую часть политических систем этих стран, особое место занимают **политические партии.** Организация, порядок деятельности политических партий, их правовое положение, взаимоотношения с государством в ряде стран Содружества регулируются специальными законодательными актами. Так, 4 октября 1994 г. в

Республике Беларусь был принят Закон "О политических партиях", в который 22 марта 1995 г. были внесены изменения и дополнения. Аналогичные законы имеются и в некоторых других государствах СНГ.

В конституциях стран Содружества, а также в законодательных актах о политических партиях, как правило, провозглашается равноправие всех общественных объединений. Однако, наделяя общественные объединения, и в том числе политические партии, равными правами, конституции и текущее законодательство одновременно определяют основные принципы их деятельности. Во всех конституциях стран СНГ, в которых имеются положения о политических партиях и других общественных объединениях, строго предписывается, что деятельность политических партий не может противоречить положениям Конституции и законодательству государства. Так, в ст. 7 Конституции Республики Армения говорится: "Партии образовываются свободно, способствуют формированию и выражению политической воли народа. Их деятельность не может противоречить Конституции и законам, а структура и образ действий — принципам демократии".

Конституции и текущее законодательство о политических партиях и общественных объединениях запрещают создание и деятельность политических партий и других общественных объединений, которые в своих программных документах (или в процессе своей деятельности) ставят целью насильственное изменение основ конституционного строя, нарушение целостности государства, подрыв его безопасности. Конституции запрещают деятельность партийных организаций в государственных органах, на предприятиях и в армии. Законодательством ряда стран СНГ запрещается деятельность общественных организаций, носящая антиобщественную и антигуманную направленность. Например, согласно п. 3 ст. 5 Конституции Республики Казахстан "запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований".

В большинстве конституций стран СНГ провозглашается **светский характер государства. В** соответствующих положениях конституций прямо или косвенно закреплено, что церковь отделена от государства и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Большинство конституций стран СНГ, прямо или косвенно, провозглашают систему государственного образования, отделенного от церкви, и закрепляют светский характер образования. Одновременно конституции указывают, что правовой статус и порядок образования религиозных объединений определяются законодательством государства, зача-

стую при этом признается равноправие всех религиозных конфессий, действующих на территории страны. В ст. 16 Конституции Республики Беларусь установлено: "Все религии и вероисповедания равны перед законом. Установление каких-либо преимуществ или ограничений одной религии или вероисповедания по отношению к другим религиям не допускается".

Основы правового статуса личности

Значительное место в конституционном праве государств — участников СНГ занимают постановления, закрепляющие основы правового статуса личности. Степень развития данного государственно-правового института определяется характером политических реформ, проходящих в каждой из стран — участниц Содружества. Важное значение для наиболее полного конституционного закрепления демократических прав и свобод личности в странах СНГ имеет также их приверженность принципам международного права, закрепленным в следующих международно-правовых документах: Уставе ООН; Всеобщей декларации прав человека 1948 г.; Международном пакте о гражданских и политических правах; Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и ряде других важных международно-правовых документов, относящихся к международному гуманитарному праву. Органичным дополнением этим основополагающим документам в области прав человека в странах СНГ явились Устав СНГ, Декларация о международных обязательствах в области прав и основных свобод в странах СНГ 1994 г. и Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека 1995 г.

Содержание разделов конституций стран СНГ, посвященных правовому статусу личности, свидетельствует об имплементации международно-правовых норм, посвященных правам и свободам человека, в их внутригосударственное законодательство. Очевидно, что в современном мире государства — члены СНГ не могут быть полноправными членами международного сообщества, строго не ориентируя свое законодательство и свою государственную политику на установившиеся международные стандарты в области соблюдения основных прав и свобод человека.

Для конституций стран СНГ характерно также **признание человека высшей ценностью.** Так, в ст. 2 Конституции Республики Беларусь отмечается приоритетное значение для государственной политики прав и свобод человека: "Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства", а в п. 2 ст. 15 Конституции Кыргызской Республики говорится: "Основные права и свободы человека принадлежат каждому от рождения. Они признаются в качестве абсолютных, неотчуждаемых и защищаемых законом и судом от посягательств со стороны кого бы то ни было". Подобные принципи-

альные положения, касающиеся основных прав человека, содержатся в конституциях и других стран СНГ.

В соответствии с конституциями стран СНГ, гарантом прав и свобод выступает государство. Так, в п. 1 ст. 24 Конституции Республики Молдова закреплено: "Государство гарантирует каждому человеку право на жизнь и на физическую и психическую неприкосновенность", а в п. 1 ст. 26, посвященной праву на защиту, говорится, что "право на защиту гарантируется".

На государство возлагается ответственность по обеспечению условий для свободного развития и самореализации личности. Государству предписывается защищать жизнь и здоровье, честь и достоинство, свободу, неприкосновенность и безопасность личности независимо от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии и других обстоятельств.

Гражданство в странах СНГ

Правовой статус личности в странах СНГ в значительной мере зависит от характера института гражданства. Содержание данного института складывается, прежде всего, из конституционных норм, которые получают свое развитие в текущем законодательстве. Все конституции государств СНГ включают в себя нормы о гражданстве. Конституционное право закрепляет равное гражданство вне зависимости от оснований его приобретения. Об этом либо прямо говорится в соответствующих положениях конституции, либо это вытекает из смысла конституционных статей о гражданстве или из разделов конституций о правах и свободах. Так, в п. 1 ст. 10 Конституции Республики Казахстан говорится: "Гражданство Республики Казахстан приобретается и прекращается в соответствии с законом, является единым и равным независимо от оснований его приобретения". В ряде других конституций государств — участников СНГ прямо не говорится о равенстве гражданства вне зависимости от оснований его приобретения, но провозглашается равноправие всех граждан.

Все конституции стран СНГ запрещают лишение гражданства по каким-либо мотивам. Согласно внутреннему законодательству стран СНГ, заключение или расторжение брака с гражданином другого государства или лицом без гражданства автоматически не влечет за собой изменение гражданства супруга или супруги.

Одновременно многие конституции закрепляют право гражданина изменить свое гражданство. В соответствии с конституциями стран СНГ никто не может быть лишен этого права. В ст. 7 Конституции Туркменистана говорится: "Никто не может быть лишен гражданства или права изменить гражданство", а в п. 2 ст. 10 Конституции Республики Казахстан установлено: "Гражданин Республики ни при каких условиях не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может

быть изгнан за пределы Казахстана". Большинство конституций стран СНГ не признают двойного гражданства. Однако законодательство некоторых из государств — участников Содружества допускает двойное гражданство в соответствии с национальным законодательством и международным договором. К таким государствам, например, относятся Туркменистан и Республика Молдова.

В конституциях всех государств СНГ закрепляется основополагающий принцип гражданства — принцип защиты и покровительства государства своим гражданам как внутри страны, так и за пределами государства. Пункт 4 ст. 13 Конституции Кыргызской Республики, например, гласит: "Кыргызская Республика гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами".

Конституционно-правовые нормы национального законодательства стран СНГ закрепляют положения, согласно которым гражданин государства не может быть выдан другому государству иначе, чем на основании национального закона и международного договора.

Конституционные права и свободы

Основой правового статуса личности каждой конкретной страны — участницы СНГ является совокупность основных прав и свобод человека и гражданина и их гарантий, а также обязанностей, закрепленных в конституциях этих государств.

Права и свободы, прокламируемые в конституциях стран — участниц СНГ, условно можно подразделить на три группы: **личные, политические** и **социально-экономические.** Условность такой классификации прав и свобод состоит в том, что перечень и содержание конституционных прав и свобод в известной степени отличается в каждом конкретном государстве — участнике СНГ. Это объясняется особенностями каждой конкретной страны, а также уровнем и особенностями экономического и политического развития, этнографическими особенностями и другими причинами. Этот перечень закрепляемых в конституции прав и свобод может в известной степени отличаться в разных государствах. Однако в некоторых конституциях в разделе о правах и свободах делается оговорка о том, что данный перечень прав и свобод не является исчерпывающим и не умаляет прав и свобод, закрепленных в других нормативно-правовых актах государства. Так, в Конституции Кыргызской Республики в п. 2 ст. 16 говорится: "Перечисление в Конституции прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека".

Характерной особенностью группы личных прав и свобод является то, что обладание этими правами непосредственно не зависит от принадлежности человека к гражданству государства. Данная группа прав включает в себя наиболее жизненно важные

права и свободы. Эти права неотчуждаемы и принадлежат каждому человеку по факту рождения.

Главным личным правом человека, закрепленным в конституциях всех стран — участниц СНГ, является *право на жизнь.* В демократическом государстве это неотъемлемое естественное право человека обеспечивается всей совокупностью государственно-правовых и других общественно-политических институтов. Конкретно это выражается в характере проводимой государством внутренней и внешней политики. Закрепляя это право в своих конституциях, страны — участницы Содружества возлагают на государство определенные обязанности в отношении сохранения жизни человека. Это предполагает, что, определяя основные направления своей внутренней политики, государство обязано планировать ее таким образом, чтобы в ходе ее реализации в максимальной степени исключить угрозу жизни людей, проживающих на территории данного государства. Государство должно стремиться избегать при проведении внутренней политики внутренних межнациональных вооруженных конфликтов, предпринимать меры по охране окружающей среды, бороться с преступлениями, направленными против жизни человека, и т. д. Так, в ст. 9 Конституции Кыргызской Республики закреплено, что использование вооруженных сил для решения внутригосударственных политических вопросов запрещается, а пропаганда и разжигание межнациональной розни являются антиконституционными. В своей внешней политике страны СНГ отказываются от войны как средства разрешения международных споров и строят свои вооруженные силы на основе принципа самообороны и оборонительной достаточности. Так, в ст. 18 Конституции Республики Беларусь установлено, что Республика Беларусь в своей внешней политике исходит из принципов неприменения силы или угрозы силой и мирного урегулирования споров. Некоторые государства СНГ ставят перспективную задачу отказаться в обозримом будущем от применения смертной казни как исключительной меры наказания.

К группе конституционных личных прав относится право *на охрану государством свободы, неприкосновенности и достоинства личности.* Так, в п. 1 ст. 25 Конституции Республики Молдова говорится: "Право на свободу и личную неприкосновенность нерушимо", а в ст. 18 Конституции Республики Армения закреплено: "Каждый имеет право на свободу и неприкосновенность. Человек не может быть подвергнут аресту, обыску иначе, как в установленном законом порядке. Он может быть заключен под стражу только по решению суда в установленном законом порядке".

Все конституции стран — участниц Содружества закрепляют *право на неприкосновенность жилища* как одно из важнейших в данной группе конституционных прав и свобод. Все конституции запрещают проникать против воли человека в его жилище, за исключением предусмотренных законом случаев. Конституция Республики Молдова запрещает проникать не только в жилище че-

ловека без его согласия, но и в место пребывания лица, при этом Конституция Республики Молдова не уточняет содержание понятия "место пребывания лица". Так, в п. 1 ст. 29 Конституции Республики Молдова установлено: "Жилище и место пребывания неприкосновенны. Никто не может проникать или находиться в жилище или месте пребывания лица без его согласия". Одновременно в п. 2 этой же статьи перечисляются случаи отступления от данного права.

В конституциях стран СНГ закрепляется *право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.* Формулировки данного права в конституциях названных выше государств примерно одинаковы. Однако конституции и текущее законодательство допускают ограничение этого права в интересах расследования уголовных дел и только на основании закона и при наличии судебного решения.

Конституции стран СНГ закрепляют за человеком *право на защиту своей частной жизни от незаконного вмешательства.* В отдельных случаях данное право объединено в одной статье с правом на неприкосновенность жилища, с правом на защиту чести и достоинства и с правом на тайну переписки и иных сообщений. Так, в ст. 27 Конституции Республики Узбекистан говорится: "Каждый имеет право на защиту от посягательств на его честь и достоинство, вмешательства в его частную жизнь, на неприкосновенность его жилища. Никто не вправе войти в жилище, производить обыск или осмотр, нарушать тайну переписки и телефонных разговоров иначе, как в случае и порядке, предусмотренных законом".

Гарантии данного права проявляются в том, что конституции, как правило, запрещают сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни человека без его согласия. В конституциях стран СНГ данное право иногда включает в себя также право на тайну переписки, телефонных переговоров и иных сообщений. Так, в п. 1 ст. 20 Конституции Грузии говорится: "Личная жизнь каждого человека, его рабочее место, личные записи, переписка, переговоры по телефону или с использованием других технических средств, а также полученные с помощью технических средств уведомления неприкосновенны".

Право на свободу передвижения закрепляется примерно одинаково во всех конституциях стран — участниц СНГ. Как правило, закрепляется не только свобода передвижения по территории государства, но и право на выезд из страны и на беспрепятственное возвращение обратно. Однако, исходя из содержания положений конституций некоторых государств, можно сделать вывод, что законодательством предусматриваются ограничения не только на выезд из страны, но и на возвращение в страну. Так, например, в п. 2 ст. 22 Конституции Грузии говорится: "Каждый, кто законно находится в Грузии, может свободно выезжать из Гру-

зии. Гражданин вправе свободно въезжать в Грузию". Однако в п. 3 этой же статьи установлено: "Ограничение прав, указанных в пунктах 1 и 2, допускается только в соответствии с законом, в целях обеспечения необходимой для осуществления в демократическом обществе государственной или общественной безопасности, охраны здоровья, предотвращения преступности или осуществления правосудия".

Все конституции стран СНГ закрепляют *свободу совести, свободу вероисповедания.* Однако нужно отметить, что в конституциях различных стран формулировка соответствующей статьи о свободе совести в значительной степени отличается как по объему, так и по содержанию. Так, например, в Конституции Республики Казахстан содержание ст. 22 состоит из двух лаконичных пунктов: "1. Каждый имеет право на свободу совести. 2. Осуществление права на свободу совести не должно обусловливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством." Вместе с тем в Конституции Туркменистана свобода религий и вероисповеданий закреплена в разделе об основах конституционного строя и там, в ст. 11, дается развернутая формулировка данной свободы и закрепляются гарантии ее реализации.

В некоторых конституциях свобода совести закрепляется не самостоятельно в отдельной статье, а в сочетании с другими личными правами. Так, в Конституции Республики Армения свобода совести и вероисповедания закрепляется в сочетании с правом на свободу мысли (ст. 23 Конституции).

В большинстве конституций стран СНГ в конституционных положениях, посвященных свободе совести, закрепляется, что каждый вправе единолично или совместно с другими исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, самостоятельно определять свое отношение к религии, а также распространять религиозные убеждения, участвовать в отправлении религиозных культов.

Конституции стран СНГ закрепляют *свободу мысли и слова, а также право свободно получать, искать, распространять информацию.* Как правило, в конституциях государств Содружества эти права и свободы закрепляются в одном блоке. Однако формулировки и содержание соответствующих положений конституций стран СНГ, посвященных свободе слова, могут существенно отличаться. В одних конституциях законодатель ограничивается лишь краткой формулировкой о свободе слова, в других дается развернутое содержание данной свободы. Так, в ст. 33 Конституции Республики Беларусь само понятие *свобода слова* не употребляется, но из смысла статьи следует, что речь идет в том числе и о свободе слова: "Каждому гарантируется свобода мнений, убеждений и их свободное выражение", а, например, в п. 1, 2 ст. 32 Конституции Республики Молдова аналогичная статья сформулирована более развернуто: "Каждому гражданину гарантируется

свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами. Свобода выражения не должна наносить ущерб чести, достоинству или праву другого лица иметь собственные взгляды".

Конституции стран СНГ, закрепляя свободу слова, мысли, убеждений, одновременно устанавливают, что никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или к отказу от них.

Важное место в конституциях стран — участниц Содружества занимает группа *политических прав и свобод.* Эта группа конституционных прав и свобод тесно связана с гражданством и осуществлением государственной власти. В общих чертах можно определить круг политических прав и свобод, закрепляемых во всех конституциях стран СНГ. К ним относятся: *право на участие в управлении делами государства; право граждан направлять личные и коллективные обращения в государственные органы; право граждан на равный доступ к государственной службе; право на свободу объединений; свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций; право избирать и быть избранным.*

Содержание конституционных статей, закрепляющих *право граждан на участие в управлении делами государства,* в конституциях стран СНГ отличается незначительно. Так, ст. 27 Конституции Республики Армения гласит: "Граждане Республики Армения, достигшие возраста 18 лет, имеют право непосредственно или через избранных свободным волеизъявлением своих представителей участвовать в управлении государством". В данном случае право на участие граждан в управлении государством дополняется положением Конституции, закрепленным в ст. 2 главы I "Основы конституционного строя", где говорится о том, что народ осуществляет свою власть посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией государственные органы, органы местного самоуправления и через должностных лиц. Однако в некоторых конституциях стран СНГ говорится об участии граждан в управлении не государственными, а общественными делами. Так, в п. 1 ст. 39 Конституции Республики Молдова установлено: "Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей". В данном случае подразумевается, что гражданин имеет право участвовать не только в управлении государством, но и в работе органов местного самоуправления и в других негосударственных организациях.

Право обращаться с индивидуальными и коллективными посланиями (петициями) также закреплено в конституциях стран СНГ. Наличие этого права является гарантией общественно-политической активности граждан данных стран. Формулировки конституционных положений, посвященных данному праву, в каждой отдельной стране СНГ часто содержат не только определение данного права, но и конституционные гарантии его реализации,

которые выражаются в обязанностях, возлагаемых конституцией на государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в этих органах. Так, в ст. 40 Конституции Украины закреплено: "Все имеют право направлять индивидуальные или коллективные письменные обращения либо лично обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к должностным и служебным лицам этих органов, которые обязаны рассмотреть обращение и дать обоснованный ответ в установленный законом срок".

Право на равный доступ к государственной службе самым тесным образом связано с конституционным правом на участие в управлении делами государства. Конституции стран — участниц Содружества, как правило, закрепляют данное право в совокупности с правом на участие в управлении государственными делами. Однако в некоторых конституциях право на равный доступ к государственной службе специально не закрепляется. Так, например, Конституции Узбекистана, Туркменистана, Таджикистана специально такого права не закрепляют, однако оно логически вытекает из конституционных положений о равноправии граждан государства, закрепленных в конституциях упомянутых стран. В некоторых конституциях закрепляется право граждан на участие в отправлении правосудия.

Право граждан на объединение. Такое конституционное право имеет место во всех конституциях стран СНГ. Часто в соответствующих конституционных положениях, закрепляющих это право, особо упоминается о праве на создание профессиональных союзов. Одновременно конституции некоторых стран СНГ закрепляют гарантии прав оппозиционного меньшинства в политических партиях (например, ст. 34 Конституции Республики Узбекистан).

Свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Это право закрепляется во всех конституциях стран СНГ. Однако часто конституции, закрепляя это право, ставят непременное условие, что граждане могут собираться только мирно и без оружия. В большинстве конституций данное право относится к группе политических конституционных прав. Но в некоторых конституциях стран СНГ данное право отнесено к правам человека, как, например, в Конституции Азербайджанской Республики.

Избирательные права во всех конституциях стран СНГ закрепляются только за гражданами. Часто эти права закрепляются в контексте права граждан на участие в управлении государством. Практически все конституции содержат ограничение этого права в отношении граждан, признанных судом недееспособными, и в отношении граждан, отбывающих наказание по приговору суда. В отдельных конституциях не перечисляются категории граждан, лишенных избирательных прав, а только говорится о том, что ограничение в избирательных правах осуществляется на основании закона (например, п. 2 ст. 38 Конституции Республики Молдова).

Активное избирательное право в странах СНГ обычно предоставляется гражданам с 18 лет, а возрастной ценз пассивного избирательного права в парламент колеблется в разных странах в пределах от 21 года до 25 лет.

Важнейшей составной частью правового статуса личности в странах СНГ является группа конституционных социально-экономических прав и свобод. Эти права и свободы представляют собой важнейшую часть экономической основы реализации всех остальных прав и свобод человека и гражданина. Без конституционных социально-экономических прав и свобод невозможно говорить о наиболее полной реализации остальных конституционных прав и свобод.

Конституции стран, вошедших в Содружество Независимых Государств, закрепляют права и свободы данной группы и гарантируют их в той степени, в которой это позволяют экономический потенциал государства и возможности национальной экономики.

Конституции стран СНГ в соответствующих разделах о правах и свободах закрепляют *право каждого на владение, пользование и распоряжение частной собственностью.* В ряде конституций дается развернутая формулировка данного права. В них также упоминается о праве каждого на пользование результатами своей интеллектуальной и творческой деятельности (например, ст. 41 Конституции Украины). Как правило, в конституциях упомянутых выше стран вместе с закреплением права граждан на собственность закрепляется и *право на наследование собственности.* Вместе с тем следует обратить внимание на то, что некоторые конституции особо оговаривают *право собственности на землю* и в некоторых из них круг субъектов, имеющих право собственности на землю, ограничивается только гражданами данного государства (например, ст. 28 Конституции Республики Армения). Однако в этом случае в конституции делается оговорка, что иностранные граждане и лица без гражданства могут пользоваться правом собственности на землю в случаях, предусмотренных законом.

Свобода труда и свобода выбора рода деятельности и профессии закрепляется практически во всех конституциях стран СНГ. Однако в некоторых конституциях закрепляется не *право на труд,* а *свобода труда* (п. 2 Конституции Кыргызской Республики; п. 1, 2 ст. 30; ст. 31 Конституции Грузии). Вместе с тем, например, на Грузинское государство Конституцией возлагается обязанность содействовать развитию свободного предпринимательства и конкуренции, а также заботиться о равномерном социально-экономическом развитии всей территории страны.

Устанавливая право на труд, конституции стран СНГ в подавляющем большинстве содержат запрет на применение принудительного труда. Однако некоторые конституции допускают ограничение этого права по приговору суда, а также в условиях чрезвычайного и военного положения (например, п. 1 ст. 24 Кон-

ституции Республики Казахстан; ст. 44 Конституции Республики Молдова; ст. 38 Конституции Республики Узбекистан).

В совокупности с закреплением права на труд конституции закрепляют также за человеком *право на справедливую и не ниже установленного законом минимального размера оплату труда.*

Конституции стран СНГ закрепляют также *право на охрану труда.* Помимо закрепления данного права конституции одновременно возлагают на государство обязанность осуществлять охрану труда, которая заключается в том, чтобы на предприятиях, независимо от их принадлежности к определенной форме собственности, соблюдались правила безопасности и гигиены труда.

С правом на труд самым тесным образом связано *право на отдых.* Это право гарантируется во всех конституциях упомянутых выше государств тем, что основные законы стран СНГ устанавливают восьмичасовую максимальную продолжительность рабочего дня, а также законодательно закрепленные выходные и праздничные дни и ежегодный оплачиваемый отпуск. В некоторых конституциях устанавливается также и минимальная продолжительность ежегодного отпуска (например, ст. 44 Конституции Азербайджанской Республики).

Ориентация многих государств — участников Содружества на проведение в своих странах реформ, направленных на становление рыночной экономики, вызвало значительный избыток рабочей силы. Конституции этих стран по-разному решают вопрос о защите своих граждан от безработицы. В ряде конституций прямо не говорится о защите граждан от безработицы, а лишь упоминается о том, что на государство возлагается обязанность заботиться о равномерном социально-экономическом развитии всей страны и способствовать трудоустройству граждан, не имеющих работы (ст. 31, 32 Конституции Республики Грузия). Подобные положения содержатся и в Конституции Республики Беларусь (ст. 41).

В контексте права на труд в конституциях упомянутых выше стран закрепляются конституционные гарантии, заключающиеся в том, что на государство возлагаются обязанности по развитию профессионального обучения, подготовке и переподготовке кадров в соответствии с общественными потребностями (например, ст. 43 Конституции Украины).

В конституциях некоторых государств закрепляется *право на забастовку.* Однако многие конституции устанавливают, что такое право может быть признано законным лишь при условии, что забастовка проводится с целью защиты профессиональных интересов экономического и социального характера (п. 1 ст. 45 Конституции Республики Молдова). В некоторых конституциях право на забастовку не закреплено (Конституция Республики Таджикистан; Конституция Туркменистана; Конституция Республики Узбекистан). В отдельных конституциях предусмотрено, что право на забастовку может быть ограничено на основании закона при условии, что проведение забастовки угрожает национальной

безопасности или нарушает права и свободы других людей (ст. 44 Конституции Украины).

Право на жилище закрепляется в конституциях большинства стран СНГ. В некоторых конституциях это право закрепляется в контексте *права на неприкосновенность жилища* (например, п. 2 ст. 25 Конституции Республики Казахстан). Конституции государств СНГ обусловливают предоставление этого права тем, что основная масса населения приобретает жилье на собственные средства, а государство берет на себя обязанность способствовать этому при помощи предоставления льготных кредитов на строительство жилья, развития жилищного строительства в стране, развития производства строительных материалов и т. д. В ряде стран предоставление бесплатного жилья за счет государства возможно только для тех категорий граждан, которые упомянуты в соответствующем законе. В отдельных конституциях вообще не предусматривается предоставление бесплатного государственного жилья, и малоимущим гражданам жилье предоставляется за умеренную доступную плату (например, п. 2 ст. 25 Конституции Республики Казахстан).

Практически все конституции стран Содружества закрепляют *право на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь.* В зависимости от государства закрепление этого права отличается как по объему, так и по содержанию. Так, одни конституции закрепляют не только право на охрану здоровья, но также и право на медицинскую помощь и право на медицинское страхование (например, ст. 49 Конституции Украины). В конституциях некоторых государств как гарантируется бесплатное лечение и лечение за счет средств медицинского страхования в государственных учреждениях здравоохранения, так и предоставляются гарантии в виде обязанностей, возлагаемых на государство, по развитию физической культуры и спорта, по оздоровлению окружающей среды и т. д. (например, ст. 45, 46 Конституции Республики Беларусь).

В некоторых конституциях право на охрану здоровья и медицинскую помощь не закрепляется вообще. Так, в п. 1 ст. 47 Конституции Республики Молдова закрепляется *право на социальное обеспечение и защиту.* В данной статье говорится, что "государство обязано принимать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания". В данном случае можно предположить, что государство берет на себя обязанность обеспечивать соответствующий жизненный уровень населения, а забота о здоровье является делом каждого в отдельности.

Некоторые конституции закрепляют лишь право на охрану здоровья, другие устанавливают еще и конституционные гарантии его реализации. Так, в Конституции Грузии в ст. 37 дается

развернутая формулировка, состоящая из пяти пунктов, объединяющих все права и гарантии прав, связанных с охраной здоровья и медицинским обслуживанием. В Конституции Республики Узбекистан ст. 40 довольно лаконична и гласит: "Каждый имеет право на квалифицированное медицинское обслуживание". Однако, как уже упоминалось выше, от объема конституционных статей в разделах о правах человека и гражданина вовсе не зависит полнота реализации данных прав в повседневной жизни. В решающей степени это зависит от состояния экономики каждой конкретной страны.

Право на социальное обеспечение. Это право предоставляется в государствах — участниках СНГ главным образом в случае болезни, инвалидности, по старости или в случае потери кормильца. Однако объем конституционных статей, посвященных праву на социальное обеспечение, и их содержание существенно отличаются в каждом конкретном государстве. В целом ряде стран реализация права на социальную защиту предполагается за счет средств общеобязательного государственного социального страхования (например, ст. 46 Конституции Украины).

В некоторых конституциях закрепляется также *право на достаточный жизненный уровень.* Такое право предполагает, что государство обязано всемерно способствовать постоянному повышению жизненного уровня населения страны, чтобы каждый человек мог обеспечить себе достойное существование.

Право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду закрепляется в конституциях стран СНГ как в специальной статье (например, ст. 46 Конституции Республики Беларусь), так и в контексте права на охрану здоровья (например, п. 3, 4, 5 ст. 37 Конституции Грузии). Во многих конституциях на государство возлагается обязанность обеспечивать охрану окружающей среды, а государственные органы и должностные лица обязаны беспрепятственно предоставлять населению информацию о состоянии окружающей среды.

Значительное место в разделах конституций стран СНГ о правах и свободах уделяется *защите семьи, материнства и детства.* Однако в некоторых конституциях под защиту взято не только материнство, но и отцовство. Так, например, в п. 1 ст. 27 Конституции Республики Казахстан говорится: "Брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства".

Важнейшим конституционным правом, оказывающим влияние прямо или косвенно на все сферы общественной жизни, является *право на образование.* Конституции стран Содружества, как правило, закрепляют развернутые формулировки этого права, нередко гарантирующие бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях (например, ст. 49 Конституции Республики Беларусь) и устанавливающие обязательное среднее образование (например, ст. 53 Конституции Украины). Гражданам предоставляется право на получение бесплатного высшего обра-

зования в государственных высших учебных заведениях на конкурсной основе. Но конституции предусматривают возможность получения гражданами и платного образования в порядке, установленном законом. Закрепляя право на образование, отдельные конституции устанавливают свободу религиозного образования, подчеркивая при этом, что государственное образование носит светский характер (например, п. 8 ст. 35 Конституции Республики Молдова).

Право на свободу творчества закрепляется в большинстве конституций стран СНГ. Одновременно, некоторые конституции закрепляют гарантии свободы литературного, художественного, научного и технического творчества, а также гарантируют защиту интеллектуальной собственности. В конституционных положениях закрепляется право автора на результаты интеллектуальной, творческой деятельности. Гарантии права пользования результатами своей интеллектуальной деятельности заключаются в положениях конституций о запрете использовать без согласия собственника результаты его интеллектуальной и творческой собственности (например, ст. 54 Конституции Украины).

Отдельные конституции государств — участников СНГ закрепляют *право каждого на участие в культурной жизни,* которое предполагает гарантированную государством общедоступность ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в распоряжении государства. Конституции стран СНГ, закрепляя право на участие в культурной жизни, возлагают на государство обязанности по развитию культурно-просветительных учреждений (например, ст. 51 Конституции Республики Беларусь).

Закрепляя права и свободы, конституции стран СНГ адресуют своим гражданам и другим категориям лиц, проживающим или находящимся на территории государства, **определенные обязанности.** Большая часть конституционных обязанностей адресована всем категориям лиц, проживающим на территории страны, т. е. они в равной степени распространяются на иностранцев и лиц без гражданства. К таким обязанностям относятся, например: *обязанность каждого соблюдать конституцию и законы государства, обязанность уважать права, свободы и законные интересы других лиц и т. д.*

Своим гражданам конституции всех стран — участниц СНГ *адресуют обязанность по защите отечества.*

Закрепление обязанности *платить установленные законом налоги* характерно для конституций всех стран СНГ. Однако некоторые конституции адресуют эту обязанность не каждому, а только своим гражданам.

В конституциях стран СНГ закрепляются также и такие обязанности, как: *обязанность по сохранению памятников культуры и истории, обязанность беречь и охранять природу.*

В отдельных конституциях стран Содружества закрепляется обязанность граждан *быть верными родине* (например, ст. 83

Конституции Азербайджанской Республики). В конституциях ряда стран СНГ закрепляется также обязанность *уважать государственные символы* своей страны (например, п. 2 ст. 34 Конституции Республики Казахстан; ст. 84 Конституции Азербайджанской Республики).

Конституции некоторых государств в разделах о правах и свободах содержат также конституционные положения, сформулированные в форме запретов. Многие конституции стран СНГ запрещают использование прав и свобод в ущерб другим лицам или в целях свержения конституционного строя, разжигания национальной, расовой, религиозной ненависти, пропаганды насилия и войны (например, ст. 48 Конституции Республики Армения).

§ 2. Система государственных органов стран СНГ

Высшие представительные (законодательные) органы

В любом демократическом государстве жизнедеятельность общества обеспечивается совокупностью государственных органов, именуемой государственным механизмом (аппаратом). Функционирование государственного аппарата в странах — участницах СНГ, как и в любом другом государстве, обеспечивается конкретными государственными органами, принадлежащими к определенной ветви власти. Главные, принципиальные основы формирования и деятельности государственного аппарата закрепляются в конституциях этих государств, а также в специальных законах, регламентирующих правовой статус высших и центральных органов государственной власти. Вместе с тем необходимо заметить, что период становления государственного механизма данных государств еще не завершен. Конкретно это выражается в том, что далеко не во всех странах СНГ имеется подробно разработанная правовая основа формирования и деятельности некоторых высших органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

К принципиальным основам построения и деятельности государственного аппарата в странах СНГ относятся конституционные положения, в которых провозглашается разделение властей как один из основополагающих принципов осуществления государственной власти. Этот основополагающий принцип заложен в организацию и деятельность высших органов государства.

По форме правления государства — участники Содружества условно можно разделить на две основные группы: **президентские республики** и **республики со смешанной формой правления.** По отдельным формальным признакам к президентским республикам можно отнести Азербайджанскую Республику, Грузию, Республику Таджикистан, Туркменистан, Республику Узбекистан. Остальные государства Содружества, также условно, можно

отнести к республикам со смешанной формой правления (полупрезидентским).

Парламентаризм как один из наиболее демократических институтов представительства и защиты интересов как каждой отдельной личности, так и всего общества в целом получил свое практическое и законодательное утверждение в союзных республиках Союза ССР только после его распада.

Новые высшие органы законодательной власти, отражая национальные особенности каждой конкретной страны, на практике представляют различные общественные слои и объединения граждан, социальные и национальные группы населения этих стран. Парламентами стран СНГ являются: Милли Меджлис в Азербайджанской Республике; Национальное Собрание Республики Армения; Национальное Собрание Республики Беларусь; Парламент Грузии; Парламент Республики Казахстан; Законодательное собрание Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; Парламент Республики Молдова; Маджлис Оли Республики Таджикистан; Халк Маслахаты (Народный Совет) и Меджлис Туркменистана; Олий Мажлис Республики Узбекистан; Верховная Рада Украины,

Из перечисленных выше государств в вопросе организации высших представительных органов выделяется Туркменистан. Его особенность состоит в том, что в Туркменистане по Конституции образуются два высших представительных органа: Халк Маслахаты, как высший представительный орган народной власти Туркменистана, и Меджлис (парламент), как законодательный орган Туркменистана. Согласно ст. 48 Конституции Туркменистана Халк Маслахаты состоит из избираемых народом по одному от каждого этрапа сроком на пять лет халк векиллери (делегатов), а также представителей трех ветвей власти: Президента республики, депутатов Меджлиса, членов Кабинета министров, председателя Верховного суда, председателя Высшего хозяйственного суда, генерального прокурора, глав административно-территориальных образований среднего и низшего звена (глав администраций велаятов, арчыны (мэров муниципальных советов) шахеров, поселков). Халк векиллери выполняют свои обязанности безвозмездно на протяжении пяти лет — срока их полномочий.

Конституцией Туркменистана (ст. 50) к компетенции Халк Маслахаты отнесены следующие вопросы: принятие решений о целесообразности внесения поправок и дополнений в Конституцию; принятие решений о проведении референдумов; выработка рекомендаций об основных направлениях экономического, социального, политического развития страны; принятие решений об изменении государственной границы и административно-территориального деления; ратификация и денонсация договоров о межгосударственных союзах и иных образованиях; объявление состояния войны и мира и другие.

Работой Халк Маслахаты руководит Президент Туркменистана либо один из членов Халк Маслахаты, избираемый парламентом.

По своей структуре высшие представительные органы законодательной власти стран СНГ являются в большинстве государств однопалатными. Исключение составляют Республика Беларусь, Республика Казахстан и Кыргызская Республика. В этих государствах парламенты двухпалатные. Так, в Республике Беларусь Национальное собрание состоит из Палаты представителей и Сената. Палата представителей избирается на основе всеобщего, равного, свободного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Сенат является палатой территориального представительства и состоит из представителей областей и города Минска (по девять от каждого). По шесть сенаторов от каждой области и города Минска "избираются тайным голосованием на заседаниях депутатов местных советов депутатов базового уровня областей и Минска" (ст. 91 Конституции). Одна треть членов Сената назначается Президентом Республики Беларусь. Конституция закрепляет также положение о том, что лица, ранее занимавшие должность Президента, являются сенаторами пожизненно, если только они не откажутся от этого. Парламент Республики Казахстан состоит из Сената и Мажилиса. Сенат образуют депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан на совместном заседании депутатов всех представительных органов, соответственно области, города республиканского значения и столицы. Семь депутатов Сената назначаются Президентом Республики Казахстан на срок полномочий Парламента. Мажилис избирается по одномандатным территориальным избирательным округам с примерно равной численностью населения (ст. 50 Конституции). Парламент Кыргызской Республики — Жогорку Кенеш — состоит из Законодательного Собрания, избираемого согласно Конституции и конституционного Закона "на основе представительства интересов всего населения республики" и Собрания народных представителей, "избираемого на основе представительства территориальных интересов" (п. 2 ст. 54 Конституции).

Компетенция палат бикамеральных парламентов в упомянутых странах СНГ сходна в своей основе. Однако следует отметить некоторые особенности в распределении компетенции между палатами Парламента Республики Казахстан. Здесь имеет место *исключительная компетенция каждой из палат,* т. е. Сената и Мажилиса; *совместная компетенция палат, которая реализуется на их совместных заседаниях; компетенция палат, которая реализуется на их раздельных заседаниях* путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате. Так, к исключительной компетенции Сената Конституцией отнесены вопросы: по представлению президента Республики избрание и освобождение от должности председателя Верховного суда,

председателей коллегий и судей Верховного суда, принятие их присяги; дача согласия на назначение президентом Республики генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности; лишение неприкосновенности генерального прокурора, председателя и судей Верховного суда; досрочное прекращение полномочий местных представительных органов в соответствии с законодательством Республики; делегирование двух депутатов в состав Высшего судебного совета Республики Казахстан; рассмотрение возбужденного Мажилисом вопроса об отрешении от должности президента Республики и вынесение его результатов на рассмотрение совместного заседания плат. Законодательные полномочия палат, в числе прочих вопросов, отнесены к компетенции, реализуемой на раздельных заседаниях палат.

Следует отметить также особенности в распределении компетенции между палатами парламента Республики Кыргызстан — Жогорку Кенеш. Обе палаты наделены правом принимать законы как совместно, так и по отдельности. Так, Собрание народных представителей наделено правом: вносить изменения и дополнения в Конституцию; принимать законы в предусмотренных Конституцией случаях; давать официальное толкование Конституции и принятых им законов; утверждать республиканский бюджет и отчет об его исполнении; принимать решение об изменении границ Республики; решает вопросы административно-территориального устройства Республики (подп. 1, 3, 4, 5, 6 п. 3 ст. 58 Конституции). Однако законы, принятые Собранием народных представителей по вопросам утверждения республиканского бюджета и отчета о его исполнении, а также по вопросам решения административно-территориального устройства, подлежат одобрению Законодательным собранием. В свою очередь законы, принятые Законодательным собранием по вопросам налогов и сборов, финансового и таможенного регулирования, банковской деятельности, ратификации и денонсации международных договоров, амнистии, подлежат рассмотрению и одобрению Собранием народных представителей.

Сенат Национального собрания Республики Беларусь не наделен правом принимать законы. В основном в его компетенцию входят полномочия по одобрению кандидатур, представленных Президентом на замещение некоторых высших государственных должностей. Сенат также осуществляет контроль за деятельностью местных советов. Так, Сенат обладает правом на дачу согласия на назначение Президентом председателя и членов Верховного суда, генерального прокурора, председателя и членов Правления Национального банка, председателя Государственного контрольного комитета, избирает шесть судей Конституционного суда, а также шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов, отменяет решения местных советов, рассматривает выдвинутое Палатой представителей обвинение против Президента в совершении измены или иного тяжкого преступления, принимает

решение о его расследовании и 3/4 голосов принимает решение о его смещении с должности и т. д. (ст. 98 Конституции).

Компетенция однопалатных парламентов в странах — участницах СНГ в своей основе приблизительно схожа. Так, не говоря уж о законодательных полномочиях, многие однопалатные парламенты стран СНГ наделены полномочиями по: назначению референдумов; утверждению основных направлений внутренней и внешней политики; ратификации и денонсации международных договоров; утверждению государственного бюджета; вопросам амнистии; учреждению государственных наград и почетных званий; утверждению указов Президента о военном и чрезвычайном положениях в стране и т. д.

Избираются нижние палаты парламентов и однопалатные парламенты в странах СНГ на основе всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Возрастной ценз для выборов в упомянутые выше законодательные органы устанавливается в большинстве стран в 24 или 25 лет, реже в 21 год (например, Украина, Беларусь). Срок полномочий парламентов колеблется в зависимости от страны от 4 до 5 лет. Возрастной ценз для избрания в верхние палаты бикамеральных парламентов в Беларуси и Казахстане установлен в 30 лет, а в Кыргызстане одинаковый возрастной ценз — 30 лет — установлен для обеих палат. Депутаты однопалатных парламентов, а также верхних и нижних палат парламентов стран СНГ работают на постоянной профессиональной основе и, как правило, наделены **свободным мандатом,** который дает им право и возможность быть независимыми в своих решениях во время работы в парламенте и представлять интересы всего народа. В большинстве стран СНГ конституции запрещают совмещение депутатских полномочий с любой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и другой творческой деятельности. В конституциях отдельных стран нет прямого запрета на совмещение депутатских полномочий, есть только отсылка к соответствующему закону о статусе депутата парламента (например, ст. 78 Конституции Украины). Исключение составляет Республика Беларусь, где Конституция допускает совмещение депутатских полномочий с членством в Правительстве (ст. 92 Конституции).

Институт президента в странах СНГ

Президент в государствах СНГ, как в президентских республиках, так и в республиках со смешанной формой правления, наделяется очень широкими полномочиями. Причиной этому, видимо, является тот переходный период, который переживают эти государственные образования после распада СССР, когда в условиях становления институтов государственной власти и в условиях проходящих экономических и политических реформ необходима действенная президентская власть.

Согласно конституциям стран СНГ, президентом может быть избран гражданин данного государства на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий главы государства, как правило, 5 лет. Конституции устанавливают возрастные ограничения для кандидатов на пост президента. Так, в конституциях Украины, Грузии, Азербайджана и некоторых других стран СНГ устанавливается возрастной ценз для претендентов на пост президента в 35 лет, а в Конституции Туркменистана — 40 лет. В некоторых конституциях устанавливается предельный возраст лица, претендующего на замещение поста президента. Так, в Конституции Республики Таджикистан предельный возраст кандидата на пост президента установлен в 65 лет. Многие конституции закрепляют также ценз оседлости для кандидата в президенты. Например, в конституциях Грузии и Азербайджана закреплено, что кандидат на пост президента должен проживать постоянно на территории государства не менее 15 лет (Грузия) и не менее 10 лет (Азербайджан). В Конституции Туркменистана устанавливается, что кандидат на должность президента должен проживать на территории Туркменистана, а срок проживания не уточняется.

Практически все конституции государств — членов СНГ устанавливают запрет на замещение должности президента одним и тем же лицом более двух сроков подряд.

В государствах с президентской формой правления (Азербайджанская Республика, Грузия, Туркменистан, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан) президент по конституции является главой государства, главой исполнительной власти, верховным главнокомандующим вооруженными силами, представляет государство во внешних сношениях и т. д. Так, согласно Конституции Азербайджанской Республики президент является главой государства, главой исполнительной власти, воплощением единства народа, гарантом независимости и территориальной целостности, гарантом соблюдения международных соглашений и договоров, верховным главнокомандующим вооруженными силами, гарантом судебной системы, представляет государство внутри страны и во внешних сношениях (ст. 7, 8, 9, 10 Конституции).

Наличие помимо поста президента поста *премьер-министра* не типично для президентских республик, где правительство, как правило, возглавляет непосредственно сам президент. Однако в некоторых республиках СНГ с президентской формой правления конституциями этих стран предусматривается еще и пост премьер-министра (Азербайджанская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан).

Президент в странах с президентской формой правления наделен широкими полномочиями в исполнительной сфере государственной деятельности. Глава государства в странах СНГ располагает полномочиями, которые дают ему возможность отстаивать точку зрения исполнительной ветви власти по важней-

шим вопросам государственной жизни перед государственными органами, принадлежащими к другим ветвям власти. В большинстве упомянутых президентских республик за президентом закреплено право применять в отношении законов, принятых парламентом, отлагательное вето. Так, например, в п. 6 ст. 57 Конституции Туркменистана говорится: "Президент Туркменистана... подписывает законы, вправе не позднее чем в двухнедельный срок возвратить закон со своими возражениями в Меджлис для повторного обсуждения и голосования... Президент не обладает правом отлагательного вето в отношении законов об изменениях и дополнениях Конституции". Президенты некоторых из упомянутых стран наделены также правом представлять в парламент ежегодные послания о положении в области внутренней и внешней политики страны. Соответствующие статьи закреплены в Конституциях Туркменистана (п. 4 ст. 57), Республики Узбекистан (п. 7 ст. 93), Конституции Грузии (п. 5 ст. 73).

Конституции стран СНГ с президентской формой правления не наделяют президента правом роспуска парламента.

Большинство государств Содружества относятся к республикам со смешанной формой правления (Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Украина).

В *государствах СНГ со смешанной формой правления полномочия президента также могут быть весьма широкими.* Примером тому могут послужить полномочия президента Кыргызской Республики и Республики Казахстан. Так, помимо полномочий, свойственных главе государства, президенты названных стран наделены правом издавать нормативно-правовые акты, имеющие силу закона. Например, в соответствии со ст. 68 Конституции Кыргызской Республики палаты Жогорку Кенеш могут делегировать свои законодательные полномочия Президенту Кыргызской Республики на срок не более одного года. Кроме того, законодательные полномочия переходят к Президенту в случае роспуска палат Жогорку Кенеш. Упомянутая статья Конституции предоставляет президенту законодательные полномочия также в случае роспуска одной из палат парламента. В этом случае президент осуществляет законодательные полномочия только той палаты, которая распущена. Законодательные полномочия осуществляются президентом Кыргызской Республики путем принятия указов, имеющих силу закона. Президент Республики Казахстан в соответствии с подпунктом 4 ст. 53 Конституции Республики Казахстан по его собственной инициативе может быть наделен правом издания законов на срок не более одного года двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат парламента. Более того, Президент Республики Казахстан наделен правом определять приоритетность рассмотрения проектов законов в Мажилисе, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, что означает, что парламент должен рассмотреть данный проект в течение ме-

сяца со дня его внесения. При неисполнении этого требования президента он вправе издать указ, имеющий силу закона, который действует до принятия парламентом данного закона в установленном Конституцией порядке (п. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан).

Полномочия президентов в других странах СНГ со смешанной формой правления имеют свои особенности в каждом отдельном государстве. Так, президент Республики Армения на основании заключения Конституционного Суда может прекратить полномочия назначенного им самим члена Конституционного Суда или дать согласие на его арест, привлечение к уголовной или административной ответственности в судебном порядке (п. 10 ст. 55 Конституции Республики Армения).

Конституционные положения о правовом статусе президента в некоторых странах СНГ конкретизируются и развиваются в законодательных актах, детализирующих конституционные положения о президенте страны. К таким законодательным актам относится, например: Закон Республики Беларусь "О Президенте Республики Беларусь" от 21 февраля 1995 г. № 3602-ХН в редакции Закона от 7 июля 1997 г. № 52-3; Указ Президента Республики Казахстан от 26 декабря 1995 г. № 2733, имеющий силу Конституционного Закона "О Президенте Республики Казахстан"; Закон Республики Молдова "Об обеспечении деятельности Президента Республики Молдова" № 111 от 20 февраля 1997 г. Подобные законодательные акты имеются и в некоторых других государствах — участниках Содружества. Как правило, в данных законодательных актах, помимо общих положений, конкретизируются конституционные положения о вступлении президента в должность и о порядке сложения президентом своих полномочий по состоянию здоровья, в связи с совершением государственной измены или иного тяжкого преступления, а также при добровольном уходе президента в отставку. В законах о президенте закрепляется порядок организации и обеспечения деятельности президента, порядок издания актов президента, положения о делегировании законодательных полномочий президенту и т. д.

Правительство в странах СНГ

Правовой статус правительства в странах СНГ закреплен в соответствующих разделах конституций этих стран, а также в специальных законодательных актах о правительстве и других нормативно-правовых актах. Название этого высшего органа исполнительной власти, его место и роль в системе государственных органов, компетенция в каждой отдельной стране могут отличаться (Кабинет Министров — в Азербайджанской Республике, Республике Узбекистан, в Республике Беларусь, на Украине, в Туркменистане; Правительство — в Республике Армения, Казахстане, Кыргызстане, Республике Молдова, Таджикистане). Од-

нако следует отметить, что не все конституции провозглашают правительство высшим органом исполнительной власти. Так, например, ст. 113 Конституции Украины и п. 1 ст. 70 Конституции Кыргызстана провозглашают Правительство высшим органом исполнительной власти, а в соответствии со ст. 106 Конституции Республики Беларусь Правительство — Кабинет министров Беларуси — является центральным органом государственного управления. Конституция Республики Молдова (п. 1 ст. 96) гласит, что Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

Большинство других конституций стран СНГ, как правило, в разделах, посвященных правительству, ограничиваются констатацией того, что кабинет министров или правительство осуществляют исполнительную власть в государстве либо то, что оно является исполнительным и распорядительным органом.

Правовой статус правительства закрепляется не только в конституциях стран СНГ, но также в специальных законах о правительстве, как, например, Закон Республики Молдова "О Правительстве" от 23 июля 1992 г. или Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, "О Правительстве Республики Казахстан" от 18 декабря 1995 г. № 2688. В конституциях закреплены конституционные основы формирования, организации и деятельности правительства, а также его основные полномочия в области экономики, в сфере социального развития, обеспечения безопасности, в области осуществления внешней политики и т. д. В законах о правительстве более подробно регулируется и регламентируется его состав и порядок формирования, основные направления деятельности, ответственность и подотчетность правительства, его компетенция и др. Однако нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность правительства в государствах СНГ, могут быть не только законы, но и постановления самого правительства. Так, например, постановлением Кабинета министров Республики Беларусь от 30 марта 1995 г. № 172 был утвержден "Регламент Кабинета министров Республики Беларусь". **Главой правительства** в странах СНГ является, в зависимости от формы правления, либо сам президент, либо премьер-министр. Премьер-министр, как правило, назначается президентом. В одних государствах СНГ для назначения кандидатуры на пост премьер-министра необходимо согласие парламента (например, ст. 71 Конституции Кыргызской Республики), в других государствах такого согласия не требуется (например, согласно ст. 65 Конституции Республики Казахстан и п. 1 ст. 3 Указа Президента "О Правительстве" Правительство формируется Президентом самостоятельно).

В большинстве государств СНГ предложения о **составе правительства** вносятся главе государства премьер-министром и президент либо принимает предложение о составе правительства,

либо отклоняет его. Однако в некоторых государствах СНГ есть свои особенности в процедуре формирования правительства. Так, согласно ст. 98 Конституции Республики Молдова, после выдвижения президентом кандидатуры на должность премьер-министра последний должен в 15-дневный срок после его выдвижения обратиться к Парламенту с просьбой о выражении доверия программе деятельности Правительства и всему его составу. После обсуждения программы деятельности и состава Правительства на заседании Парламента он может выразить вотум доверия Правительству большинством голосов депутатов.

Компетенция правительства в большинстве стран СНГ в своей основе очень похожа. К наиболее типичным полномочиям правительства относятся следующие: руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти; осуществление мер по реализации основных направлений внутренней и внешней политики; разработка и представление в парламент или президенту для внесения в парламент проекта государственного бюджета и отчет о его исполнении; обеспечение проведения единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, а также государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, социального обеспечения и оплаты труда; осуществление мер по обеспечению прав и свобод граждан; осуществление мероприятий по защите интересов государства, государственной безопасности и обороноспособности; принятие мер по охране общественного порядка и борьбе с преступностью; принятие мер по охране всех видов собственности; управление государственной собственностью; обеспечение исполнения конституции, законов, актов главы государства и принятых самим правительством постановлений; обеспечение осуществления политики в сфере труда и занятости населения; выполнение других функций, определенных конституцией, законами, актами президента.

Вопрос о подотчетности правительства в конституционном законодательстве государств — членов Содружества решается несколькими способами. В *ряде стран СНГ правительство в своей деятельности подотчетно президенту и одновременно ответственно перед парламентом.* К таким странам относятся Республика Беларусь, Украина, Кыргызская Республика, Республика Казахстан. *В некоторых странах СНГ правительство не подотчетно парламенту и несет ответственность за свою деятельность только перед президентом.* Так, в соответствии со ст. 79 Конституции Грузии члены правительства ответственны в своей деятельности только перед президентом. Подобный порядок вытекает и из смысла конституционных положений о правительстве в Туркменистане, Азербайджане, Узбекистане.

Прекращение полномочий правительства в странах — участницах Содружества осуществляется различными способами. Одна

из основных причин прекращения полномочий правительства — это выборы нового главы государства. В большинстве стран СНГ правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом. Однако в некоторых странах порядок прекращения полномочий правительства отличается от остальных стран СНГ. Так, в соответствии с п. 1 ст. 103 Конституции Республики Молдова Правительство осуществляет свои полномочия до признания действительными выборов нового состава Парламента.

В отдельных странах возможна отставка правительства в результате выражения парламентом вотума недоверия правительству. К таким странам относится, например, Республика Казахстан (п. 3 ст. 70 Конституции). Механизм прекращения полномочий правительства в этом случае в странах СНГ в значительной степени может отличаться. Так, в Кыргызской Республике Собрание народных представителей может выразить недоверие не всему правительству, а только премьер-министру 2/3 голосов от общего числа депутатов (п. 5 ст. 71 Конституции).

Центральными отраслевыми органами исполнительной власти в странах СНГ являются **министерства, комитеты** и **другие ведомства.** Основы правового статуса центральных органов исполнительной власти закреплены либо в конституции государства, либо в специальном нормативно-правовом акте, издаваемом парламентом или президентом. Конституции и специальные законодательные акты о центральных органах исполнительной власти в странах Содружества неодинаково формулируют само наименование данных органов. Так, например, в гл. 8 Конституции Республики Молдова упомянутые органы исполнительной власти называются центральными отраслевыми органами публичного управления государством (п. 1 ст. 107 Конституции).

Судебные органы в странах СНГ

Становление суверенной государственности в союзных республиках после распада СССР неизбежно коснулось организации и порядка функционирования судебной власти в данных новых государствах. Основы судебной системы, как правило, закрепляются в конституциях этих государств, которые посвящают специальные разделы и главы судебной системе (гл. 6 Конституции Республики Беларусь; гл. 5 Конституции Грузии; раздел VII Конституции Республики Казахстан; гл. 6 Конституции Кыргызской Республики и др.).

В соответствии с конституциями стран СНГ правосудие в них осуществляется **конституционными судами, верховными судами общей юрисдикции, высшими арбитражными судами,** а также **местными судами и военными судами.** Соответствующие главы в конституциях этих стран закрепляют общепризнанные принципы правосудия, на которых строится судебная система в каждой конкретной стране. **Организационная структура** судебной системы в

странах СНГ примерно одинакова. Однако в некоторых государствах она имеет существенные отличия. Так, к органам судебной власти в Республике Армения отнесен Конституцией Совет правосудия, председателем которого является президент Республики, а его заместителями — министр юстиции и генеральный прокурор. Данный орган выполняет в основном функции, относящиеся к подбору и расстановке кадров, присвоению классных чинов судьям и работникам прокуратуры и т. д. (ст. 94, 95 Конституции). Помимо Конституционного суда судебную систему Республики Армения составляют суды первой инстанции, которые являются судами общей юрисдикции, апелляционные суды и Кассационный суд (ст. 92 Конституции). Имеются также особенности в структуре судебной системы Республики Молдова. Так, в соответствии с п. 1, 2 ст. 115 Конституции правосудие в Республике осуществляется Высшей судебной палатой, Апелляционной палатой, трибуналами и судами, а для отдельных категорий дел в соответствии с законом могут действовать специализированные суды. Кроме того, по Конституции к судебной власти отнесен Высший совет магистратуры, который в соответствии со ст. 123 Конституции обеспечивает, согласно правилам судоустройства, назначения, перемещения, повышения судей и применение к ним дисциплинарных мер. Аналогичный орган примерно с такими же полномочиями есть и на Украине — Высший совет юстиции (ст. 131 Конституции). Все конституции стран СНГ запрещают создание чрезвычайных судов.

Конституционные положения о судебной системе развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве каждой из стран СНГ: Закон Республики Беларусь № 3514-XII "О судоустройстве и статусе судей в Республике Беларусь" 1995 года; Закон Республики Молдова "О судоустройстве" № 514 от б июля 1995 г.; Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, “О судах Республики Казахстан" от 20 октября 1995 г. № 2581, а также Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу Закона, "О судах и статусе судей в Республике Казахстан" от 20 декабря 1995 г. № 2694 и др. Однако следует заметить, что судебные системы ряда государств СНГ в настоящее время находятся в начальной стадии реформирования. Там еще не приняты новые законодательные акты о судоустройстве.

Особое место в конституционном законодательстве стран СНГ уделяется *правовому регулированию организации и деятельности органов конституционного контроля*. Наименование органов конституционного контроля в странах Содружества в основном одинаково — это Конституционный суд. Исключение составляют такие страны, как Республика Казахстан и Туркменистан. В Казахстане органом конституционного контроля является Конституционный совет (раздел VI Конституции Республики Казахстан). В Туркменистане функции органа конституционного контроля выполняет, в соответствии с п. 8 ст. 67 Конституции Туркменистана,

Меджлис — Парламент Туркменистана. В указанной статье говорится: "К ведению Меджлиса относится: ...8. определение соответствия Конституции и законам нормативных актов органов государственной власти и управления".

Порядок формирования, структура и порядок деятельности конституционных судов в странах СНГ, в зависимости от государства, могут в значительной степени отличаться. Однако *в большинстве государств СНГ эти судебные органы формируются парламентом по представлению президента.* Так, например, в Азербайджанской Республике члены Конституционного суда назначаются Мили Меджлисом по представлению президента (ст. 152 Конституции); в Республике Армения из 9 членов Конституционного суда четверых назначает президент, а пять членов — Национальное Собрание (ст. 99 Конституции); по Конституции Республики Беларусь председатель и пять членов Конституционного суда назначаются президентом и шесть судей — Сенатом (ст. 116 Конституции); в Грузии трех членов Конституционного суда назначает президент, трех избирает Парламент и трех назначает Верховный суд (п. 2 ст. 88 Конституции); в Республике Казахстан два члена Конституционного совета назначаются президентом, два — Председателем Сената и два — Председателем Мажилиса, президентом также назначается председатель Конституционного совета (п. 3 ст. 71 Конституции); в Кыргызской Республике судей Конституционного суда избирают Законодательное собрание и Собрание народных представителей и т. д.

Как правило, *органы конституционного контроля в странах СНГ осуществляют свои контрольные полномочия по проверке конституционности нормативно-правовых актов по запросам граждан* (Конституция Грузии, ст. 89), *организаций и государственных органов* (Конституция Республики Армения, ст. 101; Конституция Республики Беларусь, ст. 116; Конституция Азербайджанской Республики, ст. 152 и др.). Вместе с тем в некоторых государствах, таких, как Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, конституционные суды этих государств самостоятельно по собственной инициативе осуществляют надзор за конституционностью нормативно-правовых актов.

Законодательство ряда государств СНГ устанавливает для кандидатур на должность члена конституционного суда специальный **возрастной ценз.** Как правило, 35 лет нижний и 65—75 лет верхний предельный возраст. Однако в Азербайджанской Республике Конституция не устанавливает специального возрастного ценза для судей Конституционного суда и на них распространяется общий для всех судей возрастной ценз — не моложе 25 лет (ст. 143 Конституции).

Срок полномочий судей и членов конституционного суда, в зависимости от страны, колеблется от 5 до 15 лет. В некоторых государствах СНГ, как, например, в Армении, судья и член Конституционного суда несменяемы и занимают свою должность до

достижения 65 лет (судья) и 70 лет (член Конституционного суда) — ст. 96 Конституции. В отдельных странах СНГ экс-президенты автоматически становятся пожизненными членами органа конституционного надзора (например, п. 1 ст. 71 Конституции Республики Казахстан). Члены конституционного суда обладают неприкосновенностью на весь срок своих полномочий.

В государствах СНГ применяется в основном *последующий конституционный контроль.* Однако относительно международных договоров в большинстве стран осуществляется *предварительный конституционный контроль.* Так, в соответствии с п. 2 ст. 100 Конституции Республики Армения Конституционный суд устанавливает соответствие Конституции международных договоров до их ратификации. Предварительный конституционный контроль осуществляется в Республике Казахстан. Согласно подп. 2 и 3 п. 1 ст. 72 Конституции Республики Казахстан Конституционный совет рассматривает до подписания президентом принятые Парламентом законы, а также рассматривает до ратификации международные договоры на соответствие их Конституции.

К **основным полномочиям** органа конституционного надзора в странах СНГ относятся: решение вопроса о соответствии конституции законов и других нормативных актов, а также международных договоров; официальное толкование норм конституции; решение вопроса о правильности проведения выборов президента; дача заключения по вопросу об отрешении президента от должности; принятие решения о конституционности правоприменительной практики, которая затрагивает конституционные права граждан; рассмотрение споров по разграничению компетенции между государственными органами и др.

Назначение и полномочия верховных судов, высших арбитражных судов в странах СНГ во многом схожи. Как правило, в конституциях и законодательных актах о судебной системе этих государств закреплено, что верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и другим делам, отнесенным к ведению судов общей юрисдикции, осуществляет надзор за работой нижестоящих судов общей юрисдикции, а также дает разъяснения по практике деятельности этих судов.

К **компетенции** высших арбитражных судов национальное законодательство в странах СНГ относит разрешение споров между хозяйствующими субъектами (например, ст. 84 Конституции Кыргызской Республики).

Структура прокуратуры **и ее функции** в своей основе одинаковы во всех странах СНГ. Конституции предписывают органам прокурорского надзора следить за точным и единообразным исполнением законов и других нормативно-правовых актов государственными органами и должностными лицами, органами местного самоуправления и местными исполнительными органами, а также предприятиями, организациями, учреждениями, общественными объединениями и гражданами. Во всех упомянутых странах это

централизованная система органов прокуратуры, возглавляемая генеральным прокурором.

Генеральный прокурор назначается, как правило, главой государства с согласия парламента или одной из его палат. В ряде конституций стран СНГ срок полномочий генерального прокурора не оговаривается, а в остальных странах срок полномочий прокурора равняется 5 годам.

Административно-территориальное деление государств Содружества

Административно-территориальное деление государств Содружества продиктовано их государственным устройством, так как все они, за исключением России, являются унитарными государствами. Небольшие по территории государства СНГ имеют, как правило, *достаточно простое административно-территориальное устройство.* Так, в соответствии со ст. 110 Конституции Республики Молдова ее территория подразделяется на районы, города и села, а по Конституции Республики Армения ее территория делится на области и сельские и городские общины (ст. 104 Конституции). Однако даже в сравнительно небольших по территории государствах СНГ административно-территориальное деление может быть достаточно сложным. Так, в соответствии со ст. 47 Конституции Туркменистана его территория состоит из административно-территориальных образований: веялатов, этрапов, шахеров, приравненных к этрапам, в которых образуются органы государственного управления, а также шахеров, поселков, оба, где учреждаются местные органы самоуправления. Достаточно сложным является административно-территориальное деление Республики Узбекистан. В соответствии со ст. 68 Конституции Республика Узбекистан состоит из областей, районов, городов, поселков, кишлаков, аулов, а также Республики Каракалпакстан.

В остальных государствах СНГ административно-территориальное деление в основном четырехзвенное — район, город, деревня, поселок (например, ст. 176 Конституции Азербайджанской Республики) или пятизвенное — область, город, район, поселок, село (ст. 7 Конституции Республики Таджикистан). Однако в приведенных выше примерах не учитываются автономные образования в данных странах. При учете Нахичеванской Республики в Азербайджане и Горно-Бадахшанской автономной области в Таджикистане структура административно-территориального деления этих государств будет выглядеть еще более сложной.

Автономия в странах СНГ

В составе некоторых государств имеются автономные образования: в Азербайджанской Республике (Нахичеванская Автономная Республика), в Республике Таджикистан (Горно-Бадах-

шанская автономная область), в Узбекистане (Республика Каракалпакстан), на Украине (Автономная Республика Крым). В Конституции Грузии (ст. 1) также закреплено, что "Грузия — независимое, единое и неделимое государство, что подтверждено референдумом, проведенным 31 марта 1991 года на всей территории страны, включая Абхазскую АССР и бывшую Юго-Осетинскую автономную область, и актом о восстановлении государственной независимости Грузии от 9 апреля 1991 года". Автономные государственные образования в этих государствах обладают политической самостоятельностью в установленных конституцией пределах.

Правовой статус автономных образований определяется в конституциях этих государств, а также в конституциях самих автономных республик и в специальных законодательных актах, посвященных правовому статусу этих автономий, как, например, Закон Украины "Об Автономной Республике Крым" от 17 марта 1995 г. Степень автономии в некоторых государствах СНГ, имеющих автономные государственные образования, достаточно широка. Так, в Конституции Азербайджанской Республики Нахичеванской Автономной Республике посвящена глава 9, в которой говорится, что Нахичеванская Автономная Республика является автономным государством в составе Азербайджанской Республики и ее правовой статус устанавливается как Конституцией Азербайджанской Республики, так и Конституцией Нахичеванской Автономной Республики (ст. 163 Конституции Азербайджанской Республики).

Необходимо отметить, что конституции некоторых стран, в состав которых входят государственные образования, не ограничиваются предоставлением только тех прав, которые обычно свойственны автономии. Так, например, Конституция Республики Узбекистан в специальной гл. 17 "Республика Каракалпакстан" (ст. 70) провозглашает Республику Каракалпакстан суверенным государством, которое входит в состав Узбекистана и наделено *правом выхода* из состава Узбекистана "на основании всеобщего референдума народа Каракалпакстана" (ст. 74 Конституции Узбекистана). Отношения Узбекистана и Каракалпакстана в рамках Конституции Узбекистана регулируются договорами и соглашениями, а споры между этими двумя государствами "решаются путем согласительных процедур" (ст. 74 Конституции Узбекистана). В данном случае из смысла вышеприведенных положений Конституции Узбекистана можно провести аналогию с распределением компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Конституции других стран СНГ, имеющих в своем составе автономные образования, ограничиваются предоставлением этим автономиям полномочий только в социальной, экономической, культурной сферах жизни, как, например, в Конституции Республики Таджикистан (ст. 83 гл. 7), посвященной Горно-Бадахшанской автономной области. Объем полномочий автономных образова-

ний в странах СНГ отличается несущественно и в своей основе примерно одинаков. В основном это издание законов и других нормативных актов по вопросам, отнесенным к компетенции автономного образования; решение вопросов административно-территориального устройства; управление экономикой, социальным, национально-культурным, научным развитием; образование и здравоохранение; охрана окружающей среды; определение источников дохода в бюджет автономного образования; установление налогов в пределах, установленных общегосударственным законодательством; содействие охране правопорядка; развитие физкультуры и спорта; охрана и использование памятников истории и культуры; проведение демографической политики и др.

Местное самоуправление в странах СНГ

Местное самоуправление занимает особое место в системе управления общественными и государственными делами в государствах Содружества. Основы местного самоуправления закрепляются в конституциях почти всех упомянутых выше стран, а конституционные основы местного самоуправления получили свое развитие в текущем законодательстве ряда государств СНГ.

Под местным самоуправлением принято понимать такую организацию граждан, которая ставит своей целью *самостоятельное решение вопросов местного значения как непосредственно, так и через выборные органы при учете исторических, национальных, географических, социальных и других особенностей данной административно-территориальной единицы.* Так, в Законе Республики Беларусь "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь" от 20 февраля 1991 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в 1995, 1996 и 1997 годах, местное самоуправление рассматривается как "форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими государственные и общественные органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе законов, собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств" (ст. 1 Закона "О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь").

Однако в конституциях отдельных государств — членов СНГ нет упоминаний о местном самоуправлении, а говорится о **публичном управлении.** Так, например, в главе 8 Конституции Республики Молдова говорится о том, что "публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей, местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения" (ст. 109 Конституции).

Конституции и законодательство о местном самоуправлении не только закрепляют само содержание понятия "местное самоуправление", но также устанавливают основные принципы осуществления местного самоуправления, содержат перечень органов местного самоуправления в административно-территориальных единицах, их полномочия, порядок формирования и др.

Формами осуществления местного самоуправления населением могут быть как **непосредственная,** так и **представительная демократия.** В первом случае это сходы, собрания, местные референдумы, а также другие формы непосредственного волеизъявления населения, во втором •— это образование выборных представительных органов местного самоуправления, наделенных законодательством определенными полномочиями в решении вопросов местного значения.

Материальную и финансовую основу местного самоуправления составляют движимое и недвижимое муниципальное имущество, средства, поступающие из местных бюджетов, а также другие денежные поступления, земля и другие природные ресурсы, находящиеся в собственности самоуправляющихся территорий.

Как правило, конституции и законодательство стран **СНГ** закрепляют положения о финансовой и материальной поддержке местного самоуправления со стороны государства, а также положения о компенсации местному самоуправлению затрат, возникших вследствие решений органов государственной власти (например, ст. 142 Конституции Украины).

Законодательство стран — участниц Содружества закрепляет за органами местного самоуправления преимущественно **следующие полномочия:** самостоятельное управление муниципальной собственностью; утверждение и исполнение местного бюджета; установление местных налогов и сборы; утверждение программ социально-экономического и культурного развития и контроль за их выполнением; обеспечение проведения местных референдумов и реализация их результатов; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных предприятий, организаций и учреждений, а также контроль за их деятельностью; оказание содействия охране общественного порядка; принятие мер по охране окружающей среды, а также другие полномочия, закрепленные в текущем законодательстве о местном самоуправлении.

В конституциях и законодательстве о местном самоуправлении стран **СНГ** установлено, что местное самоуправление осуществляется местными сообществами, которые в пределах своей компетенции и под свою ответственность управляют делами местного значения. Как правило, в конституции и законодательстве о местном самоуправлении стран **СНГ** закреплено, что местное самоуправление осуществляется через местные выборные органы, образуемые непосредственно самим населением. Законодательством большинства стран **СНГ** за органами местного самоуправления

закрепляется право иметь в своем владении, пользовании и распоряжении необходимую собственность.

В некоторых странах СНГ законодательством предусматривается *возможность делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий* с передачей необходимых для их осуществления материальных, финансовых и иных средств. Однако в этом случае по переданным им полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам (например, ст. 94 Конституции Кыргызской Республики).

В большинстве конституций стран СНГ закрепляется положение о том, что органы местного самоуправления в своей деятельности должны соблюдать законодательство государства и издавать акты, не противоречащие правовым установлениям государства. Иногда в конституциях стран СНГ встречаются положения, смысл которых заключается в том, что статус самоуправляющейся территории не должен нарушать унитарного характера или целостности государства (например, п. 3 ст. 109 Конституции Республики Молдова).

Глава 24. Конституционное право стран Латинской Америки

§ 1. Особенности латиноамериканских конституций

Специфика латиноамериканского конституционного права определяется целым рядом факторов социально-экономического и политического характера, в основе которых лежат особенности становления и развития независимости этих государств, а следовательно, их основных законов — конституций.

Страны Латинской Америки, долгое время находившиеся в прямой колониальной зависимости от Испании и Португалии, официально стали независимыми еще в начале XIX в., что отразилось на становлении и развитии их государственно-правовых институтов. Сам *факт длительного исторического развития как юридически независимых государств* отличает страны Латинской Америки от афро-азиатских стран, получивших независимость только после второй мировой войны и вынужденных решать такие вопросы государственного строительства, которые в Латинской Америке были решены уже достаточно давно (в частности, построение системы государственных органов, образование политических партий, принципы построения конституций и т. д.).

Значительным фактором, влияющим на конституционное право латиноамериканских стран, является *неоднородность* и *неоформленность социальной структуры латиноамериканского общества.* Континент представляет собой пеструю палитру социальных структур: от крупной буржуазии Бразилии, Аргентины, Чили, Колумбии, Венесуэлы до откровенно феодальных элементов Гаити, Парагвая, Гондураса, от высокого процента промышленных рабочих в общем составе населения Мексики, Бразилии, Чили до почти полного их отсутствия во многих слаборазвитых странах региона. Определенное воздействие на всю государственную и общественно-политическую жизнь латиноамериканских стран оказывает прямая зависимость латиноамериканской экономики от иностранного капитала, в первую очередь американского. Американские капиталовложения в экономику стран Латинской Америки составляют примерно 4/5 всех иностранных капиталовложений. Интересы американского капитала во многом диктовали и насаждение, особенно в исторической ретроспективе, полуфеодальных диктаторских режимов, что способствовало созданию особых политических систем с уклоном в авторитаризм.

Серьезным фактором, прямо влияющим на конституционное развитие латиноамериканских стран, следует считать *армию,* которая имеет давние устойчивые традиции участия в политичес-

кой жизни, активного и часто решающего воздействия на функционирование всего государственного механизма. Вмешательство армии в политическую жизнь латиноамериканских стран сотни раз ломало и деформировало конституционный строй этих государств на всем протяжении их формально независимого исторического развития.

В Латинской Америке традиционно существовала точка зрения, рассматривавшая армию в качестве единственного гаранта стабильности государственно-правовых институтов и эффективного средства разрешения социально-экономических конфликтов латиноамериканского общества, особенно в. период острых политических кризисов, поскольку функционирующие демократические институты были якобы неспособны кардинально решить эти проблемы. Такая концепция основывается на том, что конституционные органы власти не в состоянии обеспечить порядок и стабильность, поскольку они являются производными от политических партий и партийных фракций и, следовательно, отражают групповые, а не общенациональные интересы. Отсюда делается вывод, что только армия, свободная от фракционности, являющаяся общенациональным институтом, связанным к тому же единой дисциплиной, имеет право и обязана в критические моменты выступать на политической арене под лозунгом -защиты всей нации и конституционного строя. Концепция, рассматривающая армию как носителя национальных идеалов и выразителя общих интересов, связана непосредственно с латиноамериканской традицией *милитаризма* и *каудилизма.* И хотя система единоличных правителей — каудильо — отошла в прошлое вместе с откровенно милитаристскими режимами, она по-прежнему оказывает влияние на конституционный строй латиноамериканских стран. Формально армия не вмешивается в политическую жизнь, не участвует в политических процессах, а лишь способствует нормальному их течению и соблюдению политиками правил игры.

Конституционное право стран Латинской Америки традиционно испытывает на себе *воздействие католической церкви.* При этом немаловажное значение имеют конституционные принципы взаимоотношений церкви и государства. Церковь в Латинской Америке является одним из главных носителей общественной идеологии. Ее деятельность накладывает серьезный отпечаток на функционирование всего государственного механизма, конституционные системы и общественное сознание как правящих элит, так и широких слоев населения. Роль и позиция католической церкви в Латинской Америке определяются тем, что абсолютное большинство населения (свыше 90%) исповедует католицизм и с колониальных времен церковь традиционно занимала привилегированное положение среди других институтов, функционировавших на континенте. Она выступала в роли одного из наиболее эффективных инструментов колониальной администрации, всем своим авторитетом поддерживая колониальный режим, одновременно яв-

ляясь важным каналом распространения испанского влияния на все сферы государственной и общественной жизни. Под контролем католической церкви традиционно находилось народное просвещение, здравоохранение, она осуществляла многие гражданские функции. В настоящее время большинство существовавших ранее прав и привилегий церкви перешло в ведение государства. Тем не менее католическая церковь продолжает оказывать существенное воздействие на всю общественно-политическую обстановку в латиноамериканских странах и развитие их конституционно-правовых институтов. Юридически отделение церкви от государства может быть представлено в различных вариантах и иметь свои специфические особенности. Ряд латиноамериканских стран подписали специальные соглашения с Ватиканом, предусматривающие регулирование отношений между церковью и государством. В соответствии с этими соглашениями церковь признается в качестве "неотъемлемого элемента социального правопорядка", подлежащего защите и уважению со стороны государства, обладающего своими особыми правами и функциями. Вмешательство гражданской администрации в дела богослужения объявляется недопустимым. Обычно государственным законодательством разрешена деятельность церковных ассоциаций и религиозных орденов. Официально католическим священникам запрещено в любой форме заниматься политической деятельностью, состоять в политических партиях, голосовать и баллотироваться на выборах. Единой системы взаимоотношений церкви и государства в странах Латинской Америки нет, но по этому признаку можно классифицировать государства следующим образом:

- государства, в которых существует официальный союз церкви с публичной властью;
- государства, ограничивающие церковную деятельность введением специальных законов, вплоть до постановки ее под контроль специального законодательства;
- государства, в которых церковь отделена от публичной власти по принципу "свободная церковь в свободном государстве".

Вместе с тем динамика изменения политических режимов в латиноамериканских странах оказывает существенное воздействие на изменение правового и фактического статуса католической церкви, ее влияния на нормы конституционного права.

Латиноамериканские конституции обладают определенной спецификой и особенностями, вызванными неустойчивостью социально-экономических и политических систем этих стран. Одной из характерных черт их конституционного развития является *частая смена конституций, перманентное обновление конституционного законодательства* и как следствие этого *нестабильность основного закона.* За период юридически независимого государственного развития все страны Латинской Америки приняли и отменили по нескольку конституций, а отдельные страны (Венесуэла, Доминиканская Республика и др.) сменили более двух де-

сятков конституций. Такая смена основных законов объясняется частыми государственными переворотами, резкими изменениями характера государственного режима, сменой правящих группировок. Однако вслед за очередным государственным переворотом далеко не всегда следовало принятие нового основного закона. Часто военная группировка, захватившая государственную власть в том или ином государстве, приспосабливала текст старой конституции к новым политическим условиям, внося туда соответствующие дополнения и изменения. Эта практика особенно характерна для таких стран, как Аргентина, Колумбия, Мексика, Гватемала и Уругвай, в которых было принято сравнительно небольшое количество конституций.

Первые латиноамериканские конституции, принятые сразу же вслед за получением юридической независимости, были построены на заимствованных принципах, чуждых латиноамериканскому политическому опыту, образу жизни и обычаям. Несколько опережая свое время, они содержали определенные программные установки на будущее и не отвечали действительному положению и расстановке политических сил.

На общий характер и содержание основных законов латиноамериканских стран прямое и непосредственное воздействие оказали принципы и положения Конституции США 1787 г., в частности принцип разделения властей, принцип образования правительства, не ответственного перед законодательным органом власти, и т. д. В латиноамериканских конституциях закрепляется сходный правовой статус президента, сходная компетенция верховного суда и т. п. Содержание этих конституций серьезно меняется в XX в. Прежде всего, произошло заметное ослабление тенденции к имитации и заимствованию иностранных государственных моделей и, наоборот, усилилась тенденция в пользу учреждения и развития государственно-правовых и общественно-политических институтов местного, национального происхождения. Тексты конституций стали конкретно и более гибко учитывать изменяющиеся социально-экономические условия, а также политическую обстановку в мире вообще и в Латинской Америке в частности.

В новые латиноамериканские конституции были включены довольно радикальные социально-экономические программы, которые в свою очередь потребовали принятия и совершенствования нового национального законодательства. *Получили свое закрепление* такие основополагающие конституционные принципы, как *принцип суверенитета народа, верховенство конституции, равенство граждан перед судом и законом, выборность, периодическая сменяемость и ответственность высших должностных лиц,* включая президента как главу государства, а также *принцип разделения властней* в его классической форме. Эти конституционные принципы, включенные в тексты основных законов еще в начале века, по сей день составляют основу латиноамериканского конституционализма.

Один из основных конституционных принципов — *принцип частной собственности* тесно увязан с "социальной функцией собственности", в силу чего частная собственность в соответствии с конституционными нормами могла быть подвергнута ограничениям, включая экспроприацию ее в целях "социального благосостояния". Эту концепцию собственности содержат многие действующие латиноамериканские конституции. Впервые же она была закреплена в ст. 27 Конституции Мексики 1917 г., где, в частности, говорилось, что государство в любое время имеет право наложить на частную собственность ограничения, требуемые общественными интересами, а также регулировать использование природных богатств. В этой же статье закреплялась возможность экспроприации частной собственности, но лишь по соображениям общественной пользы и при условии уплаты возмещения. Характерно, что Конституция Мексики закрепила право государства создавать частную собственность, передавая государственные земли в руки частных лиц. Латиноамериканские конституции обычно запрещают конфискацию имущества в качестве меры наказания. Экспроприацию собственности можно осуществлять только по соображениям государственной пользы или общественного интереса на основании судебного решения и с предварительной выплатой компенсации. Конституции накладывают на владельца собственности и определенные обязательства. Так, владелец земли, например, должен культивировать, обрабатывать почву и защищать ее от эрозии. Наказание за нарушение этой обязанности предусматривается в соответствии с законом.

Конституции многих латиноамериканских стран, особенно последнего периода, довольно значительны по объему, они относятся к разряду *развернутых конституций,* включая в свои тексты многие детали юридической техники, процессуальные нормы и т. д. Такая практика вызвана стремлением закрепить в основном законе и застраховать от нарушений целый ряд норм, которые выходят за рамки конституционных. В результате отдельные вопросы трактуются в конституциях довольно абстрактно и противоречиво. Латиноамериканские исследователи объясняют это тем, что некоторые конституции не являются основными законами в подлинном смысле слова, а представляют собой совокупность разрозненных законодательных актов, объединенных общей рамкой по воле конституционных ассамблей, которые их принимали. Начало этому было положено основным законом — "Политической конституцией Мексиканских Соединенных Штатов" 1917 г., которая оказала прямое и непосредственное воздействие на латиноамериканский конституционализм и явилась своеобразной моделью для других латиноамериканских стран, включивших в той или иной степени в свои тексты такие принципиальные положения мексиканской конституции, как программа земельной реформы, рабочее законодательство, семейное законодательство и т. п.

Все латиноамериканские конституции закрепляют специальный порядок внесения поправок и изменений в текст основного закона. По характеру изменений латиноамериканские конституции относятся к *законодательным актам "жесткого типа",* предусматривающим, что для их изменения необходимо решение специального большинства законодательного органа или созыв специального конституционного собрания. Законом определяется период времени, который должен пройти после принятия конституции, прежде чем станет возможным внесение поправок. Обычно устанавливается, что органы исполнительной власти не вправе принимать решающего участия в процессе внесения поправок в конституцию, а президент — накладывать вето на законопроект, реформирующий конституцию. На практике, однако, исполнительная власть активно участвует в процессе изменения конституции через послушных им депутатов национальных конгрессов. В практике стран Латинской Америки можно отметить немало примеров, когда президент страны незадолго до окончания срока своих полномочий делал попытки внести поправки в действующую конституцию с целью продления срока своего президентского правления.

Конституции латиноамериканских стран в различном объеме *закрепляют конституционные права и свободы граждан,* причем *этот объем не гарантирует степень демократичности государственного режима.* Уже в начале века латиноамериканские конституции содержали определенный перечень социально-экономических прав и свобод при соблюдении принципа свободы предпринимательства. В большинство конституций включены положения, декларирующие право на труд, минимальную заработную плату, максимальную продолжительность рабочего дня, страхование от несчастных случаев, предоставление пенсий по старости, пособий по безработице, запрещение детского труда, признание профсоюзов, право рабочих на забастовку, а предпринимателей — на локауты рабочих. Некоторые конституции (Перу, Бразилии и других стран) запрещают эксплуатацию человека человеком и человека государством. Как правило, положения конституций по трудовым вопросам содержат *ограничения прав иностранных граждан.* Конституционные положения, касающиеся трудовых отношений, часто носят декларативный характер, изобилуя массой детализированных статей, которые больше подходят для закрепления в трудовых кодексах. Это же касается и разделов конституций, озаглавленных "Семья". Декларируется, что брак, семья и материнство находятся под охраной закона, устанавливается юридическое равенство супругов. В соответствии с конституционными положениями не признаются различия в правовом положении детей: все они имеют равные права и несут одинаковые обязанности. В соответствии с законом разрешается отыскание и установление отцовства. Дети, родившиеся в браке или вне брака, а также приемные дети имеют равные права, в том числе на

воспитание, помощь, покровительство со стороны обоих родителей. Конституции закрепляют обязанность родителей обеспечивать своих детей, воспитывать их, давать им образование и предоставлять любую защиту и помощь, а также обязанность детей оказывать помощь и заботиться о своих нетрудоспособных родителях. Некоторые конституции определяют семью как главную основу общества, которая должна пользоваться особым покровительством государства.

Для определения правового положения граждан принципиальное значение имеет *введение* рядом латиноамериканских конституций *понятий "национальность" и "гражданство",* которые не совпадают (чилийцы и граждане Чили, мексиканцы и граждане Мексики и т. д.). Наименованию по национальному признаку подлежат лица, родившиеся на территории страны, за исключением детей иностранцев, находящихся в стране с официальными миссиями, а также некоторые другие устанавливаемые законом категории лиц. Гражданство страны приобретается с 18 лет при условии, что этому не препятствует наложение определенных наказаний. Состояние гражданства подразумевает наличие избирательных прав, право быть избранным и занимать любые публичные должности, а также пользоваться другими правами и нести обязанности, установленные законом.

Голосование является личным, равным и тайным. Иностранцы получают право участвовать в местных выборах после установленного конституцией срока проживания в стране (в Чили, например, 5 лет). Новейшие латиноамериканские конституции гарантируют каждому довольно обширный и подробный перечень личных прав и свобод. В первую очередь это касается права на жизнь, физическую и психическую целостность личности. Одни латиноамериканские страны запрещают смертную казнь в виде меры наказания, другие — допускают в исключительных случаях на основании специального закона.

Всем гарантируется равенство перед законом. Не должно быть персон или групп лиц, имеющих привилегии. На территории государства не должно быть рабов, а покидающий территорию государства остается свободным. При осуществлении своих прав *закон гарантирует каждому равную защиту.* При этом особое внимание конституции уделяют судебным гарантиям защиты прав и свобод каждого человека. Обычно провозглашается *право на личную свободу и личную безопасность,* что включает в себя право постоянно или временно проживать в любом месте государственной территории, свободно перемещаться по этой территории, покидать ее и свободно возвращаться в страну, при соблюдении правил, установленных законом. Право на личную безопасность предусматривает свободу от произвольного ареста. Задержание возможно на сроки, прямо установленные текстами конституций, обычно не более 48 часов, после чего задержанный должен быть доставлен к судье с целью конкретного решения вопроса. Многие

конституции новейшего периода закрепляют подробные нормы, гарантирующие процессуальные права задержанного, подсудимого и даже осужденного.

Из других личных прав следует отметить *право каждого проживать в здоровой окружающей среде;* при этом на государство возлагается обязанность обеспечить для этого условия и осуществлять меры по защите природы. Специальными законами могут быть наложены ограничения при осуществлении прав и свобод, если это необходимо для сохранения здоровой окружающей среды. Конституции провозглашают также право каждого на защиту его здоровья. Государство защищает свободный и равный доступ каждого к средствам защиты здоровья и способам лечения. Соответственно, государство должно координировать и контролировать мероприятия, связанные с охраной здоровья населения.

Конституции декларируют право каждого на получение образования, причем начальное базисное образование является обязательным, а государство, в свою очередь, обязано развивать образовательную систему на всех уровнях, способствовать развитию и подъему культурного уровня всей нации. Свобода образования включает в себя право на выбор, организацию и содержание образовательных учреждений различного характера. Она не может быть ограничена никакими мотивами, кроме соображений морали, добрых нравов, общественного порядка и национальной безопасности. Официально признаваемое государством обучение не должно базироваться или ориентироваться на пропаганду каких-либо политических взглядов, представленных любой политической партией. Родители имеют право самостоятельно определять форму обучения для своих детей.

Важной конституционной свободой является *свобода выражения мнений и получения информации* без предварительной цензуры, в любой форме и любым не запрещенным законом способом. Конституции запрещают принимать законы, вводящие государственную монополию на средства массовой информации. В соответствии с законом каждое физическое или юридическое лицо имеет право образовать, издавать и содержать газеты, журналы и другие периодические издания на условиях, устанавливаемых специальным законом. Государство, учебные университеты, а также лица и организации, устанавливаемые законом, могут образовывать, содержать и осуществлять телевизионное вещание. Кроме того, законом может быть установлена система цензуры на основании судебного решения для продукции кинематографии. Решение суда в данном случае может быть обжаловано вышестоящей судебной инстанцией.

Из политических прав помимо избирательного следует отметить *право собираться мирно без предварительного разрешения и без оружия.* Собрания на площадях, в парках и других местах массового скопления населения регулируются в соответствии с общими распоряжениями полиции. Конституции закрепляют пра-

во на подачу петиций властям по любому вопросу, имеющему общественный или индивидуальный характер, без каких-либо ограничений. Обычно конституциями латиноамериканских стран гарантируется право на объединение без предварительного разрешения. Для того чтобы получить статус юридического лица, объединение должно быть зарегистрировано в соответствии с законом. При этом, как правило, запрещаются объединения, противоречащие общественной морали, общественному порядку и безопасности государства. Конституции демократических латиноамериканских стран гарантируют политический плюрализм. В то же время неконституционными могут быть признаны партии, движения или другие формы организации, цели, действия или поведение которых противоречат основным принципам демократического и конституционного режима, которые выступают за установление тоталитарной системы, призывают использовать насилие как метод политических действий. Объявление неконституционным того или иного объединения входит в компетенцию конституционного или верховного суда.

Конституционные обязанности граждан обычно сводятся к обязанностям уплачивать установленные налоги и сборы, выполнять законы и конституционные нормы, защищать суверенитет государства и вносить свой вклад в защиту национальной безопасности. В связи с этим *военная служба объявляется долгом для граждан страны* в соответствии с установлениями закона.

§ 2. Партийные системы

Политические партии большинства латиноамериканских стран *не играют решающей роли в механизме осуществления государственной власти,* что значительно отличает страны континента от развитых демократических государств и сближает их с развивающимися афро-азиатскими. Незначительная роль политических партий в государственном механизме стран Латинской Америки объясняется *рядом причин,* среди которых *внепарламентский способ формирования правительства, гипертрофированная президентская власть, ведущая роль исполнительных органов в процессе осуществления государственной власти, традиционное влияние вооруженных сил* на политическую систему, *относительная слабость законодательных органов, незначительная роль органов местного самоуправления.* Все это привело к тому, что в большинстве стран региона политические партии выполняют роль придатка сильной исполнительной власти.

Конституции латиноамериканских стран сравнительно поздно стали закреплять некоторые основные положения, определяющие конституционный статус политических партий. В частности, политические партии характеризуются как организации, выражающие "демократический плюрализм". Конституции устанавливают,

что *принимать участие в деятельности политических партий могут лишь граждане страны, обладающие правом голоса*. Принципиальным является закрепление в текстах ряда латиноамериканских конституций (Перу и других) *обязанность государства не отдавать предпочтение ни одной из политических партий* и предоставлять им равные возможности при проведении избирательных кампаний в пользовании средствами массовой информации. Некоторые конституции (Панамы 1972 г. и другие) помещают статьи о политических партиях в раздел о политических правах граждан, объединяя их с принципами избирательного права. Конституции обычно запрещают образование партий на принципах пола, расы, религии либо партий, угрожающих национальному суверенитету или нацеленных на разрушение демократической структуры управления страной. А основной закон Эквадора 1977 г. признает право всех эквадорцев образовывать политические партии и участвовать в их деятельности на условиях, установленных специальным законом. Конституция прямо декларирует, что с момента официальной регистрации все политические партии страны пользуются равной защитой со стороны государства. Специальная статья Конституции устанавливает, что только политические партии, признанные законом, могут выдвигать кандидатов на всеобщих выборах, а следовательно, для любого лица, желающего выдвинуть свою кандидатуру на всеобщих выборах, обязательным условием является принадлежность к политической партии. Одновременно Конституция Эквадора устанавливает перечень специальных требований, которым должна удовлетворять политическая партия, чтобы получить легальный статус.

Для большинства конституций латиноамериканских стран характерно отсутствие специального раздела о политических партиях (хотя имеются и исключения: Конституция Бразилии 1988 г., Конституция Чили 1980 г. и др.). Как правило, конституции отсылают к специальным законам, подробно регулирующим деятельность политических партий. Обычно это законы о политических партиях, о финансировании избирательных кампаний, об общественных объединениях и т. д. Многие аспекты деятельности политических партий определяются также в различных актах административных органов, декретах президента, распоряжениях правительства и других государственных органов (в том числе полиции, службы безопасности, военных учреждений и т. д.). Специальные законы и подзаконные акты детально регулируют процесс создания и регистрации, требование к программам и уставам, порядок осуществления членства в партии, контроль за денежными средствами партии, основания и порядок осуществления запрещения и роспуска политической партии и т. д. Законом могут быть определены состав и компетенция органов, которые создаются как на национальном, так и на региональном уровне. Членами партии могут быть только граждане страны, обладающие полным объемом политических прав и не лишенные их на основании судебного

решения. Законом устанавливается прямой контроль за денежными средствами в их доходной и расходной частях, причем партийным органам вменяется в обязанность периодически представлять сведения и финансовые отчеты в суды по избирательным делам. Партии, согласно закону, как правило, запрещается получать какие-либо финансовые средства от иностранных граждан или организаций, органов местного самоуправления, от государственных предприятий, смешанных обществ, а также от частных предприятий и профсоюзных организаций. Нарушение этих запретов может повлечь за собой различные формы ответственности партийного руководства, вплоть до уголовной, а сама партия после соответствующего судебного решения лишается всех прав, приобретенных в результате официальной регистрации. Столь жесткая государственная регламентация деятельности политических партий не препятствует возникновению и существованию множества мелких политических партий, носящих откровенно временный и нестабильный характер. Подобные группировки, регистрируемые в качестве политических партий, возникают в период общенациональных или местных выборов и прекращают свою деятельность сразу же по окончании избирательной кампании. Основная цель этих временных группировок — провести возможно большее число своих сторонников на различные выборные должности в органы государственной власти или местного самоуправления. Часто создание таких "секундных" партий диктуется амбициями отдельных политических деятелей, поэтому сами партии носят откровенно персоналистский, а иногда и вождистский характер.

Характеризуя **партийные системы латиноамериканских стран,** следует отметить их *нестабильность,* вызванную зачастую нестабильностью самого государственного режима. Однопартийные системы с полным запрещением функционирования других политических партий, кроме правящей, отошли в прошлое. Исключение составляет Республика Куба с правящей Коммунистической партией. Двухпартийные системы, существовавшие в Бразилии, Уругвае и других странах, были преобразованы в многопартийные. Поэтому в настоящее время страны Латинской Америки относятся *к странам с многопартийной системой без монопольно действующей партии* (Венесуэла, Колумбия, Коста-Рика, Перу, Эквадор и многие другие). В большинстве стран региона складывается ситуация, когда законодательный орган власти по своему партийному составу значительно отличается от партийного состава правительства, поскольку последнее формируется президентом, победившим на всеобщих выборах. *Латинская Америка* практически *не знает понятия стабильно организованной оппозиции европейского образца,* поскольку поражение политической партии на выборах часто заканчивается ее простым уходом с политической арены. Такая же картина наблюдается и в органах местного самоуправления, поскольку приход в выборные органы

депутатов различных политических партий может быть обусловлен факторами субъективного характера — поддержкой военных или католических кругов, внешним влиянием, личными качествами кандидатов и их финансовыми возможностями, поведением избирателей, влиянием средств массовой информации и т. д.

Особая разновидность многопартийной системы существует в Мексике, где при формальной множественности политических партий в государственной и политической жизни страны с 1929 г. фактически превалирует одна партия — Институционно-революционная партия Мексики, хотя в последние годы резко возрастает влияние и роль других политических партий и партийных блоков. ИРП Мексики продолжает сохранять лидирующее положение среди других политических партий даже в силу того, что ее представитель — нынешний Президент страны — будет сохранять свой пост до 2002 года. Эта партия доминирует не только в государственных органах, органах местного самоуправления, но и во многих общественных объединениях страны. Партия фактически срослась с государственным аппаратом и представляет собой неотъемлемую часть единого партийно-государственного механизма, построенного и функционирующего на отработанных десятилетиями принципах, имеющего четкую программную линию, разветвленную организационную структуру с индивидуальным, коллективным и молодежным членством. Такая партийная система в Латинской Америке практически единична (не считая Кубы).

§ 3. Президент и правительство. Форма правления

В системе высших органов государственной власти латиноамериканских стран (президент, правительство, национальный конгресс) *ведущая роль* традиционно принадлежала и *принадлежит президенту и возглавляемому им правительстпву.* Президентская **власть** фактически определяет функционирование не только системы государственных органов, но и всей политической системы этих стран. От того, какую политическую линию проводит тот или иной президент, во многом зависит позиция страны на международной арене, характер государственного режима и степень реализации конституционных прав и свобод граждан. Динамика изменений президентской власти, сужение или расширение полномочий президента по сравнению с другими государственными органами, характер взаимоотношений президента с конгрессом, политическими партиями, судебной системой — все это оказывает прямое воздействие на политические и государственно-правовые процессы в латиноамериканских странах, на возможности расширения или существенного ограничения объема гражданских прав и свобод, реального действия конституции. Институт президентства в странах Латинской Америки специфичен, как специ-

фична сама политическая система этих стран, система государственных органов и политических партий, которые функционируют с учетом своих собственных исторических и политико-экономических закономерностей.

Институт президентства, впервые появившийся в США, так и остался специфичным только для этой страны. Страны Латинской Америки, заимствовав определенные черты американской модели, сконструировали свою собственную модель президентства, существенно отличную от американской. Если американская модель института президента базируется на принципе разделения властей, дополненном системой "сдержек и противовесов", то *латиноамериканская модель, формально* также *основываясь на разделении властей, фактически не подтверждена* аналогичной *системой "сдержек и противовесов",* поскольку законодательная и судебная отрасли власти значительно слабее и фактически бесправнее по отношению к исполнительной, чем это закреплено американской моделью. Заимствование латиноамериканскими государствами президентской формы правления у Соединенных Штатов не явилось простым перенесением этой формы в латиноамериканскую политическую и государственную жизнь. Это была попытка приспособить особый государственный институт, отработанный в условиях развитого государства с устойчивыми политическими традициями, к совершенно новым социально-экономическим и политическим условиям слаборазвитых государств при полном отсутствии у них парламентских традиций. Поэтому подобного рода попытка не явилась простым заимствованием новой формы правления, неким слепком с американского образца, а фактически привела к созданию особой формы правления — президентской республики с формальной точки зрения, по содержанию же — резко отличающейся от нее значительным гипертрофированием не только полномочий президента, но и основных признаков этой республики. Указанные черты вывели данную форму правления за рамки обычной президентской республики, обозначив как бы особую "сверхпрезидентскую или суперпрезидентскую" республику. Такая сверхпрезидентская форма правления часто характеризовалась в юридической литературе как "чистый президенсиализм", "легальная диктатура" и т. д. В настоящее время чаще используется термин "суперпрезидентская" республика, что отражает в значительной степени как сущность, так и специфику президентской формы правления в странах Латинской Америки, вместе с тем отличая ее от чисто диктаторской формы осуществления власти. Особенности этой формы правления отражают специфику государственной и политической жизни латиноамериканских стран, корни которой кроются в противоречиях латиноамериканского общества с его неустоявшейся социальной структурой, с его системой "персонификации" власти и государственного руководства, особой ролью армии в государственной и политической жизни, значительными позициями иностранного капитала в эко-

номике, традиционно существенным влиянием США на всю государственно-политическую жизнь этого региона.

Форма правления в странах Латинской Америки закрепляется в текстах основных законов страны — конституций. Тексты конституций воспроизводят принцип разделения властей, в соответствии с которым устанавливаются формально три независимые друг от друга отрасли власти: законодательная, исполнительная и судебная. Однако этот конституционный принцип в деятельности органов государственной власти латиноамериканских стран не осуществлялся на практике, поскольку отличительной особенностью функционирования системы государственных органов всегда было доминирование исполнительной власти. "Суперпрезидентская" форма правления подразумевает *не только обширные полномочия президента,* закрепляемые текстами конституций, *но и их реальное осуществление на практике.* Ряд латиноамериканских конституций уполномочивают президента "олицетворять нацию" или же провозглашают его "верховным главой нации". Такой конституционный статус президента уже подразумевает его безусловное верховенство в системе высших органов государственной власти и управления. Все *латиноамериканские конституции провозглашают президента главой государства.* Он же *возглавляет правительство и является верховным главнокомандующим вооруженными силами* страны. В условиях Латинской Америки эти признаки, присущие и обычной президентской республике, создают **мощную концентрацию власти в руках одного лица — президента.** Немаловажное значение имеет руководство президентом вооруженными силами, поскольку армия всегда играла и до сих пор играет значительную роль в государственной и политической жизни латиноамериканских стран. Фактором, значительно усиливающим полномочия президента в "суперпрезидентской" республике, являются его *обширные чрезвычайные полномочия,* которые могут быть эффективно использованы практически в любых критических ситуациях, начиная от межгосударственного вооруженного конфликта и кончая внутренними беспорядками. Причем диапазон использования президентом его чрезвычайных полномочий более обширен, чем в обычной президентской республике и применяется чаще и эффективнее, чем в других регионах.

"Суперпрезидентская" форма правления функционирует в условиях значительной по сравнению с США слабости законодательной власти и ее почти полного в отличие от США подчинения президенту. Латиноамериканские президенты имеют больше средств давления на законодательный орган, чем президент США. Кроме того, сильная президентская власть в странах Латинской Америки функционирует в большинстве случаев также в условиях слабой и нестабильной партийной системы. Эти факторы делают президента ведущим звеном во всем государственном механизме латиноамериканских стран. В современных условиях "суперпрезидентская" форма правления — **это фактически незави-**

симая, неконтролируемая на практике законодательной, исполнительной или судебной отраслями власти система государственного управления, основной чертой которой являются гипертрофированные президентские полномочия. Эта форма правления предусматривает принцип *прямых выборов президента* избирателями без каких-либо промежуточных органов или инстанций. По официальной трактовке президент получает мандат на управление страной непосредственно "из рук народа", что дает ему право противопоставить себя всем другим государственным органам и общественным организациям. Все это еще более усиливает полномочия президента и подчеркивает его независимость и самостоятельность. Латиноамериканская форма правления предусматривает *невозможность переизбрания президента непосредственно на следующий срок*. Это также существенное отличие от обычной президентской формы правления, допускающей переизбрание президента. Вышеуказанная запретительная норма теоретически направлена против возможного установления диктатуры президента, на практике же пребывание президента в должности всего один срок подчеркивает силу и значимость президентской власти, ставя ее фактически в рамки неконтролируемой государственной системы.

В конституциях латиноамериканских государств довольно детально изложена квалификация, которой должен удовлетворять кандидат в президенты. Например, по Конституции Мексики 1917 г. для того, чтобы быть Президентом страны, необходимо: быть мексиканским гражданином по рождению, пользоваться полной дееспособностью и быть сыном родителей — мексиканцев по рождению, достичь ко времени выборов возраста более 35 лет, проживать в стране в течение всего года, предшествующего дню выборов, не принадлежать к духовному званию и не быть служителем религиозного культа, не состоять в вооруженных силах страны и т. д.

Как правило, кандидатов на пост президента может выдвинуть только политическая партия, а прямая политическая и финансовая поддержка такой партии в состоянии обеспечить победу тому или иному кандидату, в то же время президентами часто становятся не официальные руководители партий в лице их председателей или генеральных секретарей, а политические деятели, имеющие наибольший опыт, известность и популярность в стране. Поэтому латиноамериканские президенты обычно не совмещают свою должность главы государства с руководством политической партией, приведшей его к власти, хотя их прямая зависимость от руководства партии все же сохраняется (при различной степени этой зависимости). Так называемый "независимый кандидат", т. е. формально не связанный ни с какой политической партией, практически не имеет шансов на победу, если только не обладает мощными финансовыми средствами и группами поддержки, которые в состоянии заменить собой партийный аппарат.

При подсчете голосов избирателей на президентских выборах многие латиноамериканские страны придерживаются *мажоритарной системы абсолютного большинства,* согласно которой для избрания на пост президента необходимо получить больше половины поданных на выборах и признанных действительными голосов. Если ни один из кандидатов на пост президента не получает требуемого большинства голосов, предусматривается проведение второго тура голосования, к участию в котором допускаются два кандидата, набравшие в первом туре относительное большинство голосов. Во втором туре победителем объявляется тот, кто соберет голосов больше, чем другой претендент. Отдельные латиноамериканские страны из-за сложности организации и дороговизны не прибегают к проведению второго тура всеобщего голосования, а используют систему окончательных выборов президента национальным конгрессом, причем на голосование депутатов выносятся, как правило, кандидатуры двух претендентов, набравших на всеобщих выборах относительное большинство голосов.

Латиноамериканские конституции устанавливают *принцип ответственности президента в случае нарушения конституции или действующих законов страны,* причем ряд конституций детализируют основания ответственности президента: измена родине, вмешательство в президентские, парламентские или местные выборы, роспуск конгресса страны, препятствия в деятельности суда по избирательным делам и др. Латиноамериканские страны восприняли американскую систему предъявления президенту конституционных обвинений в порядке **процедуры импичмента.** Эта процедура заключается в следующем: палата депутатов имеет право абсолютным или квалифицированным большинством в 2/3 голосов предъявить обвинения президенту по вышеназванным основаниям и назначить специальную комиссию по расследованию, которая, проанализировав предъявленные президенту обвинения, составляет специальный доклад и предъявляет его палате депутатов. Если доклад утверждается 2/3 голосов членов палаты, дело по обвинению президента передается в верхнюю палату —- сенат, которая выступает фактически в роли своеобразной судебной инстанции. Сенат сначала только слушает дело, а затем преобразует себя в суд, причем председательствует в сенате в данном случае главный судья верховного суда страны. Такая система принята в Боливии, Бразилии, Колумбии, Эквадоре, Мексике, Перу, Уругвае и других странах. В странах с однопалатным законодательным органом (Коста-Рика, Гватемала, Сальвадор и др.) предусмотрено, что этот орган может 2/3 голосов депутатов объявить, имеются ли достаточные основания для предъявления обвинения, и передать дело на рассмотрение верховного суда страны с тем, чтобы тот сразу осуществлял судебное преследование президента в соответствии с законом. Во многих латиноамериканских странах процедура импичмента применяется не только к президентам, но и к другим высшим должностным лицам:

министрам правительства, членам верховного суда, дипломатическим представителям и т. д. Для осуждения президента и других высших правительственных чиновников в соответствии с процедурой импичмента требуется квалифицированное большинство в 2/3 голосов членов сената или верховного суда. В случае осуждения наказание включает отстранение от должности, дисквалификацию и запрещение занимать государственные должности навсегда или на определенный период времени. Осужденный, таким образом, превращается в рядового гражданина республики и может предстать перед обычным судом и быть осужденным за преступления, совершенные в период нахождения на высокой государственной должности в соответствии с действующим уголовным законодательством.

Латиноамериканские конституции наделяют президента обширным объемом полномочий и возлагают на него определенные обязанности. Являясь главой государства, *президент осуществляет руководство исполнительной отраслью власти.* В этом качестве президент обязан выполнять нормы конституции, договоров, законов и других юридических актов, представлять государство внутри и вовне страны, направлять общую политику правительства, защищать внутренний порядок и внешнюю безопасность республики, организовывать выборы следующего президента республики, представителей в национальный конгресс, алькальдов и других выборных должностных лиц, всеобщее избрание которых устанавливается конституцией и законами, созывать конгресс на чрезвычайные сессии, направлять послания в конгресс, издавать распоряжения по применению законов, утверждать или отказывать в утверждении законов, принятых национальным конгрессом, и т. д. Президент *возглавляет всю национальную систему обороны,* организует ее, регулирует увольнение и призыв на службу в вооруженные силы страны. В качестве главнокомандующего вооруженными силами президент обязан принимать необходимые меры для обороны республики, целостности ее территории и защиты суверенитета в случае вооруженной агрессии. Ему же предоставлено *право объявлять состояние войны и подписывать мирные договоры* по уполномочию конгресса. Ряд конституций предоставляют *право* президенту *принимать чрезвычайные меры в области экономики и финансов,* если это диктуется национальными интересами, давая при этом отчет конгрессу о предпринимаемых им действиях. В области экономики президенту могут быть также предоставлены *полномочия по одобрению планов национального экономического развития, регулированию установления тарифов, сборов* и т. д. Как глава государства президент имеет *право осуществлять помилование и смягчать наказание,* за исключением случаев, запрещаемых законом. Президенту предоставлено также *право осуществлять награждения* от имени нации. Кроме того, президент вправе выполнять любые другие функции по государственному руководству и управлению, пред-

писанные ему конституцией и действующим законодательством. По существу стало политической традицией, когда *президент выступает в роли инициатора "чрезвычайного" законодательства и введения чрезвычайного положения* на территории всей страны или в отдельных ее частях. Многие латиноамериканские страны перманентно живут в условиях чрезвычайного положения, причем по инициативе президента такое положение может продлеваться в течение длительного периода времени. Конституция Чили, например, дает право президенту вводить в стране четыре вида исключительного положения, в силу действия которых конституционные права и свободы граждан временно приостанавливаются. Согласно этой Конституции причинами для объявления осадного положения, особого положения, чрезвычайного положения и бедственного положения могут быть: внешняя война, внутренняя война, внутренние потрясения, чрезвычайные обстоятельства и общественные бедствия, причем все указанные причины, кроме внешней войны, отнесены к причинам внутреннего характера. Конституция закрепляет и полномочия президента, связанные с объявлением любого вида исключительного положения. Он может приостанавливать или ограничивать личную свободу граждан, право на собрания, свободу информации и выражения мнений, право на труд, на объединения в ассоциации и профсоюзы, вводить цензуру на корреспонденцию и средства связи, накладывать определенные ограничения на имущественные права граждан, ограничивать свободу передвижения, высылать граждан из страны, запрещать им въезд в страну и т. д.

В абсолютном большинстве латиноамериканских стран *президент является главой правительства, возглавляя кабинет министров.* Кабинет министров не носит конституционного статуса; его состав, порядок формирования, ответственность и способ функционирования устанавливаются обычно на основе политической практики главой правительства — президентом. Традиционно **кабинет министров** рассматривается самим президентом и трактуется латиноамериканскими исследователями как **сугубо рабочий орган при президенте, своеобразный аппарат "помощников" президента.** Такое откровенно приниженное положение кабинета министров призвано подчеркнуть главенствующую роль самого президента в системе государственных органов. Политическая практика предполагает назначение в состав кабинета министров доверенных лиц президента, своеобразную раздачу государственных постов для тех деятелей его партии, которые в большей мере способствовали его победе на выборах.

Президенту принадлежит руководящая роль в делах правительства: он *осуществляет надзор за деятельностью кабинета министров, председательствует на его заседаниях, определяет повестку дня заседания кабинета и решает все основные вопросы деятельности правительства.* При принятии правительственных решений мнение президента является определяющим. Ему

принадлежит право координировать деятельность министров и возглавляемых ими министерств и других исполнительных органов, разрешать спорные вопросы между ними, заслушивать отчеты министров. Министры руководят своими ведомствами в соответствии с общей политикой правительства и конкретными указаниями президента. Министры, хотя это и не зафиксировано в законодательстве, обязаны беспрекословно подчиняться главе правительства, строго выполнять любые его указания. В случае несогласия с мнением президента министр либо должен отказаться от своего мнения, либо уйти в отставку. По сути дела **исполнительная власть** в латиноамериканских странах **полностью концентрируется в руках президента, члены кабинета министров** фактически **не обладают никакой самостоятельностью, а сам кабинет выполняет лишь функции консультативного органа при президенте.**

В странах Латинской Америки довольно своеобразные взаимоотношения президента с законодательными органами власти, резко отличающиеся от аналогичных взаимоотношений в США. Суть этих взаимоотношений всегда состояла в откровенном *контроле исполнительной власти в лице президента и правительства за деятельностью национального конгресса.* Прежде всего, *президент* в латиноамериканских странах активно *воздействует на законодательный процесс путем направления* в конгресс *специальных посланий.* Это могут быть ежегодные послания конгрессу, а также послания по отдельным вопросам внутренней и внешней политики. По сложившейся практике ежегодные послания президента содержат детальную характеристику существующего положения в стране, предлагаемые изменения в законодательстве, которые президент и правительство считают необходимым рассмотреть и принять на сессии конгресса, что на деле означает обязательную программу законодательной деятельности. Помимо направления конгрессу специальных посланий в функции президента может входить *издание специальных законодательных декретов.* На практике это приводит к тому, что целый ряд важнейших государственных актов принимается не в форме закона, проводимого через конгресс, а в форме декрета, единолично принятого президентом. Примеры законодательных актов, издаваемых президентом, многочисленны и весьма обширны по сфере их применения. В Мексике, например, эта сфера простирается от порядка сбора налогов до введения в действие уголовного, гражданского и других кодексов. При этом конституция разрешает президенту в особых случаях даже вводить своим декретом в действие ежегодный бюджет страны. Обширны *полномочия президента по внесению законопроектов.* В последние десятилетия проявляется тенденция ко все большему сосредоточению законодательной инициативы в руках президента и возглавляемого им правительства. Они являются главным источником законопроектов, которые почти автоматически трансформи-

руются конгрессом в нормативные акты, обладающие высшей юридической силой. Президенты латиноамериканских стран часто используют такую форму осуществления законодательной инициативы, как **законопроекты "пор энкарго", т.е. законопроекты, вносимые отдельными депутатами, но по поручению президента.** Естественно, что такие законопроекты принимаются конгрессом без особых трудностей. Законопроекты "пор энкарго" традиционно составляют от 30 до 50% всех вносимых в конгресс законопроектов. Исключительной прерогативой президента является внесение законопроектов по вопросам бюджета страны, учреждения новых административных должностей, увеличение жалованья правительственным служащим, изменений в организации вооруженных сил и др. Для ускорения прохождения законопроекта президент может объявить его "срочным", что обязывает соответствующую палату принять решение по законопроекту в срок до 30 дней. Кроме права законодательной инициативы президент имеет *значительные полномочия по подписанию принятых законодательным органом власти актов.* Президент может наложить вето на законопроект, принятый конгрессом и направленный ему на подпись. Время, в течение которого президенту предоставлено право наложить вето на законопроект, обычно колеблется от 8 до 10 дней. Вето президента может быть преодолено абсолютным большинством членов каждой палаты законодательного органа. Если президент отклоняет законопроект по причине его неконституционности, а конгресс настаивает на его принятии, то законопроект направляется в верховный суд, который и дает свое окончательное заключение в течение не более 6 дней.

Полномочия президентов в странах Латинской Америки в области внешней политики довольно обширны. Они *осуществляют общее руководство внешней и внешнеэкономической политикой, ведут международные переговоры и заключают межгосударственные договоры, решают вопросы войны и мира, назначают послов в другие страны и принимают верительные грамоты у аккредитованных при них послов, принимают решения об установлении дипломатических отношений,* о *вступлении в международные организации* и т. д. Поскольку кабинет министров — это простой исполнитель воли президента, **на практике решение всех ключевых вопросов внешней политики** страны **является прямой прерогативой только президента,** что предопределяет его господствующее положение во всем внешнеполитическом механизме. В области международных отношений глава государства — президент — провозглашается высшим представителем страны и в этом качестве не нуждается в получении специальных полномочий. Следует отметить одну специфическую особенность некоторых латиноамериканских конституций, которые *запрещают президенту покидать государственную территорию без специального, официально оформленного разрешения законодательного органа*

власти, когда выезд президента за границу без официальной санкции конгресса рассматривается как халатное оставление им своего высокого государственного поста.

§ 4. Законодательные органы

Место законодательных органов в системе органов власти

Конституции большинства латиноамериканских стран, как старые, так и новейшие, определяют и закрепляют в правовой форме важную роль законодательных органов власти, предполагая, что путем принятия законодательства они должны определять политику государства, являться центром всей системы государственных органов; декларируют те начала, на которых должны быть построены государственные органы. Но конституционный и фактический статус законодательных ассамблей в странах Латинской Америки до недавнего времени настолько расходился, что реальное представление об их действительной роли мог дать лишь анализ всех основных факторов, воздействующих на законодательные органы власти.

В период существования диктаторских режимов законодательный орган иногда сохранялся, но ему отводилась особая роль в политической системе. Например, за время правления диктатора Х. Гомеса в Венесуэле было принято семь конституций (1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 и 1931 гг.). Все они отводили своеобразное место конгрессу, который должен был олицетворять некоторые атрибуты "представительной демократии". Формально конгресс был наделен полномочиями утверждать все эти многочисленные конституции, принимать другие законы и избирать президента. Но фактически конгрессу отводилась роль канцелярии, которая лишь штамповала решения, навязываемые диктатором и угодные только ему.

В целом нет сомнения в том, что роль законодательных органов стран Латинской Америки в системе государственных органов традиционно относительно слабая по сравнению с той, что играли и пока еще продолжают играть в этой системе президент и правительство. Объясняется это различными факторами общественно-политической жизни латиноамериканских стран — социально-экономического, политического и исторического характера. Определенным образом сказалось здесь и отсутствие в колониальный период их истории самостоятельных законодательных органов, длительное господство диктаторских режимов, незначительное развитие парламентских традиций и т. п.

Выдвигаемая зарубежными исследователями в качестве основной теория о верховенстве парламента в странах Латинской Америки на практике не подтверждалась, что вынуждены были

признавать и многие исследователи. Так, например, американские политологи В. Пирсон и Ф. Джилл, характеризуя роль законодательных органов власти в латиноамериканских странах, в свое время отмечали: “Несмотря на то, что конституционные системы стран Латинской Америки учреждают легислатуру с полномочиями издавать законы и определять государственную политику, конгресс реально не является центром политической жизни этих государств. В Латинской Америке теория превосходства законодательного органа не более чем фикция".

Относительная слабость законодательных органов, конечно, не означала, что они полностью утратили свои полномочия и их значение в системе государственных органов было сведено к нулю. Однако сильная президентская власть, прямое участие президента и правительства в законодательном процессе, способы давления правительства на законодательный орган власти — все это в значительной степени ограничивало и ограничивает полномочия этого органа, резко снижая его роль как представительного учреждения, которое должно определять основы всей государственной политики, как это и предусмотрено многими конституциями.

Достаточно отметить, что в абсолютном большинстве стран Латинской Америки правом созыва специальных сессий законодательных органов власти по-прежнему обладает президент. Правовыми нормами и сложившейся политической практикой специально устанавливается, что законодательство, осуществляемое конгрессом, должно следовать направлениям, намеченным и определяемым в президентских посланиях. Иными словами, законодательная деятельность конгресса фактически привязана к установкам и политическим направлениям, навязываемым исполнительной властью.

В настоящее время было бы слишком упрощенным считать, что законодательные органы латиноамериканских стран выступают в роли так называемых "каучуковых" учреждений, которые только штампуют решения, предлагаемые президентом и его правительством. В условиях неуклонно растущей демократизации политического режима, перехода в ряде стран президентской власти в руки демократически настроенных прагматиков большинство законодательного органа может сыграть свою решающую роль, препятствуя или, наоборот, способствуя осуществлению радикальных социально-экономических и политических реформ, продиктованным общим ходом исторического развития. В качестве примера укажем на процессы демократизации в таких странах, как Аргентина, Бразилия, Чили, Никарагуа, Перу, Панама и др. Немалая роль в этом процессе принадлежит законодательным органам власти. И совершенно очевидно, что их роль в странах Латинской Америки постепенно меняется. Из "каучуковых" учреждений они превращаются в работающие органы, зачастую способные соревноваться с президентской властью по силе воздействия на общественное мнение, а следовательно, на всю внут-

риполитическую жизнь страны. И хотя очевидно, что институт латиноамериканского "суперпрезидента" еще очень силен и ему нет пока серьезной государственно-правовой альтернативы, законодательные органы власти стран Латинской Америки все же набирают опыт демократической парламентской процедуры, активно выходят из состояния прямого подчинения сильной президентской власти, привлекая к своей деятельности внимание широких слоев общества, при этом активно заимствуя опыт развитых демократических государств и внося в мировой демократический процесс свое национальное, чисто латиноамериканское. Органы законодательной власти стран Латинской Америки, безусловно, стремятся играть ведущую роль в системе государственных органов, пытаясь определять основы государственной политики. Эта тенденция, по всей вероятности, будет доминировать и в последующие годы, поскольку поворот в сторону установления в Латинской Америке новых диктаторских режимов в их старом, традиционном варианте просто невозможен. Разумеется, политическая динамика латиноамериканских стран может довольно существенно меняться в зависимости от изменений в расстановке политических сил, что определяется нестабильностью экономической и политической ситуации в абсолютном большинстве стран этого региона.

Структура

Структура латиноамериканских законодательных органов в максимальной степени приспособлена к осуществлению посредством законодательства воли правящих групп. **В регионе существует как однопалатная, так и двухпалатная организация законодательных органов. Однопалатные** законодательные органы образуются в Коста-Рике, Гаити, Гватемале, Сальвадоре, Гондурасе, Панаме, Парагвае и, как правило, называются *Национальная* или *Законодательная ассамблея.* Законодательные органы такой структуры существуют в основном в небольших слаборазвитых странах Латинской Америки. Часто на практике они выступают там в роли откровенного придатка сильной президентской и правительственной власти (Гватемала, Гондурас, Гаити, Парагвай).

В подавляющем большинстве латиноамериканских стран парламент имеет **двухпалатную структуру** и часто именуется *Национальным конгрессом.* В первую очередь бикамерализм присущ федеративным государствам (Аргентина, Бразилия, Мексика, Венесуэла). Он был откровенно заимствован у Соединенных Штатов Америки, скопирован с американского Конгресса и функционирует во многом по его меркам.

Законодательные органы власти стран Латинской Америки формируются на основе конституционных норм, специальных избирательных законов и складывавшихся годами обычаев.

Порядок формирования

Общепризнанной конституционной нормой является то, что *голосование признается одновременно и правом и обязанностью* гражданина, причем *избирательное право является всеобщим, свободным, тайным и прямым* для избрания законодательных органов. В соответствии с конституционными положениями активным избирательным правом обладают граждане, мужчины и женщины, достигшие 18-летнего возраста, обладающие политической дееспособностью, т. е. не лишенные по решению суда каких-либо гражданских прав, в том числе права голоса, зарегистрированные в избирательном списке. При этом в понятие обязательности голосования включается следующее: зарегистрироваться в избирательном списке; выполнять в обязательном порядке и безвозмездно избирательные функции, в том числе при необходимости участвовать в работе по проведению выборов (отказ может быть допустим лишь тогда, когда он обоснован уважительной причиной или чрезвычайными обстоятельствами, доказанными заинтересованным лицом в органе, который распорядился о его назначении); голосовать на выборах в избирательном пункте по месту жительства.

Права избирать лишаются в случаях: привлечения к уголовной ответственности за преступление, влекущее за собой отбывание наказания в виде лишения свободы, начиная с момента выдачи приказа о взятии под стражу; лишения в судебном порядке прав или пребывания в государственных или частных приютах для наркоманов или душевнобольных; решения о бродяжничестве или постоянном пьянстве, вынесенного в предусмотренном законом порядке, если впоследствии не было восстановления в правах; уклонения от суда и следствия с момента выдачи ордера на арест и до истечения срока давности уголовного преследования; вынесения окончательного приговора о приостановлении или лишении политических прав, если впоследствии не было восстановления в правах, и в других случаях, предусмотренных действующим законодательством.

В федерациях применяется принцип, в соответствии с которым депутаты законодательных собраний штатов или провинций не могут быть избраны федеральными депутатами или сенаторами в течение всего времени исполнения своих обязанностей. Также не могут быть избраны председателями муниципальных советов лица, осуществляющие функции исполнительной власти на ином уровне. Члены Центральной избирательной комиссии, комиссий субъектов федераций, а также окружных избирательных комиссий не могут быть избраны членами законодательных органов власти. Обычно закон требует, чтобы они освободили должности в органах по проведению выборов не позднее чем за шесть месяцев до их проведения.

Порядок формирования законодательных органов власти устанавливается текстами латиноамериканских конституций. В основе латиноамериканского избирательного права лежат принципы *всеобщего, равного и прямого избирательного права при свободном, но обязательном голосовании.* В случае нарушения принципа обязательного голосования гражданин может быть подвергнут штрафу. Кроме того, его благонадежность по отношению к действующим конституционным властям может быть поставлена под сомнение. От участия в выборах освобождаются: умалишенные; лица, находящиеся в местах заключения по приговору суда; лишенные политических прав (в том числе избирательного) по приговору соответствующего суда; военнослужащие рядового состава; лица, не имеющие постоянного места жительства, и некоторые другие категории граждан. Отдельные страны устанавливают обязательность голосования только до достижения 70 лет; избиратели старше 70 лет могут голосовать факультативно. Активное избирательное право предоставляется, как правило, с 18 лет (на Кубе и в Никарагуа — с 16 лет). В некоторых странах избиратели могут голосовать с 16 лет факультативно, а с 18 — в обязательном порядке.

К **кандидатам на выборную должность в Конгрессе или Ассамблее** предъявляются, кроме того, определенные требования: необходимо иметь национальное гражданство, достичь определенного возраста, проживать в округе, от которого баллотируется кандидат, в течение определенного времени (от 1 года до 10 лет). Например, депутаты Национальной ассамблеи представителей Панамы должны иметь панамское гражданство в течение не менее 10 лет, предшествующих выборам, быть не моложе 28 лет, не быть осужденными за преступление, направленное против общества и свободы, не быть лишенными избирательных прав, проживать в избирательном округе не менее 1 года.

Требования к членам Палаты депутатов Аргентины следующие: быть старше 25 лет, не менее четырех лет являться гражданином республики, быть уроженцем провинции или на протяжении двух лет, непосредственно предшествующих выборам, проживать в провинции, от которой кандидат баллотируется.

К **членам Сената** обычно предъявляются повышенные требования: необходимо достичь 30-летнего возраста, в течение шести лет быть аргентинским гражданином, иметь ежегодный доход не менее 2 тыс. песо, быть уроженцем провинции или проживать в ней не менее двух лет, предшествующих выборам.

Палаты представителей обычно избираются на четыре года и обновляются полностью или наполовину. Палата представителей избирается по соответствующим избирательным округам в зависимости от численности населения.

Для избрания членом Национального конгресса Перу необходимо удовлетворять следующим требованиям: быть перуанцем по рождению, пользоваться избирательным правом, быть не моложе

35 лет при избрании в Сенат и 25 лет при избрании в Палату депутатов. Депутатами не могут быть избраны действующий президент, министры правительства, префекты, супрефекты, губернаторы, члены судов и прокуратуры, государственные служащие, находящиеся на действительной военной службе. Перечисленные лица, намеревающиеся выдвинуть свою кандидатуру на парламентских выборах, должны оставить свои посты не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Выборные должностные лица, комиссии, комитеты

В странах с двухпалатной организацией конгресса каждая палата имеет своих выборных должностных лиц. В нижней палате это обычно председатель, один или два вице-председателя, секретарь и казначей. Эти лица избираются членами данной палаты простым большинством голосов на определенный срок и могут быть переизбраны. В Мексике, например, должностные лица нижней палаты избираются на последнем заседании каждого месяца с тем, чтобы вступить в должность в следующем месяце. В странах, где имеется вице-президент, он по аналогии с американской системой председательствует в сенате, но не обладает правом голоса, за исключением случаев, когда голоса депутатов разделились поровну. Во всех остальных странах председатель сената, один или два его заместителя, секретарь и другие должностные лица избираются на пленарном заседании сената.

Председатели палат обладают значительными полномочиями не только по руководству палатами, но и по осуществлению всей законодательной процедуры. В отдельных странах они даже уполномочены назначать членов временных или постоянных комитетов палат. Чаще всего такие назначения подлежат утверждению депутатами на пленарном заседании соответствующей палаты. Помимо этих важнейших полномочий председатели палат назначают докладчиков по различным вопросам, подлежащим обсуждению в палате, обладают правом по своему усмотрению ограничивать парламентские дебаты, предлагать на рассмотрение депутатов проекты решений и резолюций по различным вопросам и т. п.

В странах с однопалатной организацией законодательного органа его председатель практически полностью контролирует не только сам законодательный процесс (регулируя даже продолжительность сессий, назначая докладчиков и постоянные комитеты), но и политический характер принимаемого законодательства. В большинстве случаев председатель — это депутат, принадлежащий к партии президента страны и полностью проводящий его политическую линию. При такой системе оппозиция в законодательном органе практически лишена возможности иметь своих представителей в постоянных комитетах и каким-то образом влиять на предварительную подготовку и рассмотрение законопроекта. Такой деспотический контроль председателя палаты за всем

содержанием ее деятельности позволяет проводить через конгресс выгодное и нужное правительству и лично президенту законодательство.

Латиноамериканские законодательные органы (каждая из палат) имеют свою **комиссию по работе палаты,** в которую входит председатель палаты, его заместители, а также руководители парламентских фракций или блоков. Ее возглавляет председатель палаты. Обычно такая комиссия собирается на заседания не реже одного раза в неделю в период сессии законодательного органа и по мере необходимости — после ее окончания. Функции такой комиссии заключаются в подготовке планов работы палаты, проекта повестки дня сессии с пунктами, которые могут быть предложены законодателям, в получении информации о состоянии обсуждения вопросов в постоянных комиссиях, в обеспечении практических мер для эффективного проведения общих дебатов. При определении общей повестки дня сессии комиссия детально обсуждает и утверждает каждый пункт. Планы работы палаты и повестка дня каждого заседания, предложенные комиссией, утверждаются на открытых заседаниях всей палаты.

Большую роль в структурной организации палат играют **постоянные комитеты.** Эти комитеты образуются как в палате представителей, так и в сенате. Количество постоянных комитетов, их номенклатура, полномочия и порядок работы обычно регулируются регламентами палат. В регламентах палат также предусмотрен перечень постоянных комиссий, которые образуются палатами, и их численный состав. В частности, регламент Палаты депутатов Аргентины предусматривает образование 26 постоянных комиссий, каждая из которых состоит из 15 членов. Редким исключением является регулирование конституцией страны количества и названия постоянных комитетов. Так, например, Конституция Эквадора 1977 г. устанавливает, что Национальная палата представителей образует четыре постоянные законодательные комиссии в составе пяти депутатов каждая: 1) по гражданским и уголовным вопросам; 2) по труду и социальным вопросам; 3) по финансово-бюджетным и банковским вопросам; 4) по промышленно-аграрным, экономическим и торговым вопросам. По сложившейся парламентской практике, хотя такое правило в регламентах и не закреплено, комитеты сосредоточивают в своих руках основную часть действительной законодательной работы, поскольку все законопроекты после официального внесения в палату передаются на рассмотрение в соответствующий постоянный комитет, который фактически по своему усмотрению дорабатывает и дополняет законопроект, может даже радикально изменить его как по форме, так и по содержанию. Кроме того, комитет обладает правом законодательной инициативы, от своего имени внося на рассмотрение палаты подготовленные законопроекты.

Конституциями или специальными законами предусматривается образование **специальных комитетов по расследованию,**

компетенция, формы деятельности и состав которых могут значительно отличаться: от расследования отдельных вопросов, входящих в компетенцию законодательного органа власти, до расследования антигосударственной деятельности. Так, в Аргентине существовал комитет палаты депутатов по расследованию антиаргентинской деятельности, обладавший полномочиями чисто репрессивного характера: с помощью вооруженных сил комитет имел право осуществлять аресты неугодных правительству лиц и даже возбуждать их уголовное преследование. Латиноамериканские законодательные органы образуют значительное количество **временных и специальных комитетов.** Из специальных комитетов можно отметить так называемые "партийные" комитеты, которые обычно состоят из депутатов, принадлежащих к одной политической партии и входящих в одну фракцию. Это могут быть комитеты по проведению партией избирательных кампаний, комитеты по разработке партийной политики и др. Иногда в законодательных органах Латинской Америки создаются специально **вспомогательные комитеты,** включающие не только одних депутатов. Например, в Национальном конгрессе Чили в течение некоторого времени существовало специальное Бюро информации Сената, куда входили видные экономисты, юристы, ряд политических деятелей и т. п. Это Бюро проводило самостоятельное исследование деятельности различных административных органов и предоставляло необходимый информационный материал для сенаторов. Только за период 1967—1968 гг. из 363 исследований, проведенных Бюро информации, 329, или 91%, были сделаны по просьбе сенаторов от оппозиции. Комитетская система позволяет президентам латиноамериканских стран довольно эффективно осуществлять контроль за законодательством и в целом за работой высшего представительного органа. Эта система надежно блокирует возможное нежелательное для правительства законодательство, искусственно фильтруя или задерживая законопроекты, внесенные оппозицией. Концентрация практически всей реальной законодательной работы в постоянных комитетах, все большая гипертрофия их полномочий, подчиненный характер комитетов по отношению к правительству — все это наглядно свидетельствует о новой системе взаимоотношений законодательных органов с другими отраслями власти.

В законодательных органах ряда латиноамериканских стран образуется так называемая **постоянная комиссия,** которая действует в период между сессиями законодательного органа. Она назначается соответствующими палатами из примерно равного числа депутатов и сенаторов на последнем заседании перед парламентскими каникулами. Для каждого члена постоянной комиссии назначают по одному заместителю. Постоянная комиссия в период между сессиями принимает на себя некоторые полномочия законодательного органа. В частности, она может: давать согласие на использование исполнительной властью националь-

ной гвардии и вооруженных сил в соответствии с законом и конституцией; принимать в надлежащих случаях присягу у президента страны, членов верховного суда и других должностных лиц, которые должны приносить такую присягу перед членами законодательного органа; принимать в период между сессиями законопроекты, направляемые в палаты, и передавать их для заключения в постоянные комитеты палат для рассмотрения на ближайшей сессии; созывать по своей инициативе или по предложению исполнительной власти внеочередные сессии законодательного органа, причем решение в обоих случаях принимается большинством в 2/3 присутствующих членов. В решении о созыве указывается вопрос или вопросы, вносимые на рассмотрение внеочередной сессии: об одобрении или отказе в одобрении сделанных президентом республики назначений членов верховного суда вместо выбывших; о предоставлении отпуска президенту республики и назначении лица, исполняющего его обязанности на этот период; о предоставлении отпуска членам верховного суда; об утверждении произведенных президентом республики назначений послов, дипломатических представителей, генеральных консулов, высших должностных лиц казначейства, высших должностных лиц армии, флота и военно-воздушных сил в порядке, установленном законом.

Полномочия

Объем полномочий представительных органов стран Латинской Америки, закрепленный конституциями и реально осуществляемый на практике, весьма различен в зависимости от формы политического режима, установленного в стране. Наиболее значительны и реально выражены эти полномочия в странах с либерально-демократическим режимом, в наибольшей степени ограничены и формализованы — в условиях авторитарных режимов, когда наряду с представительными органами аналогичные функции осуществляет правительство, его глава — президент либо правящая политическая партия или группировка.

Основные наиболее характерные **полномочия конгресса или ассамблеи** в странах Латинской Америки можно представить следующим образом:

- принятие и изменение конституции и законов страны;
- утверждение государственного бюджета и распределение государственных финансовых ассигнований;
- образование ряда государственных органов, избрание должностных лиц и контроль за их деятельностью;
- судебные полномочия;
- полномочия в области осуществления внешней политики государства.

Законодательная функция конгресса включает в себя принятие кодексов и законов общего характера, законов по налогообло-

жению, о национальном бюджете, об одобрении получения или предоставления займов, законов, регулирующих внешнюю и внутреннюю торговлю, развитие сельского хозяйства и промышленности, трудовые и имущественные отношения, социальное страхование, установление общего порядка получения и утраты гражданства и т. п. Обычно конституциями устанавливается раздельная компетенция сената и палаты представителей, если в стране установлена бикамеральная система. В данном случае *закрепляется исключительная компетенция той или другой палаты.* Конституции латиноамериканских стран, как правило, не фиксируют вопросы, по которым конгресс не может законодательствовать. Однако в некоторых странах он может делегировать свои полномочия правительству.

Официальная доктрина утверждает, что *конгресс* как высший законодательный орган *может теоретически законодательствовать по любым вопросам.* Тем не менее в ряде государств конгрессу *запрещено законодательствовать по вопросам, находящимся в исключительной компетенции правительственных органов,* требовать от правительства информацию об инструкциях, данных дипломатическим представителям, и о переговорах секретного характера и т. п.

Так, в соответствии с Конституцией Мексики (ст. 130) Конгресс не вправе издавать законы, разрешающие или запрещающие какую-либо религию. Объясняется это традиционно сложившимися отношениями между церковью и государством и особым правовым положением католической церкви. Одновременно этой же статьей Конституции устанавливается норма, согласно которой только законодательные органы субъектов мексиканской федерации — штатов — имеют право устанавливать согласно местным потребностям наибольшее число служителей религиозных культов. Священнослужители по Конституции лишены активного и пассивного избирательного права и, следовательно, не могут прямо участвовать в формировании законодательного органа или в его работе в качестве депутата.

Все латиноамериканские *конгрессы имеют право объявлять войну и ратифицировать договор* о *мире,* причем для одобрения таких договоров требуется обычно квалифицированное большинство в 2/3 голосов всего состава законодательного органа власти. Из других важнейших полномочий законодательных органов следует отметить: полномочия, связанные с точным определением контингента вооруженных сил в стране, а также регулирование их организации; право посылки войск за границу; разрешение на проход иностранных войск через национальную территорию и др.

Помимо законодательства по общим и специальным вопросам важнейшими полномочиями латиноамериканских законодательных органов является *утверждение государственного бюджетпа и распределение государственных финансовых ассигнований.* По Конституции Чили 1980 г. законы, касающиеся налогов, бюджета

государственных служб, а также призыва в армию, могут исходить только от Палаты депутатов, законы об амнистии и помиловании — только от Сената.

Исключительным правом разработки и внесения проекта государственного бюджета пользуется правительство страны. Некоторые новейшие конституции Латинской Америки вводят даже специальные разделы, посвященные государственному бюджету, причем особо выделяют конституционную норму о том, что формулирование основных направлений проекта государственного бюджета является прерогативой исполнительной власти. *Принятие государственного бюджета* в его доходной и расходной частях — *прерогатива законодательной отрасли власти,* и президент в данном случае лишен права вето. Редкой *конституционной особенностью является императивное назначение определенной расходной части бюджета.* Так, например, Конституция Эквадора 1977 г. устанавливает, что не менее 30% расходной части бюджета должно быть предназначено на нужды образования и ликвидацию неграмотности.

Неоднозначны полномочия латиноамериканских законодательных органов по формированию других высших государственных органов, выборам некоторых должностных лиц и осуществлению контроля исполнительной власти. *В компетенцию законодательных органов* стран Латинской Америки *входит официальное избрание президента и вице-президента страны* при определенных условиях. Такие условия обычно оговариваются в конституциях и возникают тогда, когда ни один из кандидатов на эти должности не набрал требуемого законом большинства голосов или два кандидата получили абсолютно равное число голосов избирателей. В этом случае из двух кандидатов, набравших большинство или равное число голосов, конгресс путем тайного голосования избирает президента. Разумеется, это устанавливается при условии, что в конституции не оговорено проведение второго тура всеобщего голосования.

В ряде стран конгрессу предоставлено *право избирать состав верховного суда* страны, причем в большинстве случаев кандидатуры на пост судей Верховного суда отбираются и представляются на рассмотрение конгресса правительством. В тех странах, где государство обладает правом активно участвовать в замещении постов высших религиозных должностных лиц, эта функция находится в ведении конгресса и, как правило, осуществляется исключительно конгрессом без вмешательства исполнительной отрасли власти. Конгресс в этом случае представляет на утверждение церковного руководства кандидатуры духовных лиц на посты архиепископа и епископов в соответствии с установленными правилами.

Законодательному органу власти предоставлено *право принимать отставку у действующего президента* и назначать лицо для временного исполнения обязанностей, а также назначать вне-

очередные президентские выборы. Причем законодательный орган может отказаться принять отставку президента, если сочтет мотивы его отставки неубедительными или не соответствующими общему политическому положению в стране.

Функции законодательных органов по контролю за деятельностью правительства осуществляются в нескольких направлениях. К ним можно отнести участие конгресса в назначении некоторых должностных лиц, ратификации договоров, подписанных правительством, в проведении различных расследований деятельности высших правительственных чиновников. Официально это обосновывается тем, что конгресс может обязать членов кабинета министров отвечать на поставленные депутатами вопросы или давать объяснения по поводу результатов парламентских расследований. Таким правом обладают законодательные органы Боливии, Бразилии, Колумбии, Эквадора, Мексики, Панамы, Венесуэлы и некоторых других. Причем министры — члены правительства могут присутствовать на заседаниях конгресса по собственной инициативе, выступать с сообщениями, участвовать в дебатах, давать разъяснения, отвечать на вопросы депутатов и т. д. Конгресс со своей стороны правомочен делать министрам запросы в устной или письменной форме и требовать на них ответа в установленной форме.

В латиноамериканской системе законодательной деятельности уже складывается такая практика, когда министры правительства довольно часто по требованию палат разъясняют мотивы своей деятельности, демонстрируют степень ее эффективности и в то же время сами активно участвуют в дебатах по ключевым аспектам законодательства. Это существенно отличается от североамериканской системы, где члены кабинета могут приглашаться только на специальные парламентские слушания постоянных комитетов конгресса.

Регламентами законодательных органов власти предусматривается порядок участия в работе палат членов исполнительной отрасли власти. Прежде всего, министры правительства могут присутствовать и принимать участие в любом заседании палаты. Разумеется, они могут присутствовать на заседании палаты, если обсуждаются вопросы, имеющие отношение к деятельности их министерства. В этом случае они обладают самым широким правом выступлений на заседании палаты, могут задавать различные вопросы и т. п. Депутаты вправе требовать от любого министра объяснений по поводу деятельности его департамента. Если возникает такая необходимость, то сообщения министров представляются в письменном виде.

Законодательные органы стран Латинской Америки *обладают правом выдвигать против членов* правительства *и других высших должностных лиц государства* так называемые *официальные обвинения,* которые должны быть поддержаны специальным большинством палат и могут привести к отставке данного

должностного лица. Осуществление этой прерогативы законодательным органом власти — явление довольно редкое.

Палаты законодательного органа власти имеют полномочия *привлекать к так называемой политической ответственности высших должностных лиц государства* при совершении ими различных правонарушений и должностных преступлений. К такой ответственности могут быть привлечены президент республики, члены правительства, сенаторы и депутаты, члены верховного суда и других высших судов, главы административных департаментов, генеральный прокурор, послы и другие высшие государственные служащие. Для применения наказаний палата депутатов после предварительного одобрения установленным законом большинством голосов и выполнения соответствующей процедуры, включающей обязательное заслушивание обвиняемого, обращается с утвержденными обвинениями в палату сенаторов. Сенат выступает в роли своеобразного суда присяжных, решая вопрос о виновности или об отсутствии таковой у обвиняемого. В случае отрицательного решения палаты депутатов или сената рассмотрение вопроса в отношении данного лица прекращается, но это не препятствует возбуждению дела по обвинению в совершении преступления после окончания срока пребывания обвиняемого в должности, так как данное решение палаты никоим образом не предрешает вопроса об основании обвинения. В случае положительного решения обеих палат обвиняемый передается компетентным властям, которые действуют согласно закону.

Результатом политического осуждения высших государственных служащих палатами законодательного органа является официальное отстранение с должностей и постов, запрещение в дальнейшем занимать должности и посты либо запрещение выполнять поручения любого характера на государственной службе. Решения по обвинению высших государственных служащих, принятые палатами законодательного органа, обжалованию не подлежат. При наличии оснований для уголовного преследования обвиняемое лицо по решению законодательного органа отстраняется от должности и передается в распоряжение уголовного суда. Если суд выносит оправдательный приговор, оправданное лицо может вернуться к исполнению своих функций. Если суд выносит обвинительный приговор и речь идет о преступлении, совершенном в период выполнения должностных обязанностей, помилование осужденного не допускается. По гражданским делам, возбужденным против государственных служащих, а равно депутатов и сенаторов, специального решения палат не требуется. Уголовное наказание применяется в соответствии с действующим уголовным законодательством, и если совершение преступления принесло преступнику материальную выгоду или нанесло имущественный вред либо ущерб, то наказание должно устанавливаться в зависимости от полученной выгоды и необходимости возместить вред и ущерб, причиненный незаконными действиями. На депутатов и сенато-

ров распространяются положения законов об административной ответственности государственных служащих, устанавливающих их обязанности в целях обеспечения законности, честности, добросовестности, беспристрастности и эффективности осуществления таковых.

Возбуждение дела о привлечении к политическому суду палатами законодательного органа может иметь место в период выполнения должностных обязанностей, а также в течение последующего установленного законом срока (обычно в течение одного года). Соответствующее наказание применяется в течение года с момента начала указанной процедуры. Ответственность за преступления, совершенные депутатом или сенатором в период пребывания в должности, имеет место лишь в сроки, установленные уголовным законом, причем этот срок может различаться в зависимости от тяжести совершенного преступления.

В странах с двухпалатной организацией парламента ратификация международных договоров является прерогативой верхней палаты — сената (по аналогии с американской системой). Латиноамериканские конгрессы имеют *право объявления войны и заключения мира*. Обычно это право они могут осуществлять квалифицированным большинством голосов. Временное использование вооруженных сил для отражения внезапного нападения на страну может осуществляться президентом в качестве главы государства, но с последующим созывом сессии парламента и утверждением данного решения. Законодательные органы стран Латинской Америки могут принимать специальные резолюции и заявления по внешнеполитическим проблемам.

Законодательные органы власти имеют право осуществлять свои собственные внешние связи с парламентами зарубежных стран. Чаще всего эти контакты происходят путем обмена делегациями парламентариев, визитов отдельных депутатов в зарубежные страны. Такие визиты, как правило, способствуют усилению взаимопонимания между странами, установлению деловых взаимоотношений между парламентариями различных стран.

Парламентская процедура. Законотворческая деятельность

Парламентская процедура в латиноамериканских странах в основном заимствована из американской и частично французской практики. Обычно правила парламентской процедуры закреплены в регламентах, принимаемых самими законодательными органами. Редким исключением является закрепление отдельных положений парламентской процедуры текстами основных законов (Эквадор). Сессия правомочна, если присутствует более половины состава депутатов. Предусматривается наложение специальных наказаний для депутатов, отсутствующих на сессии без уважительных причин или без специального разрешения пред-

седателя палаты. В двухпалатных законодательных органах предусматриваются совместные сессии обеих палат. Конституции обычно закрепляют *перечень вопросов, которые могут рассматриваться и решаться только на совместных сессиях.* Это такие вопросы, как принятие поправок к конституции, принятие отставки президента, вице-президента, назначение лица, временно исполняющего обязанности президента, предоставление чрезвычайных полномочий президенту, выборы судей верховного суда и ряд других.

Законодательные органы осуществляют свои полномочия в течение определенного периода времени, зафиксированного в конституциях; их досрочный роспуск не предусмотрен.

Общей же нормой является то, что *законодательный орган выполняет свои функции в течение такого периода времени, на который он был избран.* Чаще всего досрочный роспуск законодательных органов власти осуществлялся в результате государственных переворотов, после чего они не функционировали иногда в течение нескольких лет.

В некоторых конституциях прямо предусмотрено участие президента страны в сессиях законодательного органа. Например, ст. 69 Конституции Мексики закрепляет положение о том, что при открытии очередной сессии Конгресса присутствует Президент Республики, который представляет письменный отчет об общем положении дел в государственном управлении страной.

Регламентами палат большинства латиноамериканских стран предусмотрено *обсуждение законопроекта в двух чтениях.* В странах, где предусмотрено три чтения законопроекта (таких меньшинство), второе и третье чтение сводится только к формальному провозглашению названия законопроекта, а обсуждение по существу осуществляется только при первом чтении. Регламентами палат предусмотрена также возможность принятия законопроекта сразу после первого чтения. С этой целью возможно преобразование всей палаты в один постоянный комитет (так называемый комитет всей палаты) и принятие законопроекта без дополнительных формальностей. По законопроекту обычно проводится открытое голосование, если палата не постановит иное. Для избрания некоторых должностных лиц, особенно если конгресс в специально оговоренных случаях избирает президента или лицо, его замещающее, предусматривается проведение закрытого голосования.

Обычные законопроекты по регламенту одобряются простым большинством голосов присутствующих депутатов. Конституционные законы требуют одобрения большинства списочного состава палаты, если законом не предусмотрено квалифицированное большинство в 2/3 голосов. В двухпалатных законодательных органах одобренный одной палатой законопроект поступает на рассмотрение другой палаты, в которой процедура рассмотрения законопроекта и ее основные стадии повторяются. При этом вторая па-

лата может принять или не принять законопроект, поступивший к ней на рассмотрение, внести исправления, добавления и т. д. Если вторая палата полностью отказывает в одобрении законопроекта, он не должен больше рассматриваться на данной сессии. Если вторая палата одобряет законопроект, но вносит в него свои поправки, то законопроект возвращается в палату, от которой он исходил, с изложением причин его частичного отклонения или изменения. Если палата — инициатор законопроекта соглашается с внесенными второй палатой изменениями, проект принимается окончательно. Если же палата не согласна с этими изменениями, тогда вступает в действие "принцип челнока", и палаты обсуждают внесенные поправки до тех пор, пока не будет найдено компромиссное решение.

Каждая из палат вправе без участия другой принимать резолюции по хозяйственным вопросам, связанным с внутренним распорядком палаты; осуществлять связь с другой палатой и с исполнительной властью посредством комиссий, избранных из своего состава; назначать служащих секретариата палаты и устанавливать внутренний распорядок секретариата; принимать решения о внеочередных выборах для замещения вакантных мест членов палаты.

Законопроекты, одобренные обеими палатами, передаются президенту для промульгации.

Заключительная стадия законодательного процесса — опубликование акта в официальном издании за подписью президента. Закон считается официально вступившим в силу (если в самом тексте не оговорено иное) только после появления в официальном издании за подписью президента. Официальная доктрина при этом исходит из того, что закон может считаться действующим лишь после ознакомления с ним широких слоев населения.

§ 5. Местное самоуправление

Система местного самоуправления в Латинской Америке имеет длительную историю, восходящую к временам колониального периода, когда на местах были образованы органы управления, формируемые самим населением данной территориальной единицы, что гарантировало их независимость от центрального правительства. В современный период *система органов местного самоуправления строится в соответствии* с *административно-территориальным делением страны,* одной из основных единиц которого является **муниципия.** На муниципии делятся штаты и провинции. Основные принципы муниципального самоуправления обычно регулируются основным законом страны — конституцией, а в федеративных государствах — Бразилии, Аргентине, Мексике и Венесуэле — также конституциями и законодательством штатов и провинций, которыми и определяется вся система мест-

ного самоуправления, его компетенция, порядок формирования и взаимоотношений с центральными органами государственной власти и управления. Каждая муниципия управляется муниципалитетом, который избирается на установленный законом срок путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Население избирает обычно *председателя, советника* и других должностных лиц муниципалитета. По Конституции Мексики, например, все перечисленные члены муниципалитетов не могут быть переизбраны непосредственно на следующий срок, другие конституции таких запретительных норм не содержат.

Между муниципалитетом и правительством штата или провинции не существует никаких промежуточных государственных органов. Законодательные органы штатов или провинций большинством в 2/3 голосов своих членов могут приостановить деятельность муниципалитетов, объявить об их ликвидации и приостановить либо аннулировать мандат любого из членов по одному из предусмотренных законами штатов серьезных оснований в любое время и при условии, что отстраняемые с должности имели достаточные возможности для представления доказательств и привлечения защитников, если это, по их мнению, необходимо. В случае объявления о ликвидации муниципалитета или в силу отставки либо абсолютной неспособности большинства его членов выполнять свои обязанности, если согласно закону заместители не могут приступить к выполнению обязанностей членов муниципалитета и невозможно назначить новые выборы, законодательные органы назначают из жителей данной местности членов муниципального совета на оставшийся срок. Если один из членов муниципального совета досрочно прекращает выполнение своих обязанностей, его место может занять заместитель, который избирается одновременно с муниципальным советником и пребывает в должности оставшийся срок.

Муниципии имеют права юридического лица й в соответствии с законом самостоятельно распоряжаются своим имуществом. В рамках своей компетенции муниципальный совет уполномочен издавать постановления, административные циркуляры и положения общего характера. В своем ведении муниципальный совет обычно имеет различные службы, ответственные за жизнеобеспечение населения соответствующей муниципии: службы торговли и центров снабжения питьевой водой, канализации, очистки мусора, транспорта, общественного порядка, благоустройства улиц, парков, садов и любые другие, организованные в соответствии с законодательством штата или провинции с учетом административно-территориальных и социально-экономических условий данной муниципии, а также ее административных и финансовых возможностей. Муниципии одного штата для более эффективной деятельности указанных служб по предварительной договоренности между своими советами могут объединяться и координировать свои действия.

Муниципии обладают *значительной экономической самостоятельностью* в социально-экономической области, в частности, они могут самостоятельно распоряжаться доходами, полученными от принадлежащего им имущества, а также налогами и другими поступлениями, которые устанавливаются законодательными органами в пользу муниципий, и поступлениями из центрального бюджета на нужды местного самоуправления. Вместе с тем законодательные органы штатов принимают законы о доходах муниципалитетов и проверяют их финансовые отчеты, при этом бюджеты расходов могут быть приняты муниципалитетами только на основе находящихся в их распоряжении доходов.

Муниципии в пределах установленных в отношении их законов *имеют право разрабатывать, утверждать и реализовывать систему районирования и планы развития муниципального хозяйства,* участвовать в создании своих территориальных резервов и управлять ими, контролировать использование находящейся в их ведении земли и осуществлять общий надзор за ней, выдавать лицензии и разрешения на строительство, получать доходы с предприятий и служб муниципальной собственности, осуществлять другую экономическую деятельность.

Органы местного самоуправления в странах Латинской Америки *не могут непосредственно заниматься политической деятельностью или принимать политические решения,* хотя в их ведение входит выдача разрешений на проведение митингов, шествий, демонстраций и собраний в общественных местах, а также поддержание общего порядка во время проведения названных мероприятий. Для этих целей обычно используются силы муниципальной полиции, непосредственно подчиненные муниципальным органам. Особенностью муниципального управления Бразилии, например, является, в отличие от других латиноамериканских государств, закрепление в Конституции 1988 г. оснований для осуществления вмешательства штатов в дела муниципалитетов и назначение правительством штатов своих уполномоченных (*интервенторов),* которым на определенный срок может быть передано управление муниципией с одновременной приостановкой деятельности муниципального совета.

Глава 25. Конституционное право арабских стран и Израиля

§ 1. Факторы, влияющие на конституционное право арабских стран

Весь Арабский Восток представляет собой весьма подвижную в политическом плане структуру в силу неустоявшегося характера процессов развития и общественной эволюции, аморфности участвующих в них политических и социальных сил, наличия значительных племенных традиций в недрах общества, что накладывает специфический отпечаток на политическое и государственно-правовое развитие этого региона.

Конституционный процесс в арабских странах также обладает рядом особенностей, которые носят разноплановый характер. Одни из них отражают общие закономерности развития политической системы в арабских странах и в большей или меньшей степени присущи всем странам региона; другие обусловлены спецификой исторического и социально-экономического развития каждой страны.

Следствием повсеместной незавершенности политических структур является распространенная практика принятия конституций без участия высшего представительного органа в силу отсутствия такового либо сильной ограниченности его полномочий. Так, многие конституции и конституционные акты в арабских странах принимались органом типа революционного совета (временная Конституция Ирака 1970 г., конституционные Декларации Ливии 1969 г. и ЙАР 1974 г. и др.), большинство конституций в монархиях введены в действие единолично правителем (временный Основной закон Катара 1972 г., Конституция Омана 1996 г. и др.). В ряде стран региона, где в момент принятия конституций также отсутствовал парламент, они принимались иными способами. К примеру, в Кувейте и на Бахрейне одобрение проектов конституций, разработанных правительством, было поручено специально созданным конституционным ассамблеям. Эти конституции вступили в силу с момента созыва Национального собрания.

Довольно широкое распространение в арабских странах получил конституционный референдум. Его проведение не зависит от того, есть ли в стране парламент. Так, в Марокко проекты всех трех конституций (1962, 1970, 1972 гг.) принимались при отсутствии парламента. Однако, будучи подготовленными правительством (по существу — Королем), они выносились последним непосредственно на референдум. В ряде стран конституционный референдум сочетался с необходимостью одобрения проекта кон-

ституции парламентом. Такой порядок был введен, в частности, конституциями АНДР 1963 г., АРЕ 1971 г. и т. д.

Накануне получения независимости большинство стран Арабского Востока представляли собой феодальные или полуфеодальные общества. Несмотря на различие юридических форм зависимости от метрополий (Сирия, Ливия являлись подмандатными территориями; Кувейт, Марокко — протекторатами; Алжир и Тунис — колониями, а Египту, Ираку и Ливану была формально предоставлена независимость), все эти страны фактически оставались колониями или полуколониями. В договорах с метрополиями были закреплены положения, серьезно ущемляющие суверенитет этих стран.

Отражением полуколониальной зависимости ряда стран явился факт принятия в них конституций еще в период между двумя мировыми войнами (Конституция Египта 1923 г., Ирака 1924 г., Ливана 1926 г., Трансиордании 1928 г., Сирии 1930 г., Кувейта 1939 г.). При этом в период господства европейских колонизаторов конституции составлялись лишь по западноевропейским образцам (Конституция Египта, например, была составлена по образцу Бельгийской Конституции 1831 г., Конституция Ливана копировала Конституцию Франции 1875 г., Иракская Конституция синтезировала положения ряда европейских конституций и т. д.). Эти конституции отражали известный компромисс между национально-освободительным движением в этих странах и конституционными принципами капиталистических государств. Соотношение сил между ними отражалось в характере взаимоотношений законодательной и исполнительной власти. Так, сильная и независимая от парламента исполнительная власть была удобным орудием политики, проводимой метрополиями. Напротив, расширение прав законодательной власти соответствовало интересам национально-освободительных сил. Из всех указанных конституций только ливанская (1926 г.) с многочисленными поправками действует и в настоящее время.

Традиционной формой правления в странах Арабского Востока была монархия, причем монархии чаще всего имели абсолютно-теократический характер. Абсолютные монархии сохранились и после завоевания независимости в королевстве Саудовская Аравия, в княжествах Аравийского полуострова (Оман, входящие в ОАЭ эмираты). В других арабских странах после освобождения образовались конституционные монархии (Египет до 1953 г., Тунис до 1957 г., Йемен до 1962 г., Ливия до 1971 г., Иордания, Марокко, Кувейт, Бахрейн). В этих странах были приняты конституции, провозглашено создание парламентов. Однако в ряде стран, поскольку конституции были "дарованы" правителями, были зафиксированы положения о том, что вся власть исходит от монарха. Таким образом, парламентаризм остался во многих странах лишь внешним прикрытием абсолютизма, не говоря уже о том, что типичной для этих стран ситуацией стал роспуск парламентов и отсутствие их созыва в течение многих лет. В некоторых

других странах (Марокко, Ливия, Иордания и др.) до настоящего времени действуют правовые нормы мусульманского законодательства, основным источником права считается Коран. (Одним из проявлений действия религиозного фактора в монархиях является запрет деятельности политических партий, подрывающих единство мусульманской общины [уммы].)

В большинстве арабских стран конституционное развитие начинается только после второй мировой войны с закрепления в первых конституциях, принятых в 50—70-х годах, факта достижения политической независимости (Алжир, Тунис, Марокко, НДРЙ, Ливия и др.). А в феодально-абсолютистских монархиях первые конституции были приняты всего несколько лет назад (в Саудовской Аравии в 1992 г., в Омане в 1996 г.).

В условиях незавершенной социально-политической структуры и экономической многоукладности в арабских странах армия зачастую являлась единственной силой (к тому же вооруженной), способной организовать национально-освободительное движение, а затем и возглавить молодое государство, что в дальнейшем обусловило ее роль в политической системе арабских стран и было закреплено в конституциях. Так, в Конституции Алжира 1976 г. армии был посвящен целый раздел, на армию возлагалась обязанность участвовать "в развитии страны и строительстве социализма". С другой стороны, борьба внутри военной элиты приводила к череде военных переворотов (особенно это было характерно для политического развития Сирии). Политическая нестабильность в странах региона отражается и в конституционной нестабильности. Спецификой арабского региона является распространение чрезвычайного порядка отмены конституции, когда она утрачивает силу в результате государственного переворота. Обычно каждый такой переворот закрепляется принятием новой конституции. Примером могут служить свержение монархии в Египте (1952 г.), Ираке (1958 г.), Йемене (1962 г.), Ливии (1969 г.), "исправительное" движение в Алжире (1965 г.) и т. д. В настоящее время в арабских странах действует только 3 относительно "старых" конституции (Ливана 1926 г., Иордании 1952 г., Туниса 1959 г.) с внесенными многочисленными поправками и дополнениями. В других странах региона принималось по нескольку конституций (в Сирии — 12, Египте — 5, Марокко — 4 и т. д.).

Результатом быстро меняющейся политической ситуации в арабских странах является наличие временных конституций, действие которых предполагается в рамках относительно короткого переходного периода. Временные конституции принимались в Египте (1958 и 1964 гг.), Кувейте (1962 г.), Судане (1964 г.), Сирии (1969 г.) и т.д. Многие временные конституции действуют до настоящего времени (в Катаре с 1972 г.). В Ираке переходный период, необходимый для принятия постоянной конституции, длится уже 40 лет: с 1958 г. здесь было принято 4 конституции: 1958, 1964, 1966 и 1970 гг., причем все — временные.

Вследствие политической нестабильности в отдельных странах действие конституций приостанавливается на довольно длительное время. Это означает фактически бесконституционное правление, имевшее место, в частности, в Алжире в 1965—1976 гг., в Марокко в 1965—1970 гг., на Бахрейне с 1975 г. и т.д.

После достижения независимости большое значение оказывал на арабские страны идеологический фактор. Выбор тех или иных моделей общественно-политического развития определялся групповыми и идеологическими симпатиями пришедших к власти в арабских странах режимов, что объясняло их приверженность капиталистической или социалистической модели и стремление к соответствующим заимствованиям из практики ведущих государств той или иной ориентации.

Модель советской демократии проявила себя с большей четкостью, чем западные образцы ее, поскольку для авторитарных государств Востока она оказывалась приемлемой по причине своей специфичности. Кроме того, и сами арабские страны в силу признания за государством особых прерогатив, сохранения некоторых общинных элементов в организации своего общества, подавления индивидуализма и многих других качественных особенностей своего общественного развития не готовы были усваивать именно западные ценности в их оригинальном виде.

Складывающаяся обстановка диктовала необходимость следования модели поведения, которая оформлялась в рамках авторитаризма и считалась более соответствующей внутриполитическим условиям развития арабских стран.

Различная социальная ориентация арабских стран оказала свое влияние и на структуру конституций. Так, в конституциях стран социалистической ориентации того периода присутствовали такие разделы, как: "О социализме" (Конституция АНДР 1976 г.), "Национально-демократические основы социальной структуры и государственного порядка" (Конституция НДРЙ в редакции 1970 г.) и др.; они открыто закрепляли социалистический путь развития. Характером социальной ориентации стран данной группы объясняется и конституционное закрепление руководящей роли правящей революционно-демократической партии в политической системе (в Алжире — партия Фронт Национального Освобождения, в НДРЙ — Йеменская социалистическая партия, в Ираке и Сирии — Партия арабского социалистического возрождения (Баас), в Тунисе — Социалистическая дустуровская партия и др.). В конституциях и программных документах этому вопросу придавалось важное значение.

В странах, ориентировавшихся на капитализм, восприятие конституционных принципов и институтов западных стран также было обусловлено самим характером социальной ориентации. Поэтому конституции ряда стран данной группы часто копировали соответствующие конституционные акты бывших метрополий. В Марокко, например, Конституция 1962 г. воспроизводила в ос-

новных чертах конституцию V Республики во Франции (чему в немалой степени способствовало и то обстоятельство, что в ее разработке активное участие принимали французские юристы). Имело место и "лоскутное" восприятие других конституций. Так, в Ливии, например, при подготовке Конституции 1951 г. использовались тексты Конституций Аргентины, Бразилии, Мексики, Канады, ФРГ и других стран.

При рассмотрении внешних факторов конституционного развития арабских стран необходимо учитывать и то влияние, которое оказывают конституции отдельных стран региона на конституционное законодательство других стран. Так, ряд важных положений Временной конституции ОАР 1964 г. и Конституции АРЕ 1971 г. был воспринят Конституциями Сирии (1973 г.) и Судана (1973 г.). Влияние Конституции Кувейта 1962 г. испытали Конституции Бахрейна 1973 г., исправленный временный Основной закон Катара 1972 г. и др.

В 80-х годах многие арабские страны предприняли попытки реформировать свои политические системы в соответствии с представлениями о гражданском обществе, попытались совместить демократический путь развития с традиционными исламскими ценностями. Однако связанные с этим процессы эволюционируют чрезвычайно медленно, во многих случаях непоследовательно, перемежаясь серьезными откатами от демократической практики под влиянием разнообразных причин внутреннего и внешнего характера.

Прежде всего, следует отметить, что большую роль в политической жизни и государственно-правовом развитии арабских стран до настоящего времени играют традиции, образующие мощный фонд социально-исторического, политического, культурного и, прежде всего, религиозного наследия. Преобразование политической системы в этих странах сочетается со стремлением руководителей рассматривать ислам как первооснову общества и государства. Общим моментом, присущим большинству стран региона является провозглашение в конституциях верности традициям ислама как одной из основ общества в арабских странах.

Во всех арабских странах, кроме Ливана, где слишком неоднородный религиозный состав населения, конституции провозглашают ислам государственной религией (Алжир, Тунис, Марокко и др.) либо шариат основным источником законодательства (Судан) либо закрепляют оба этих принципа (Кувейт, Катар, ОАЭ и др.). Кроме того, во многих конституциях ислам объявляется религией главы государства. Влиянием ислама объясняется одновременное закрепление в большинстве арабских конституций как современных, так и традиционно-мусульманских принципов и то внимание, которое уделяется во многих конституциях вопросу о семье как одному из наиболее разработанных в мусульманском праве. Ссылками на ислам нередко объясняется ограниченность полномочий парламента или совещательного орга-

на при главе государства; с другой стороны, высший представительный орган, перед которым ответственно правительство, часто называется не парламентом, а консультативным советом; концепция о единстве мусульман в рамках религиозной общины (умма) может быть использована как для обоснования однопартийной системы, так и для запрета политических партий (Саудовская Аравия, эмираты Персидского залива) и т. д. Влияние ислама обусловливает и непоследовательность в регламентации принципа равенства. В частности, в Конституциях Кувейта, Бахрейна, Катара, ОАЭ и др. отсутствует положение о равенстве женщины с мужчиной.

Таким образом, ислам остается одной из политико-идеологических основ большинства арабских государств, которая, с одной стороны, способствует стабилизации политических режимов, а с другой — порождает специфические противоречия во многих областях общественно-политической жизни.

§ 2. Формы правления в арабских странах. Монархия

Важнейшим элементом, определяющим всю государственно-правовую структуру арабских стран, является форма правления.

Монархическая форма правления сохранилась в настоящее время в Марокко, Иордании, Саудовской Аравии, султанате Оман и шейхствах Аравийского полуострова. Это обусловлено не только историческими судьбами и традициями, но и реально сохранившимися ведущими позициями родо-племенной и земельной аристократии, мусульманского духовенства, авторитетом монархической власти у широких слоев населения, материально и социально-психологически связанных с традиционными формами хозяйствования, слабостью и политической несамостоятельностью национальной буржуазии, наличием у феодально-монархической верхушки большого опыта маневрирования между традициями и современностью, различными социальными общностями и политическими организациями.

Абсолютные монархии: Саудовская Аравия, Оман

Абсолютные монархии в арабских государствах сохранились в настоящее время в Саудовской Аравии и в Омане несмотря на то, что в последнее время в этих странах наметился процесс закрепления общих принципов государственного устройства и управления (в 1992 г. Король издал Конституционные акты в Саудовской Аравии, в 1996 г. была принята Конституция Омана).

По своему социальному характеру современные абсолютные монархии не представляют собой феодальные государства в тра-

диционном понимании этого термина. Господствующие группы, хотя и сформировавшиеся на базе феодальной аристократии, существуют не за счет феодальной эксплуатации крестьянства, а за счет широкого государственного использования нефтяных богатств. Кроме того, значительная доля власти сосредоточена в руках крупных, преимущественно финансовых, компаний.

В Омане сохранение султаната обусловлено еще и тем, что гарантом монархии выступают западные державы, прежде всего Англия и США, которым до сих пор принадлежат важные позиции в экономике этой страны.

До недавнего времени в султанате Оман не было конституции; ее роль выполнял Коран. Парламент там до сих пор отсутствует, а *вся полнота законодательной и исполнительной власти принадлежит Султану.* Политические партии и профсоюзы запрещены. Правительство формируется и возглавляется Султаном (оно включает в себя специального представителя Султана, трех заместителей премьер-министра, секретаря кабинета и более 20 министров), ответственно только перед Султаном. Заместителями премьер-министра обычно являются ближайшие родственники Султана; многие министры, а также губернаторы провинций принадлежат к правящей семье. Султан является также верховным главнокомандующим вооруженными силами, занимает посты министра иностранных дел, обороны и финансов.

Существовавший с 1981 г. в Омане совещательный орган — **Государственный консультативный совет** — в 1991 г. был преобразован в **Совет туры.** Новая структура имеет право давать рекомендации о пересмотре действующих законов, относящихся к социально-экономической сфере. 59 членов шуры назначаются Султаном из кандидатов от каждой провинции, предлагаемых наиболее влиятельными подданными. Срок полномочий совета — 3 года (с правом переизбрания).

Королевство Саудовская Аравия было создано в 20-е годы сектой ваххабитов и опиравшейся на нее армией, возглавляемой Королем Ибн Саудом, который еще в колониальную эпоху сумел образовать крупное независимое государство, а в 1932 г. стал первым Королем Саудовской Аравии. Это обусловило сохраняющийся до сих пор чрезвычайно высокий авторитет саудовской династии в широких слоях населения. Фактически в Саудовской Аравии сложилась не столько абсолютная власть самого монарха, сколько *абсолютная власть клана,* который исторически выделился в правящий. Король здесь выступает персонифицированным носителем власти клана, признанного господствующим племенем. К тому же в условиях отсутствия оппозиционных партий и организаций, которые могли бы угрожать внутриполитической стабильности, и значительного роста благосостояния населения, прямо связанного с доходами от нефти, формирование капиталистичес-

ких отношений проходило более спокойно и не вызывало резких перемен в сфере власти и управления.

Нелегально в стране действует ряд оппозиционных режиму политических, общественных и религиозных организаций, однако их влияние весьма ограничено.

В начале 50-х годов в стране был создан **Совет министров** (правительство) и несколько различных министерств и ведомств. Король Саудовской Аравии является не только главой государства, но и духовным главой (возглавляет секту ваххабитов), а также выполняет функции премьер-министра, главнокомандующего вооруженными силами и верховного судьи. Правительство формируется из членов королевской семьи, назначаемых Королем.

В соответствии с феодально-патриархальным принципом "шуры" (совета), издавна провозглашенным одной из основ исламского правления, в королевстве действуют **Совещательный совет** при монархе в составе 40 представителей правящей династии и знатных аристократических семейств, **Юридический совет** из 20 улемов, особо почитаемых знатоков Корана, а также советы при губернаторах, действующие по типу традиционных советов племен при шейхе.

Внутриполитическая ситуация, сложившаяся в Саудовской Аравии в связи с кризисом в Персидском заливе, а также одновременное давление либералов и консерваторов побудили Короля Фахда бен Абдель Азиз Аль Сауда приступить к политическим реформам, которые положили начало демократизации процесса управления страной.

В 1992 г. Король Фахд обнародовал три Указа: "Основы системы власти", "Положение о Консультативном совете" и "Система территориального устройства". Впервые были приняты юридические документы, закрепляющие общие принципы государственного устройства и управления страной. Однако на данном этапе принципиальная схема властных структур сохранилась в старом виде. **Основной закон** правительства (Basis system), изданный 1 марта 1992 г., в специальном разделе (статья 5) закрепляет положение семьи саудидов как "стержня" всего общества.

Согласно указу Короля Фахда, был создан **Консультативный совет** — новый совещательный орган в составе 60 членов, назначаемых Королем сроком на 4 года. Совет призван разрабатывать рекомендации правительству по вопросам социально-экономического развития страны, готовить заключения по различным правовым актам и международным соглашениям. Однако функции этого органа ограничены и он не может осуществлять функции парламента. Принципиально образование такого Совета не изменило роль королевской семьи в управлении страной. Вместе с тем сам факт его институализации свидетельствует о наметившейся в Саудовской Аравии тенденции развития в направлении образования представительных органов.

Конституционные монархии: Катар, Объединенные Арабские Эмираты

Конституционные формы правления существуют в Катаре и Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ). Они отличаются от абсолютистских режимов наличием конституций, которые, однако, не приняты демократическим путем, а дарованы монархом (так называемые октроированные конституции).

В Катаре временная Конституция была провозглашена в 1970 г. (изменения были внесены в 1972 г.), в ОАЭ — в 1971 г. В ОАЭ, согласно Конституции, высшим органом государственной власти является **Высший совет,** состоящий из правителей эмиратов (каждое княжество представляет собой абсолютную монархию и сохраняет значительную самостоятельность).

Эмиры Высшего совета из своего состава сроком на 5 лет избирают председателя, которого нередко называют президентом (так называемый "выборный монарх"). Он выполняет функции главы государства, в том числе и представительские.

В ОАЭ нет очередности занятия поста главы государства. С 1971 г. президентом ОАЭ является неизменно правитель Абу-Даби (крупнейшего эмирата, занимающего 86% территории страны) Шейх Заид бен Султан Аль Нахаян. Исполнительную власть осуществляет **Совет министров,** назначаемый эмирами.

В Катаре, согласно Конституции, вся полнота законодательной и исполнительной власти принадлежит **Эмиру** (с 1995 г. — Эмир Хамад Бен Халиф Аль Тани). Полномочия монарха чрезвычайно широки. Он представляет государство во внешних сношениях, является верховным главнокомандующим вооруженными силами Катара; назначает и смещает гражданских и военных служащих, формирует Совет обороны. Своим указом Эмир может отменить любой приговор суда.

В качестве главы исполнительной власти Эмир является председателем (премьер-министром) **Совета министров,** который призван помогать Эмиру в осуществлении им его исполнительных функций. Вся деятельность Совета министров осуществляется под руководством Эмира. Он назначает министров из числа лиц катарской национальности и по своему усмотрению может в любой момент сместить их с занимаемых постов. В ведение Совета министров передан довольно широкий круг вопросов. Согласно ст. 34 Основного закона он "руководит всеми внутренними и внешними политическими делами, которые входят в его компетенцию в соответствии с Основным законом и законодательством". Однако все прерогативы Совета министров устанавливаются самим Эмиром, который в качестве премьер-министра "направляет работу министров... намечает директивы для правительства, подписывает постановления, принимаемые Советом" (ст. 33). Кроме того, согласно ст. 35 "Министры несут перед Эмиром коллективную политическую ответственность за исполнение общей политики государства.

Каждый министр несет перед Эмиром индивидуальную ответственность за исполнение своих обязанностей и реализацию полномочий своего министерства". Таким образом, несмотря на довольно широкие прерогативы, Совет министров остается всего лишь исполнительным органом при Эмире.

Конституции Катара и ОАЭ не предусматривают каких-либо выборных органов. Вместе с тем они ввели такой государственный институт, как назначаемый сверху консультативный совет. В Катаре это Маджлис аш-шура, в ОАЭ — **Федеральное** Национальное собрание, в котором эмираты представлены назначенными членами (от четырех до восьми представителей).

Консультативные советы в этих странах не являются органами законодательной власти, поскольку они назначаются эмирами, наделены чисто совещательными функциями, а их решения не обязательны для исполнения со стороны главы государства или назначаемого им правительства. Их созыв и роспуск осуществляется по указу главы государства и с согласия совета министров. Собрание эмиратов и Консультативный совет Катара не имеют права проводить сессии без официального разрешения, и конституции специально оговаривают, что такое заседание, если оно состоится, считается недействительным. Главам государств предоставлено также право досрочного прекращения работы сессий. За консультативными советами конституции не закрепляют право на законодательную инициативу.

В соответствии с Основным законом Катара Эмир утверждает и промульгирует законы после обсуждения их в Консультативном совете. Однако при этом вовсе не обязательным является факт одобрения законопроекта в Консультативном совете. Таким образом, на практике законодательный процесс сводится к тому, что Эмир, как глава правительства, сам непосредственно руководит разработкой законопроекта, а затем, как глава государства, принимает закон. Такой же порядок сохраняется в Катаре и при заключении международных договоров.

Если в стране создается чрезвычайная обстановка, требующая принятия безотлагательных мер, Эмир издает указы, имеющие силу закона, без соблюдения формальной процедуры выслушивания мнения Консультативного совета.

Таким образом, Конституции Катара и ОАЭ утверждают *неравноправные отношения между исполнительной властью и действующими институтами сословного представительства*, что превращает консультативные советы в придаток правительственного аппарата, действующего под строгим контролем верховных правителей. В целом вся компетенция консультативных советов сводится к "выражению своего мнения", так как в законе нет положения, обязывающего главу государства следовать рекомендациям совета.

Несмотря на ограниченность своих полномочий в сфере воздействия на исполнительную власть, конституционные положе-

ния предоставляют советам некоторые контрольные функции. Так, Федеральное национальное собрание ОАЭ наделено функциями финансового надзора за деятельностью правительственной администрации в области бюджетных расходов, введения налогов, пошлин и принятия финансового законодательства в целом.

Консультативный совет Катара обсуждает закон о бюджете, уполномочен обращаться с запросами к Совету министров, а в отдельных случаях проявлять законодательную инициативу, передавая свои законопроекты Эмиру.

На своей ежегодной сессии Федеральное национальное собрание ОАЭ рассматривает законопроекты о бюджете Федерации и финансовый отчет правительства и имеет право вносить свои поправки. Согласно конституции ОАЭ, правительство представляет Собранию ежегодные финансовые отчеты в течени четырех месяцев до истечения финансового года, прежде че выносить их на окончательное утверждение Верховного сове Федерации.

Наряду с введением совещательных институтов конституц Катара и ОАЭ содержат также важные положения о социально-экономических основах государства и декларируют целый ряд общегражданских прав и свобод.

Временная конституция 1972 г. провозгласила Катар "независимым суверенным государством с демократическим режимом правления". В ст. 5 государство выражает готовность "уделять внимание созданию основ подлинной демократии во всех областях... установлению прочного порядка правления, который гарантировал бы справедливость, спокойствие, равенство граждан", подтверждает свою решимость направить усилия к "обеспечению внутренней стабильности и безопасности".

Закрепляя экономические принципы государственной политики, высшим мерилом их ценности Основной закон Катара вводит такие понятия, как "интересы общества", "общее благо", "процветание страны и всех граждан". В соответствии с этими принципами государство осуществляет прямой контроль над экономикой, обеспечивая ее стабильность. Эта же статья гласит, что главными *основами катарского общества являются собственность, капитал, труд и гарантируется свобода частного предпринимательства.* В Конституции перечисляются принципы социальной политики, указывается на обязанность государства заботиться о семье и подрастающем поколении. "Государство стремится обеспечить гражданам право на равные возможности и гарантировать им реализацию права на труд в соответствии с законом". Государство также объявляет о своем намерении "избавиться от факторов, порождающих болезни, невежество, нищету граждан". Конституция включает общие положения о социальной деятельности государства в области социального обеспечения и здравоохранения, выражает решимость государства добиться того, чтобы "образование, являющееся правом каждого гражданина", стало обяза-

тельным, всеобщим и бесплатным, формулирует общие права и обязанности граждан. Помимо декларируемых общедемократических прав и свобод (равенства, свободы печати, неприкосновенности жилища, частной и коллективной собственности) здесь содержится и указание на общую обязанность "соблюдать общественный порядок" (ст. 15).

Конституция ОАЭ 1971 г., защищая частную собственность, довольно определенно *провозглашает принцип социальной справедливости основой национальной экономики,* которая должна строиться на принципе сотрудничества государственного и частного секторов и иметь своей целью обеспечение экономического развития, увеличение производства, повышение уровня жизни и достижение благосостояния граждан. В Конституции содержится подробный перечень основных прав и свобод граждан (неприкосновенность личности и жилища, равенство всех граждан перед законом, свобода передвижения, слова и печати, религиозного вероисповедания, собраний и создания организаций, тайна переписки и др.). Наряду с гражданскими личными и политическими правами и свободами Конституция ОАЭ, как и Катара, декларирует основные права граждан в социально-экономической области: на труд и социальное обеспечение, образование, медицинское обслуживание.

В современных условиях в Катаре и ОАЭ претворение в жизнь провозглашенных демократических принципов и прав граждан лишено реальной основы. Названные нормы не предусматривают материальных и юридических гарантий, обеспечивающих всем гражданам возможность осуществления этих прав и свобод, и не являются реальной основой для защиты прав личности. Вместе с тем сам факт фиксирования их в конституционном порядке имеет большое значение для дальнейшего социально-политического развития этих стран, модернизации и демократизации их политических систем.

Особенности конституционных монархий Бахрейна и Кувейта

В конституционных монархиях на Бахрейне и в Кувейте процесс разложения традиционных общественных и политических систем пошел значительно дальше по сравнению с другими государствами Аравийского полуострова.

После провозглашения независимости государственное развитие Кувейта и Бахрейна пошло по пути *заимствования принципов разделения властней и парламентской демократии.* Было введено ограниченное избирательное право. По форме правления эти государства вошли в разряд конституционных монархий, в которых племенные структуры и методы осуществления власти сочетались с зачатками государственных установлений, во многом скопированных с конституций западных государств и Всеобщей декларации прав человека.

Государственное развитие Бахрейна пошло по пути оформления монархии конституционного типа со значительными ограничениями юридических полномочий исполнительной власти в пользу института парламентского представительства. Первые выборы во. временное **Учредительное собрание** Бахрейна прошли в декабре 1972 г., а первая Конституция вступила в силу в мае 1973 г. Законодательная власть, согласно Конституции, принадлежит **Эмиру** и **Национальному собранию,** исполнительная власть осуществляется **Советом министров.**

Однако парламентская демократия в условиях правления династического семейства Аль Халифа просуществовала в этой стране менее двух лет. Даже при сохранении всей полноты власти в руках Эмира само наличие парламента, имеющего право вмешиваться в политическую жизнь страны, представлялось опасным для правящей династии. В августе 1975 г. Эмир распустил парламент без указания конкретных сроков возобновления его деятельности; действие Конституции было приостановлено.

Осуществлять всю государственную власть практически продолжал правящий клан, ибо династия сделала ставку на консервативный традиционализм в политике, допуская лишь техническую и ограниченную экономическую модернизацию.

Тем не менее социально-политическое течение в пользу более гибких форм и методов правления продолжало крепнуть в бахрейнском обществе в последующий период. В 1992 г. Эмир объявил о создании **Консультативного совета** (Маджлис аш-Шура), совещательного органа численностью 30 человек, в функции которого входит выработка рекомендаций Совету министров по проектам законов и различным аспектам социально-экономической политики страны до того, как они передаются на утверждение Эмиру. Его состав определяет Эмир. Позже число членов Совета было увеличено с 30 до 40, а также несколько расширены его полномочия. Теперь Маджлис аш-Шура не только может обсуждать те проблемы, которые ставит перед ним правительство, но имеет право запрашивать Совет министров по тем или иным вопросам. Тем не менее рекомендации Консультативного совета не носят обязательного характера и этот невыборный орган не обладает властными полномочиями и не имеет конституционной основы.

После роспуска в 1975 г. Национального собрания правящее семейство Аль Халифа фактически установило диктаторский режим, проводящий по отношению к населению политику террора. Какая-либо форма контроля за деятельностью Эмира и правительства, власть которых опирается на армию и службу безопасности, отсутствует. Деятельность всех политических партий и организаций запрещена. Сохранившиеся профессиональные общества и общественно-спортивные клубы не имеют права заниматься политической деятельностью.

В Конституции Бахрейна декларируется, что "ни одно лицо не может быть арестовано, задержано, заключено под стражу,

подвергнуто обыску или изгнано... кроме как в соответствии с положениями законодательства и под контролем судебных властей". На практике, однако, в случаях, касающихся ареста, содержания под стражей или высылки из страны, нормы Конституции подменяются действием Государственного акта о безопасности 1974 г. Согласно этому документу любое лицо может содержаться под стражей вплоть до трех лет без суда за участие в деятельности или за выступление с заявлениями, которые рассматриваются властями как угроза национальной гармонии и безопасности.

Несмотря на то, что Конституция предоставляет право "на выражение и распространение мнений", в действительности бахрейнцы не свободны в выражении оппозиции к правительству в публичных выступлениях и в печати. Критика в СМИ членов правящего семейства и его политики строго запрещена, то же самое касается и свободы собраний. В стране не разрешается проводить политические демонстрации и митинги. Любые несанкционированные собрания с участием более пяти человек запрещены Государственным актом о безопасности. Служба безопасности Бахрейна контролирует даже религиозные сборы, которые могут принять политическую направленность, и часто их запрещает.

В Кувейте действовали факторы, смягчающие социально-политическую напряженность: исключительно высокий доход на душу населения (в 1990 г. размер ВВП на душу населения составил 14610 долларов США) и, соответственно, значительно более высокий, чем в других арабских (и даже европейских) странах, жизненный уровень. Именно это облегчило эволюцию политики правящей династии в духе либеральной "модернизации" в той мере, в какой она вообще была возможна в аравийской монархии и в какой она отвечала общим интересам феодально-родовой аристократии, крупных предпринимателей и купцов, верхушки бюрократии.

Согласно Конституции 1962 г. законодательная власть в Кувейте принадлежит **Эмиру** и **Национальному собранию.** Исполнительная власть — Эмиру и Совету министров. Со времени принятия Конституции главой правительства назначается наследный принц.

Однопалатное Национальное собрание по Конституции состоит из 75 депутатов (50 членов, избираемых прямым тайным голосованием сроком на 4 года, и 25 — назначаемых Эмиром). Избирательным правом пользуются только грамотные, урожденные кувейтцы мужского пола.

Кувейтская Конституция законодательно закрепила свободу слова, избирательное право, тайное голосование на выборах — все то, что в районе Персидского залива воспринималось в тот период (и воспринимается до сих пор) как революционные преобразования. В условиях Кувейта, где политические партии запрещены, интересы различных социальных групп и слоев выражают и отстаивают общественно-политические организации, ко-

торым принадлежит важная роль в социально-политической жизни страны.

В 1962 г. был принят Закон "Об организациях и клубах общественной пользы", который затем не подвергался никаким изменениям. Любое объединение, будь то общественное, просветительское, религиозное и даже спортивное, создается в соответствии с положениями данного законодательного акта. В число "организаций и клубов общественной пользы" были включены и союзы профессионального типа, такие, как ассоциации юристов, экономистов, журналистов, учителей. Их деятельность способствует формированию новых политических взглядов, разработке идей, касающихся основных проблем будущего развития эмирата. Искусственно объединяя в одном ряду профессиональные союзы, чисто просветительские и общественно-политические организации, кувейтские власти стремились ограничить сферу их деятельности. Правящие круги страны рассматривали эти общества как своеобразные просветительские кружки, задача которых состоит в пропаганде новых идей, которые должны, однако, гармонически сочетаться с традиционными устоями общества. Они действуют под контролем правительства, выделяющего дотации на их содержание и имеющего, таким образом, возможность оказывать на эти организации прямое давление. Закон 1962 г. запрещает "организациям и клубам общественной пользы" вмешиваться в политическую жизнь, разжигать религиозную вражду, общинные и классовые разногласия.

В соответствии с Конституцией в январе 1963 г. были впервые проведены выборы в Национальное собрание Кувейта. Эти выборы трудно назвать всеобщими: из 330 тысяч жителей право голоса было предоставлено не более чем 40 тысячам, а реально участвовало в выборах всего 11 тыс. избирателей. Однако между этим составом парламента, избранным узкой коллегией с преобладанием сторонников династии, и правительством, на 2/3 образованным из родственников Эмира, не прекращались конфликты по вопросам внутренней и внешней политики. Всякое выступление оппозиции в парламенте, грозившее недоверием правительству, вынуждало Эмира к маневру, реорганизации Кабинета и прочим мерам ослабления критики, подрывавшей традиционный авторитет правящего семейства. В 1976 и 1986 гг. Эмир своим декретом распускал парламент, который был затем восстановлен только в 1992 г. В 1996 г. в Кувейте состоялись новые (восьмые по счету) парламентские выборы, однако они не повлекли за собой серьезных изменений в системе власти и в характере политических отношений в обществе, в котором ведущая роль отводится традиционным структурам.

Таким образом, хотя в конституционных монархиях арабских стран есть конституции, их действие часто приостанавливается; они устанавливают, что *вся власть (законодательная, исполнительная, судебная) исходит от монарха, над конституцией*

стоит Коран. Парламенты этих стран не ограничивают власть монарха, их решения носят совещательный характер и нуждаются в одобрении монарха. В условиях строгого запрета на деятельность любых политических партий и общественных организаций, функционирование арабских монархий осуществляется, в основном, путем сосредоточения всей полноты принятия государственных решений в рамках семейных советов при поддержке традиционных элит. На вершине правящей иерархии стоят наследственные династии правителей, которые непомерно разрослись и образовали устойчивые и разветвленные семейные кланы, прямо или косвенно контролирующие практически все сферы жизни государства. Поэтому данные государства фактически представляют собой абсолютные монархии.

Дуалистические монархии. Иордания

Хотя Иордания и Марокко по конституции находятся ближе к парламентарным монархиям, на самом деле они являются монархиями дуалистическими.

В Иордании действовали две Конституции — 1928 г. и 1946 г. Действие третьей Конституции — 1952 г. (в которую внесено 29 поправок) — ограничено чрезвычайным законодательством.

Конституция была принята обеими палатами Национального собрания и одобрена указом Короля Талала I. В этой Конституции содержатся четкое понятие о разделении властей — законодательной, исполнительной и судебной, а также указания на то, как соотносятся эти ветви власти с принципом монархии и религией.

На функционирование конституционного механизма королевства Иордания глубокое воздействие оказывает палестинский фактор (к 1950 г. палестинцы, включая беженцев, составили 2/3 населения этой страны).

По Конституции глава государства — **король,** который обладает широкими полномочиями в области законодательной и исполнительной власти и "свободен от какого-либо подчинения и отчетности". Король является верховным главнокомандующим сухопутными, военно-морскими и военно-воздушными силами; он ратифицирует законы и вводит их в действие.

Согласно Конституции Король наделяется следующими полномочиями: объявления войны и заключения мира; ратификации договоров и соглашений; назначения в соответствии с законом выборов в Палату депутатов; созыва Национального собрания; роспуска Палаты депутатов; роспуска Сената или освобождения от членства в нем любого сенатора; назначения премьер-министра, освобождения его от должности или принятия его отставки; назначения по рекомендации премьер-министра министров, освобождения их от должности или принятия их отставки; назначения членов Сената, назначения спикера Сената и принятия его отставки; введения, присвоения и лишения гражданских и военных

рангов, званий и почетных титулов, награждения орденами и медалями; осуществления права помилования или отмены приговора суда; подтверждения вынесенного судом смертного приговора.

Высший законодательный орган Иордании — **Национальное собрание,** состоящее из *Сената* и *Палаты депутатов.* Сенат назначается Королем сроком на 4 года (его состав обновляется наполовину каждые 2 года). Палата депутатов избирается на 4 года путем прямых и тайных выборов. Выборы проходят по 21 округу по принципу "один человек — один голос".

На первом после назначения заседании Сенат избирает *комитеты:* по иностранным делам, административный, финансовый, юридический, по просвещению и высшему образованию, по социальному развитию и здравоохранению. Главой всех комитетов автоматически является спикер Сената. Докладчики комитетов (исполнительные главы комитетов) избираются на их заседаниях.

Король Хусейн неоднократно распускал Палату депутатов в 50—60-х годах. В 1974 г. он распустил ее в очередной раз, но вновь она собралась только в 1984 г., если не считать ее краткосрочного созыва в феврале 1976 г. Целью январской (1984 г.) сессии парламента было принятие поправки к Конституции, позволяющей проводить выборы лишь на Восточном берегу, а представителей от оккупированного Западного берега назначать королевским декретом.

Новые выборы были проведены только в 1989 г. Официальное объяснение этому таково: лишь после разрыва административных и юридических связей с Западным берегом р. Иордан, оккупация которого препятствовала выборам депутатов в иорданский парламент, иорданское руководство смогло начать процесс демократизации общественно-политической жизни и провести выборы теперь только от так называемого Восточного берега.

Поскольку законный парламент бездействовал с 1974 г. (Палата депутатов была распущена, а Сенат не имеет права действовать в ее отсутствие) и существовала потребность в легитимизации деятельности руководства страны, король Хусейн создал **Национальный консультативный совет (НКС).** Все 60 членов НКС, в который вошли и представители оккупированного Западного берега р. Иордан, проживающие, однако, на Восточном берегу, назначались королевским указом.

НКС просуществовал менее 6 лет и был распущен. За эти годы Король три раза назначал новые составы совета. Хотя НКС и не являлся по сути конституционным органом, Король и правительство не вводили никаких законов без его одобрения.

Исполнительным органом в Иордании является **Совет министров** во главе с премьер-министром. В соответствии с Конституцией "премьер-министр и министры должны подписывать решения, принятые Советом министров, которые должны быть представлены Королю для ратификации... эти решения будут реализованы премьер-министром и министрами, каждым в рам-

ках своей компетенции", кроме того, "премьер-министр и министры несут коллективную ответственность перед Палатой депутатов в том, что касается государственной политики страны, а каждый министр ответствен перед Палатой депутатов в том, что касается дел его министерства".

В ноябре 1989 г. прошли всеобщие парламентские выборы. Впервые в выборах принимали участие лица, которым исполнилось 19 лет, и женщины. Им избирательное право было предоставлено в 1974 г. и они не могли реализовать его на всеобщих парламентских выборах из-за длительного отсутствия таковых. По итогам выборов был образован новый (11-й по счету) парламент, который вскоре принял законы, предусматривавшие движение Иордании по пути демократии. Эти законы включают акты об отмене чрезвычайного положения, Закон о внесении поправок в Закон о государственной безопасности, который вернул судам их гражданский статус после того, как они осуществляли свою деятельность в соответствии с чрезвычайными требованиями.

Кульминацией демократических преобразований стало утверждение в декабре 1990 г. **Национальной хартии** и принятие 5 июля 1992 г. **Закона о политических партиях.** Хартия фактически открыла дорогу появлению открытого плюрализма мнений и возникновению оппозиции. Однако оппозиция получила право на существование исключительно в отношении правительства, не подвергая сомнению легитимность режима.

Иорданская Национальная хартия стала важным документом, заложившим основы демократизации страны. Согласно Хартии "иорданское государство — государство демократии в современном значении этого понятия и, выступая в этом качестве, оно предоставляет самые разные возможности для своих граждан, в том числе и практическую сферу для иорданского народа, в рамках которой он может вырабатывать свои решения, имеющие отношения к его жизни". Иордания была провозглашена правовым государством, которое придерживается принципа верховенства закона и черпает свою легитимность в "свободном волеизъявлении народа".

Гарантиями продвижения страны по пути демократии в Хартии были признаны следующие основополагающие моменты: соблюдение принципов демократии в политических организациях в целях гарантии правосудия и стабильности; соблюдение объективного подхода и уважения разных точек зрения при осуждении в политической и партийной практике борьбы на основе личных интересов; гарантия основных свобод граждан в целях защиты курса на демократическое развитие и соблюдение прав личности; обеспечение равенства и справедливости и равных возможностей всем гражданам, невзирая на возраст и пол; сохранение гражданского характера и черт демократического государства, в связи с чем любые попытки ликвидировать или подменить такое развитие должны рассматриваться как прямая уг-

роза Конституции и нарушение принципов политического плюрализма.

Институциональное закрепление основ демократии в Иордании Хартия подтверждает осуществлением целого ряда мер, которые способны предоставить гарантии движению по избранному пути. Они охватывают широкий круг положений и в основном сводятся к следующему: созданию независимого органа в виде **Арбитражного совета** (Дивана), который должен действовать в соответствии со специальным законодательством и осуществлять административный контроль и более широкие функции этого плана, представляя отчеты в парламент и Кабинет с целью выявления нарушений и отклонений от избранного курса; созданию в соответствии, со специальным законом независимого органа для модернизации законодательства, предложения о чем должны представляться в высшие исполнительные и законодательные инстанции; созданию Конституционного суда со всеми присущими этому органу функциями и прерогативами в соответствии со сложившейся международной практикой в этой области; объединению законов о чрезвычайном положении, трактовка которых содержится в Конституции, в единое законодательство* с тем чтобы парламент получил право утверждать решения Кабинета по этому поводу; передаче ряда законодательных функций, касающихся некоторых сторон жизни государства и гражданской службы, от Совета министров парламенту, а также проведение сходных мер в других областях с целью укрепления роли представительных органов власти для демократических процессов.

Рассмотренные выше меры сопровождаются введением в действие других гарантий. В частности, предполагается, что в государстве *должны соблюдаться принципы демократии в том, что касается деятельности политических партий и организаций,* в целях сохранения стабильности и справедливости в обществе. Это же относится к терпимости и объективности в отношении позиций разных политических сил, к необходимости избегать подмены политической борьбы личными распрями и соперничеством.

В рамках провозглашенных подходов предполагается закрепление права на основные свободы для всех граждан в соответствии с Конституцией, соблюдение равенства и справедливости для всех членов общества, сохранение гражданского характера общества с объявлением любой попытки ликвидировать этот принцип или выхолостить его лишенными всякого законного основания.

После этого политические партии в стране были законодательно легализованы. За короткое время быстро образовалось более 20 партий (хотя некоторые из них не были абсолютно новыми образованиями, а только официально легализовали свою деятельность).

Поскольку многопартийность в Иордании начала развиваться в условиях монархической власти, она имеет свои характерные особенности. В соответствии с установками Иорданской Национальной хартии, политические партии в стране должны соответство-

вать определенным требованиям в своей практике и повседневной деятельности, а именно: опираться на демократические методы в своей работе и в выборе руководящих органов; не иметь связей (организационных или финансовых) с неиорданскими структурами и не действовать по инструкции из-за границы; черпать финансовые ресурсы только из законных, известных и легальных местных источников; не создавать своих структур в вооруженных силах, аппарате безопасности и не формировать собственные полувоенные отряды; иметь известную и доступную штаб-квартиру и не использовать государственные структуры и органы, религиозные и благотворительные учреждения в своих интересах и не вовлекать их в политическую борьбу.

Таким образом, государство подвергает строгому регулированию деятельность политических партий и организаций, стремясь оградить их от вмешательства в деятельность государственных и иных органов, чтобы избежать дестабилизации обстановки в стране под влиянием политических амбиций каких-либо лидеров. *Партии призваны служить целям организации и политической мобилизации населения,* не претендуя на то, чтобы подменить власть и государство в выработке национального курса развития.

Влияние партий как самостоятельной политической силы в обществе невелико в силу их политической слабости и разобщенности. Программы смежных партий, их идейные установки мало отличаются друг от друга.

Ведущая роль в относительно крупных партиях (Конституционная национальная партия, Иорданская партия народно-демократического единства, Иорданская партия народной демократии, Иорданская партия прогрессивной демократии и др.) отводится носителям властных полномочий, представителям имущих слоев и правящей элиты.

Другие партии Иордании продолжают оставаться крайне аморфными, хотя менее элитарными при едва ли большей численности членов, потенциал их влияния на массы весьма невелик, а сами они находятся в значительной изоляции от населения. Согласно исследованиям, проведенным Центром стратегических исследований при Иорданском университете, в рядах различных партийных образований состоит только 1,4% населения страны (при общей численности населения около 4,5 млн. человек).

Племенные структуры в политической жизни Иордании играют важнейшую роль и претендуют на особое положение и место в системе общественно-политических отношений. Племенная организация сохраняется до настоящего времени и придает обществу своеобразный местный колорит, а политической среде — особую специфику, существенным образом влияя на расстановку политических сил, сказываясь на распределении властных полномочий и функций.

Правительство Иордании приняло в 1993 г. Закон о внесении поправок в основной Закон о выборах. Был введен принятый во всех западных демократических обществах избирательный принцип "один человек — один голос". В то же время сохранилась система закрепления депутатских мест за меньшинствами: шесть мест бедуинам, три места черкесам и чеченцам, девять мест христианам. Распределение избирательных округов и количество депутатов от каждого из них позволяли конкретному избирателю голосовать за несколько кандидатов одновременно. При такой системе он мог соблюсти баланс своих взглядов и интересов и проголосовать и за кандидата от собственного рода, клана или племени, и за кого-то из не племенных, а партийных выдвиженцев.

Итоги ноябрьских выборов 1997 г. показывают, что из 80 мест в парламенте кланово-племенные кандидаты получили 62 места, 8 — независимые исламисты, 10 — представители панарабских и левых сил. Назначение нового Сената, куда не вошел ни один представитель оппозиции, подтвердило нежелание режима включать последних во властные структуры.

Дуалистические монархии. Марокко

Марокко является политически наиболее модернизированной и "либеральной" из всех арабских монархий. Это в немалой степени объясняется традиционной значительной активностью многих политических сил и организаций, отражающих интересы различных слоев арабского и берберского населения.

За годы независимости в стране сменилось три Конституции: 1962, 1970 и 1972 годов. В последней из них был наиболее четко закреплен принцип "разделения властей", когда законодательная власть принадлежит **Палате представителей,** а исполнительная — **Совету министров,** назначаемому **Королем.**

Все три Конституции закрепили принцип наследственности королевской власти, неприкосновенности и священности личности монарха, являющегося символом единства нации, высшим ее представителем и духовным вождем. Монарх является также верховным главнокомандующим; он назначает премьер-министра и формирует состав правительства.

В Конституцию 1972 г. были внесены изменения, одобренные на референдуме в сентябре 1992 г. В соответствии с ними усилился контроль парламента за деятельностью правительства, был создан относительно независимый **Конституционный совет,** впервые было закреплено положение о приверженности Марокко общепризнанным нормам прав человека.

Законодательный орган Марокко — Палата представителей (однопалатный парламент, 333 депутата) — избирается сроком на 6 лет (2/3 — всеобщими прямыми выборами, 1/3 — коллегиями выборщиков). В сентябре 1996 г. состоялся референдум по внесе-

нию поправок в Конституцию, согласно которым был учрежден двухпалатный парламент.

Довольно развитая партийная традиция в Марокко восходит к 20—30-м годам нынешнего столетия, когда в стране усилилось антиколониальное движение. Наиболее авторитетной силой является *коалиционная партия Истикляль,* созданная в 1943 г. и выступившая под знаменем национализма и ислама. Отражая интересы консолидирующейся национальной буржуазии, она смогла сплотить вокруг себя широкие массы населения на борьбу за независимость, а в дальнейшем значительно укрепила свои позиции в уже независимой стране.

Закрепление еще в первой Конституции 1962 г. многопартийной системы и принципа политического плюрализма во многом обеспечилось соперничеством королевского двора и партии Истикляль, которая в 50-е годы занимала ведущее положение в правительстве. Но по мере укрепления своих позиций Король поставил исполнительную власть под свой контроль. Монархия стала инициатором модернизации традиционного общества, однако роль традиционных структур была столь велика, что новым национальным силам не удалось овладеть инициативой. Пережив раскол, партия Истикляль стала оппозиционной.

Партия Истикляль сыграла значительную роль в эволюции монархического режима от абсолютизма к парламентаризму. Блок партий во главе с Истикляль выступил за создание при Короле Конституционного совета на правах совещательного органа. Не менее важная роль в становлении конституционной монархии принадлежит и партии *Национальный союз народных сил (НСНС),* отколовшейся от партии Истикляль.

Выборы в парламент на многопартийной основе позволили выявить проправительственное большинство, ставшее фундаментом стабилизации политической системы. Партия Истикляль потерпела на этих выборах серьезное поражение. Монарху удалось нейтрализовать ее влияние, умело играя на национальных, этнических, родо-племенных и иных противоречиях, что, впрочем, не мешало ему оставаться символом политического единства страны. Многопартийность активно способствовала дроблению политических сил и стала причиной сокращения самостоятельности большинства партий Марокко. Политическая система, всецело находящаяся под контролем Короля, препятствовала консолидации оппозиционных сил.

В многопартийной системе Марокко отразился процесс становления социально-политической структуры общества, в котором партии представляют собой еще довольно подвижные политические коалиции, формирующиеся не только по политическим и социально-экономическим, но и по этническим принципам.

Практикуя строго дозируемый плюрализм, Король использовал и такой фактор, как особую роль лидеров в политических партиях: он поддерживал по мере надобности авторитет того или иного

руководителя. Чтобы удерживать партийных лидеров в рамках дозволенного, была создана и отработана система личных встреч партийных лидеров с Королем или его представителями, участие в различных советах, раздача символических постов, отправка за рубеж с какой-либо почетной миссией и т. д.

За последнее время в политической жизни Марокко сложился баланс политических сил с управляемой оппозицией. Большинство политических партий оказалось в руках марокканской элиты, связанной с дворцовыми кругами или зависимой от них.

Все партии выступают за незыблемость монархического строя. Оппозиционные партии, так же как и проправительственные, объединяет с королевским двором солидарность в защите целостности страны.

§ 3. Республиканская форма правления

Республиканская форма правления в арабском мире возникла в результате различных процессов:

- в ходе колонизации (Алжир, Ливан, Сирия, Судан, Мавритания), когда власть от вождей переходила в руки генерал-губернатора (Алжир, Судан, Мавритания) или предсталяла **державы-мандатарии** при местных республиканских правительствах (Ливан, Сирия);
- в ходе национально-освободительного движения в тех странах, где монархия была либо тесно связана и ассоциирована с иностранным господством, либо переставала отвечать внутренним потребностям общества, в том числе в ходе завоевания политического суверенитета в борьбе против колонизаторов и опиравшихся на них султанов (Южный Йемен), вследствие укрепления позиций пришедших к власти национально-освободительных сил (Тунис) или свержения королевской власти в формально независимых государствах в процессе антимонархических военных переворотов (Египет, Ирак, Северный Йемен, Ливия).

Социально-экономическая и политическая сущность арабских республик также неодинакова. Средняя и крупная буржуазия и ее политические партии стоят у власти в Ливане, Египте, Тунисе, Йемене, деля руководство с земельной аристократией (Ливан, Египет) или родо-племенной знатью. В других странах, где политическую власть завоевали революционно-демократические партии, опирающиеся преимущественно на мелкую буржуазию, после достижения независимости было официально объявлено об избрании "социалистического пути развития" (Алжир, Сирия, Ирак).

Для республиканских режимов в арабских странах нередко характерно почти полное исчезновение либерально-демократических парламентских форм в чистом виде, что свидетельствует о

слабости национальной буржуазии и неспособности правящих кругов осуществлять свою власть в классическом либеральном варианте, характерном для раннего европейского капитализма. Сложный комплекс этнических, конфессиональных, политических и иных противоречий, существующий в арабских странах, и постоянное противоборство различных социально-политических группировок, нередко носящее ожесточенный характер, не позволяют правящим группам обеспечить свои основные интересы в рамках "либеральной демократии". Там же, где формально сохранился демократический парламентский режим (например, в Ливане), он фактически не функционирует и существует скорее как традиция и чисто внешняя оболочка политической жизни, которую каждая из противоборствующих сил стремится использовать в своих интересах.

Конфессиональная система государственной власти и управления Ливана

Ливанская Конституция (действующая с 1926 г. с последующими изменениями) провозглашает Ливан *парламентской республикой,* где "законодательная власть осуществляется только одним собранием — **Палатой депутатов",** а исполнительная — **президентом Республики и Советом министров.** Однако фактически основная роль в государственном управлении принадлежит президенту. Глава государства назначает правительство во главе с премьер-министром, которое формально ответственно перед парламентом и вынуждено в случае вынесения ему последним вотума недоверия уйти в отставку. Президент может по "мотивированному декрету с одобрения Совета министров распускать Палату депутатов до окончания срока ее полномочий". Этим правом неоднократно пользовались президенты Ливана. Президент избирается сроком на 6 лет, а парламент — лишь на 4 года. Фактическое бессилие парламента, раздробленного на множество фракций, групп и кланов, лишь увеличивает значение президента, которому (вместе с правительством) на деле принадлежит и часть законодательной власти из-за получившей распространение в стране практики "правительственного законодательства" путем издания "законов-декретов". Это во многом сводит функции парламента только к оформлению законодательной деятельности правительства.

Правительство Ливана, согласно Конституции, обладает значительными полномочиями, однако может активно решать государственные дела лишь с согласия президента. Осуществление права законодательной инициативы, внесение правительством законопроектов в парламент также согласуется с президентом. Обычно сам президент председательствует на заседаниях правительства, в особенности при обсуждении наиболее важных вопросов.

Действие государственного механизма Ливана усложняется существующей в этой стране конфессиональной системой, свя-

занной с необычайно пестрым религиозным составом населения (в Ливане насчитывается 17 основных религиозных общин). До сих пор Ливан является классическим образцом сохранения **конфессиональной системы.** Общие принципы построения государственной системы Ливана были сформулированы еще в период французского мандата.

Конфессиональный принцип закреплен как в ливанской Конституции 1926 г., так и в Национальном пакте 1943 г. (устном "джентльменском соглашении" между первым Президентом Республики Бишаром аль-Хури, христианином-маронитом по вероисповеданию, и ее первым премьер-министром Риядом Сольхом, мусульманином-суннитом). Статья 95 ливанского Основного закона указывает, что "во имя справедливости и согласия общины будут справедливо представлены в административном аппарате". Согласно этому была утверждена определенная пропорция представительства в государственном аппарате от различных религиозных общин. Наиболее важный пост — пост президента, обладающего широкими конституционными полномочиями, — отдавался крупной христианской общине — маронитам, пост премьер-министра — суннитам, председателя парламента — шиитам, посты заместителя премьер-министра и председателя парламента — православным. Соответствующее соотношение было установлено для представительства религиозных общин в парламенте, правительстве, министерствах и ведомствах.

На принципах конфессионализма строится избирательная система и внутренняя структура парламента, который избирается по принципу представительства от религиозных общин и где соотношение христиан и мусульман должно составлять 6:5. Состав парламента неоднократно обновлялся, но в нем обязательно присутствовало 30 маронитов, 11 православных, 6 греко-католиков, 4 армяно-григориан, 1 армяно-католик, 1 протестант и 1 представитель иных меньшинств, т. е. всего 54 христианина и 45 мусульман — 20 суннитов, 19 шиитов и 6 друзов.

Ливанские правительства обычно состоят из 14 министров. В таком кабинете обычно 3 суннита, 3 маронита, 2 православных, 2 католика, 2 шиита, 2 друза. С точки зрения регионального представительства кабинет выглядит следующим образом: 3 министра от Северного Ливана, 4 — от Горного Ливана, 2 — от Бекаа, 3 — от Бейрута и 2 — от Южного Ливана.

В стране действует *мажоритарная избирательная система относительного большинства.* Особенностью ливанской системы, отличающей ее от других подобных систем, является то, что она призвана обеспечить представительство не только по территориальному, но и по религиозному принципу.

Конфессиональное государственное устройство тесно связано и глубоко переплетено с партийной системой Ливана. Основные политические партии (за исключением коммунистической) являются как бы продолжением конфессионализма, его реализа-

цией в политической форме. В настоящее время в Ливане сложились два основных блока политических сил — христианский и мусульманский.

Одной из старейших политических партий Ливана является **единая Коммунистическая партия Сирии и Ливана,** созданная в 1924 г. и существующая как самостоятельная ливанская партия с 1958 г.

Наиболее влиятельной среди мусульманских организаций является **Прогрессивно-социалистическая партия (ПСП).** Она опирается прежде всего на общину друзов (арабы, приверженцы одной из мусульманских шиитских сект). Партия активно призывает к единству арабских стран, борется против конфессионализма, за прогрессивные преобразования социально-политической жизни общества.

Другой влиятельной мусульманской партией является созданное известным шиитским лидером Мусой Садром **Движение обездоленных** и его военная организация **Амаль** (Надежда), представляющая крупнейшую из 15 религиозных общин Ливана. Руководящая роль в ней принадлежит сравнительно немногочисленной шиитской буржуазии и интеллигенции, а основу составляют представители городских низов и бедных крестьян.

У суннитов Ливана также есть своя конфессиональная политическая организация **"Хизб ат-таухид"** (Партия единения), но она намного слабее Амаль. Объясняется это тем, что суннитская община в Ливане в целом находится в лучшем положении по сравнению с шиитской, меньше пострадала от военных столкновений, перемещений населения и обнищания.

В Ливане действуют и давно существующие (традиционные, но маловлиятельные) партии панарабского толка — филиалы сирийской и иракской Партии арабского социалистического возрождения (ПАСВ, или "Баас"), а также ряд насеристских организаций, наиболее влиятельной из которых является Народная насеристская организация (ННО).

Президентские республики. Сирийская Арабская Республика и Республика Ирак

Наибольшее распространение в арабских странах формально или фактически получили однопартийные режимы в форме президентской республики, нередко авторитарного характера, хотя и с элементами парламентаризма. Это связано с рядом причин: образованием республик в результате победы в национально-освободительных войнах или военных переворотов, стремлением офицеров к корпоративной форме государственного правления и сохранению завоеванной власти, естественным тяготением мелкобуржуазных и других промежуточных слоев к сильному режиму, способному обеспечить решение насущных социально-экономических задач. Важны также традиции арабо-мусульманской культуры, предпочитающие замещение высшего государственного по-

ста харизматическим лидером или придающие лидеру черты харизматического. Серьезное значение имеет роль сильной государственной власти для урегулирования неодинаковых, нередко противоположных интересов составных частей многоукладного общества, а также различных народов и религий, тем более для обеспечения социально-политической устойчивости в обществе, раздираемом религиозными конфликтами.

В Египте после революции 1952 г. впервые в практике арабского мира был создан **Совет руководства революцией** — временный орган власти, состоявший из военных. В дальнейшем эта форма -коллективного правления представителей армии создавалась везде, где власть оказывалась в руках военных, хотя называлась она по-разному: Совет революционного командования в Сирии (1963 г.), Ираке (в 1963 г. и 1968 г.), Ливии и Судане (1969 г.), Верховный комитет руководства революцией в Йемене (1962 г.), Революционный совет в Алжире (1965 г.). Практически везде временные формы военного правления были заменены президентскими (и, как правило, однопартийными) режимами с сохранением значительной роли военных в политической жизни. В Алжире, например, неоднократно использовалась концепция двойной роли армии (военной и политической). В условиях военного правления в стране трижды проводились выборы низовых представительных органов на местах; которые ставились под прямой надзор военных властей. Фактически создавалась, таким образом, *республика без республиканских учреждений,* га. е. *это была особая форма президентско-милитарной республики.*

Республики со средоточением решающей политической власти в руках президента имеют различный социально-политический характер. В **Сирийской Арабской Республике** (САР) характер правящего блока и форм его политической власти менялся после достижения независимости семь раз. Поэтому государственно-политическое устройство Сирии, прошедшее сложный и многоэтапный процесс развития, несет в себе особенности различных типов республиканского строя: и парламентарной, и президентской республики, однопартийного режима и военной диктатуры.

Правовые основы современного государственного строя Сирийской Арабской Республики устанавливает Конституция, одобренная в ходе всенародного референдума и вступившая в силу 13 марта 1973 г. (с 1943 г. седьмая по счету).

Конституция провозглашает, что суверенитет принадлежит народу, а граждане осуществляют свои права по управлению государством и руководству обществом через избираемые демократическим путем народные советы. Государство служит народу, а его органы заботятся об охране основных прав граждан и улучшении условий их жизни. Статья 8 Основного закона провозглашает **Партию арабского социалистического возрождения (ПАСВ, или "Баас")** руководящей силой общества и государства.

С первых дней существования Партии арабского социалистического возрождения — правящей партии — и олицетворяемого ею баасизма она носит ярко выраженный панарабский характер. В основе баасистской идеологии лежит триада *единство-свобода-социализм*. Главная стратегическая цель ПАСВ заключается в преодолении нынешней раздробленности арабов, ликвидации разделяющих их границ, слияние арабских государств в одно целое, что позволило бы воссоединить арабскую нацию, вернуть ей былое величие, реализовать ее национальные задачи, занять достойное место в мировом сообществе. Отсюда главный лозунг баасизма: "Арабская нация едина, ее миссия бессмертна". Для ПАСВ Сирии в последние годы все более характерной становится известная деидеологизация, усиление прагматических начал, переориентация с панарабских на внутренние дела.

"Баас" занимает одно из ключевых мест в сирийской политической системе. Построенная по территориально-производственному принципу на базе демократического централизма (с явным креном в сторону централизма), ПАСВ пронизывает все поры общества, позволяет чутко улавливать нюансы общественных настроений. Важнейшим элементом структуры ПАСВ служат партийные комитеты, созданные в каждой мухафазе (провинции). Они координируют деятельность всех партийных организаций (кроме армейских) в данной мухафазе и подчинены региональному руководству. Организации ПАСВ в вооруженных силах действуют на основе специального закрытого устава, фактически независимы от регионального руководства и находятся в прямом подчинении президента Х. Асада как генерального секретаря партии и главнокомандующего сирийской армией. Работа небаасистских политических организаций в войсках строго запрещена и преследуется законом.

Существуют другие небольшие политические партии: **Арабский социалистический союз (АСС), Движение арабских социалистов (ДАС) и Партия социал-юнионистов (ПСЮ).** Как и ПАСВ, все они придерживаются той или другой модели панарабизма. На практике же эти партии, насчитывающие после раскола по нескольку сот членов, следуют в фарватере ПАСВ.

Все эти партии, а также Всеобщая федерация рабочих профсоюзов, Всеобщая федерация крестьян и коммунисты входят в **Прогрессивный национальный фронт,** председателем которого является президент страны Х. Асад.

Конституция декларирует, что *сирийское хозяйство является плановым* и в его рамках ставится цель ликвидировать все формы эксплуатации. Основной закон регулирует вопросы собственности, которая выступает в трех формах: народной, коллективной и индивидуальной (частной).

Конституция уделяет большое внимание регулированию **основных свобод, прав и обязанностей граждан.** При этом она исходит из ряда общепринятых в мировой практике принципов. Все граждане провозглашаются равными перед законом в правах и

обязанностях, а на государство возлагается задача обеспечения равных возможностей всем гражданам. Каждому гражданину гарантируется право на участие в политической, социально-экономической и культурной жизни в соответствии с законом. Конституция закрепляет общедемократические права и свободы сирийских граждан политического и социально-экономического характера: свободу убеждений, вероисповедания и совершения религиозных обрядов при условии ненарушения общественного порядка, право на свободное выражение мнения, контроль и конструктивную критику, свободу печати, свободу мирных собраний и демонстраций, право на труд и оплату его в соответствии с его качеством и результатами, право на бесплатное образование, причем начальное образование объявляется обязательным.

Конституция подчеркивает, что граждане пользуются предоставленными им правами и свободами при соблюдении закона, а верховенство закона называет одним из основных принципов общества и государства.

Свободу Конституция трактует как священное право и обязывает государство обеспечивать гражданам личную свободу и стоять на страже их достоинства и безопасности. Основной закон предусматривает, что виновность любого лица подтверждается только вступившим в силу судебным приговором. Задержание любого гражданина и проведение в отношении него следственных действий допускается только на основании закона. Применение к задержанному физических или моральных пыток либо обращение с ним унижающим человеческое достоинство образом влечет наказание по закону. Каждому гражданину Конституция гарантирует право на обращение в суд за защитой своих прав и на обжалование судебного решения; предусматривает, что уголовное законодательство не имеет обратной силы, а также закрепляет принцип, в соответствии с которым факт преступления и мера наказания определяются только законом.

Предусматривая свободу ассоциаций, *Конституция предоставляет объединениям граждан право на создание профессиональных и иных массовых общественных организаций, а также кооперативов,* которые призваны объединять "трудовые силы народа" в интересах развития общества и удовлетворения интересов своих членов.

Наряду с правами и свободами граждан Конституция закрепляет и их **обязанности.** Предусмотрено, что священной обязанностью всех граждан является защита родины, причем воинская обязанность носит обязательный характер. Кроме того, граждане САР обязаны уважать Конституцию и "социалистический строй", хранить национальное единство, соблюдать государственные тайны и платить общие налоги и сборы.

Согласно Основному закону установлена **республиканская форма правления.** Высший орган законодательной власти — **Народный совет** — избирается всеобщим, прямым и тайным голосо-

ванием сроком на 4 года. В соответствии с Конституцией и Законом о выборах 1973 г. активное избирательное право предоставлено всем гражданам, достигшим 18-летнего возраста и зарегистрированным в реестре гражданских состояний. Этого права лишаются служащие армии и полиции на период прохождения службы, за исключением случаев выдвижения их кандидатами в депутаты Народного совета. Пассивным избирательным правом пользуются все лица, являющиеся гражданами САР не менее пяти лет, достигшие 25-летнего возраста и умеющие хорошо читать и писать. Такое право предоставлено также военнослужащим и работникам государственного аппарата, включая министров.

На первых выборах Народного совета в 1973 г. и на всех последующих выборах избиралось 195 депутатов. Выборы проводятся по многомандатным избирательным округам, причем в каждом из них одна часть мест выделяется рабочим и крестьянам, а другая — представителям иных социальных категорий с таким расчетом, чтобы в масштабах всей страны не менее половины избранных депутатов были рабочими и крестьянами. Число зарегистрированных кандидатов законом не ограничивается. Результаты голосования определяются по мажоритарной системе относительного большинства.

В соответствии с Конституцией полномочия парламента, в частности, включают принятие законов, обсуждение политики правительства, утверждение государственного бюджета и планов социально-экономического развития, ратификацию наиболее важных международных договоров и соглашений, объявление всеобщей амнистии. Наибольшее значение имеет его законодательная деятельность. Конституция предоставляет право законодательной инициативы членам Народного совета (в соответствии с регламентом последнего таким правом пользуются не менее 10 депутатов), а также президенту.

После предварительного обсуждения постоянными комиссиями законопроект выносится на рассмотрение Народного совета, который после прений проводит по нему постатейное голосование, а затем принимает в целом. Одобренные законы представляются президенту для подписания и издания. По просьбе депутатов или главы государства в соответствии с законом **Верховный конституционный** суд осуществляет предварительный контроль за конституционностью одобренных законов до их издания, а также по требованию президента дает заключения о соответствии положениям Конституции законопроектов еще на стадии их обсуждения.

Центральное место в государственном механизме Сирии занимает **президент Республики.** Основной закон Сирии наделяет его весьма широкими полномочиями, дающими ему возможность оказывать определяющее влияние на государственную политику. Устанавливая общие рамки полномочий президента, Конституция предусматривает, что он следит за соблюдением Конституции, а

также гарантирует нормальное функционирование и стабильность государственного механизма. В качестве главы государства по согласованию с Советом министров президент разрабатывает общегосударственную политику и контролирует ее проведение в жизнь. Его полномочия, в частности, включают назначение и освобождение гражданских и военных должностных лиц, назначение глав дипломатических представительств за рубежом и принятие аккредитации глав иностранных дипломатических миссий, принятие решений о помиловании и реабилитации отдельных осужденных, награждение знаками отличия. Президент является верховным главнокомандующим вооруженными силами. Он вправе объявлять войну и всеобщую мобилизацию, а также объявлять и отменять чрезвычайное положение. Глава государства заключает мирные соглашения при условии их ратификации Народным советом, а также заключает и денонсирует иные- международные договоры.

Конституция предусматривает тесное взаимодействие главы государства с Народным советом в случае изменения Конституции. *Право внесения предложений об изменении Конституции принадлежит президенту и одной трети депутатов верховного представительного органа государственной власти. Для* изучения предложения Народный совет образует специальную комиссию. Затем Совет обсуждает предлагаемое изменение и проводит по нему поименное голосование. Если оно принято большинством в три четверти голосов депутатов, то считается окончательным при условии одобрения его президентом.

Президент вправе выносить на всенародный референдум важные вопросы, связанные с высшими государственными интересами. Результаты референдума имеют обязательную силу и вступают в действие со дня их объявления и опубликования главой государства. На референдум могут выноситься и законы, которые в случае их одобрения не подлежат утверждению Народным советом и даже не могут быть объектом контроля, осуществляемого Верховным конституционным судом. В случае возникновения внезапной серьезной опасности, представляющей угрозу для государства или его институтов, Конституция предоставляет президенту право принимать срочные меры для предотвращения такой опасности.

Для характеристики взаимоотношений главы государства с парламентом важное значение имеет то, что Конституция предоставляет президенту право роспуска Народного совета, однако по конкретному основанию такое решение может быть принято только один раз. За осуществляемые им конституционные полномочия глава государства может быть привлечен Народным советом к ответственности только в случае совершения президентом государственной измены.

В целом *президент занимает центральное место в государственном механизме.* Этому способствуют и его полномочия в ка-

честве главы исполнительной власти. По Конституции глава государства осуществляет от имени народа исполнительную власть в рамках предписаний Основного закона. В частности, он назначает председателя Совета министров, министров и их заместителей, принимает их отставку, а также освобождает их от должности. Президент вправе созывать заседания Совета министров, которые в этом случае проводятся под его председательством, и требовать от министров отчет.

Конституция определяет **Совет министров** как верховный исполнительный и административный орган государства, состоящий из председателя, его заместителей и министров. Члены Совета министров могут быть депутатами Народного совета. Глава правительства контролирует работу министров. Общие задачи правительства сводятся к контролю за работой государственного исполнительного аппарата и различных его звеньев, а также осуществлению надзора за реализацией законов и иных нормативно-правовых актов. Полномочия Совета министров включают: участие вместе с президентом в разработке общегосударственной политики и проведение ее в жизнь; координацию, направление и контролирование деятельности министерств, а также всего исполнительного аппарата государства и принадлежащих ему корпораций; разработку проектов государственного бюджета и планов экономического развития; подготовку законопроектов; наблюдение за исполнением законов, обеспечение безопасности, охраны прав граждан и государственных интересов; принятие исполнительных постановлений и проведение их в жизнь.

Глава правительства и министры несут ответственность только перед президентом. Вместе с тем Конституция закрепляет отдельные элементы ответственности Совета министров и перед парламентом.

К центральным государственным органам относится также **Верховный конституционный суд.** Юрисдикция суда включает осуществление контроля над конституционностью принимаемых законов и рассмотрение по требованию парламента дела о государственной измене президента, вынесение решений по жалобам на результаты выборов в Народный совет и действительность депутатских мандатов.

Основу системы местных государственных органов составляют **местные народные советы,** осуществляющие свои полномочия в границах соответствующих административно-территориальных единиц. Полномочия советов, порядок их избрания, правовой статус их членов также определяются законом.

В Республике Ирак до настоящего времени действует Временная конституция, вступившая в действие 16 июля 1970 г. Согласно этой конституции Ирак был провозглашен "суверенной народной демократической республикой. Основная цель Ирака — создание единого арабского государства и установление социалистического строя" (ст. 1). Высшим органом государственной власти

стал **Совет революционного командования** (СРК), председатель которого одновременно является президентом республики и верховным главнокомандующим вооруженными силами (с июля 1979 г. — Саддам Хусейн).

По конституции численность СРК не должна превышать 12 человек. Большинством в 2/3 своего состава СРК из числа своих членов избирает Председателя, который автоматически становится президентом Республики. Одновременно с этим избирается заместитель Председателя, который в случае отсутствия Председателя или невозможности исполнения им своих конституционных обязанностей, замещает его. СРК обладает *следующими полномочиями:* издает законы и другие акты, имеющие силу закона, а также акты для применения действующих законов. Законы и другие решения принимаются большинством членов СРК. Кроме того, он решает вопросы деятельности Министерства обороны, Общественной безопасности, вопросы их полномочий и структурной организации, объявляет частичную или полную мобилизацию в стране, объявляет войну и заключает мир, одобряет проект государственного бюджета и другие финансовые документы, утверждает основные цифры этих документов, ратифицирует международные договоры и соглашения.

Однопалатный **Национальный совет** (парламент) избирается на 4 года на основе всеобщих и прямых выборов и наделен ограниченными полномочиями. Он рассматривает законопроекты, принятые СРК в течение 15 дней. В случае согласия с принятыми законами Национальный совет передает их президенту для опубликования. Национальный совет может самостоятельно рассматривать законопроекты, предлагаемые для обсуждения, но не менее чем четвертью общего состава, при этом законопроекты не могут касаться военных и финансовых вопросов, а также вопросов общественной безопасности. В случае, если Национальный совет одобряет предложенные его членами законопроекты, он передает их в СРК для утверждения в течение 15 дней. В случае одобрения СРК законопроекта, предложенного Национальным советом, он передается президенту Республики для подписания.

Вице-президент Республики и министры имеют право присутствовать на заседаниях Совета и участвовать в дискуссии. Национальный совет с согласия президента Республики может вызывать министров на заседания для дачи необходимых разъяснений.

Президент Республики согласно конституции обладает довольно широкими полномочиями. Он является главой государства, верховным главнокомандующим вооруженными силами и осуществляет исполнительную власть непосредственно или с помощью своих заместителей и министров. Согласно статье 57 президент осуществляет *следующие полномочия:*

- обеспечивает независимость страны, единство ее территории, внутреннюю и внешнюю безопасность, соблюдение прав и свобод всех граждан;

- объявляет полное или частичное чрезвычайное положение и отменяет его согласно закону;
- назначает вице-президентов Республики и министров, освобождает их от занимаемой должности;
- назначает судей и высших гражданских и военных должностных лиц, повышает их в должности, отправляет в отставку, награждает орденами и присваивает воинские звания согласно закону;
- готовит проекты государственного бюджета и других важнейших финансовых документов; утверждает окончательные цифры этих документов;
- готовит генеральный план развития страны по всем экономическим и социальным вопросам, которые разрабатываются соответствующими министерствами, и передает его в Национальный совет;
- заключает договоры о предоставлении займов;
- контролирует деятельность основных отраслей народного хозяйства;
- осуществляет контроль и координацию деятельности министров;
- проводит переговоры и заключает международные соглашения и договоры;
- осуществляет прием дипломатических и международных представителей в Ираке и требует их отзыва;
- осуществляет назначение дипломатических представителей Ирака в иностранных государствах, в международных организациях и на международных конференциях;
- объявляет о помиловании и утверждает смертные приговоры;
- осуществляет контроль за соблюдением конституции, законов, решений, судебных решений и планов развития;
- передает некоторые свои конституционные полномочия одному или нескольким своим заместителям.

Вице-президенты Республики и министры несут ответственность за свои действия перед президентом, который может привлечь их к судебной ответственности за ошибки, произвол и злоупотребление властью.

В соответствии с принятыми в сентябре 1995 г. поправками к Конституции президент избирается на всенародном референдуме. Такой референдум состоялся 15 октября 1995 г., и С.Хусейн был утвержден Президентом на новый 7-летний срок.

Исполнительная власть осуществляется президентом, СРК и правительством. С мая 1994 г. С. Хусейн занимает пост также Премьер-министра.

Правящей партией в Ираке является Партия арабского социалистического возрождения (Баас), которая оформилась организационно в 1954 г. как региональное отделение общеарабской партии Баас.

В северных районах Ирака, населенных курдами, действуют Демократическая партия Курдистана (ДПК) и Патриотический союз Курдистана (ПСК).

Иракская коммунистическая партия (ИКП), созданная в 1934 г., после разрыва с Баас в 1979 г., перешла на нелегальное положение.

За пределами страны базируется ряд оппозиционных организаций, не имеющих, однако, реального влияния внутри Ирака.

Особенности формы правления и государственного устройства Социалистической Народной Ливийской Арабской Джамахирии

Уникальна структура государственного управления в Ливии. Конституция в стране отсутствует. В основу политического устройства Ливии были положены идеи так называемой "третьей мировой теории" Муамара Каддафи, которые отвергают утвердившиеся "фальшивые формы демократии" (парламенты, политические партии, правительство), как неспособные в полной мере выражать интересы народа, и провозглашают принцип "джамахирии" (прямого народовластия) как участия всего населения страны в решении всех вопросов государственной жизни. Официальной целью является *построение в стране "подлинно социалистического общества", базирующегося на исламских ценностях.* В рамках этого курса был проведен ряд важных реформ: национализированы нефтяная промышленность, иностранные банки и компании, повышен минимум заработной платы, введено бесплатное образование и медицинское обслуживание, ограничена частная собственность на недвижимость, значительная часть внутренней и внешней торговли перешла в руки государства.

В марте 1977 г. была провозглашена Социалистическая Народная Ливийская Арабская Джамахирия (СНЛАД), официально упразднены высшие государственные органы, правительство и политические партии, а также парламент в его классической форме.

В настоящее время "власть народа" в Ливии осуществляется через систему **"прямой народной демократии",** имеющей следующую структуру:

- высший законодательный орган — **Всеобщий народный конгресс (ВНК).** Он обычно собирается на свои сессии один раз в год. В его компетенцию входит принятие различных законов, резолюций по вопросам внутренней и внешней политики страны, формирование **Высшего народного комитета (ВНКом),** выполняющего функции правительства, а также назначение на высшие государственные должности;
- в состав ВНК входят секретари **местных и муниципальных "народных собраний",** руководители **отраслевых "народных комитетов",** представители **массовых общественных орга-**

низаций, члены высшего органа исполнительной власти. Численный состав ВНК не определен и колеблется в пределах 800—1000 человек;

- постоянно действующим органом ВНК является **генеральный секретариат,** состоящий из 5 членов (генеральный секретарь, его заместитель, три секретаря). Он выполняет организационно-технические функции (контроль за выполнением решений ВНК, связь с секретариатами местных "народных собраний", оказание помощи нижестоящим организациям в решении текущих вопросов, подготовка материалов к очередной сессии ВНК и др.).

В марте 1979 г., после отказа Каддафи и других бывших членов **Совета Революционного Командования** от всех официальных постов "во имя продолжения революции", было образовано **Коллегиальное революционное руководство,** ставшее высшим политическим органом страны, формирующим внутреннюю и внешнюю политику страны и контролирующим деятельность ВНК и ВНКом.

Для контроля за деятельностью органов "народной власти" и выполнением решений руководства, а также для борьбы с оппозицией были созданы **"революционные комитеты"** (ревкомы), подчиняющиеся непосредственно М. Каддафи, а для защиты от внешней угрозы учреждена система так называемого "вооруженного *народа".*

Ревкомы были созданы по территориальному принципу — во всех административных единицах (в сельской и городской местности) и по производственному — на всех предприятиях, в учреждениях, на сельскохозяйственных фермах, а также в армии. Повседневной деятельностью ревкомов руководил Центральный революционный комитет, получавший директивные или текущие установки от революционного руководства. (В 1989 г. вместо ревкомов были созданы комитеты обороны.)

Глава Ливийской Джамахирии полковник Муамар Каддафи именуется как "лидер революции 1 сентября". Он же является Верховным главнокомандующим вооруженными силами страны. Фактически М. Каддафи поставлен как бы над государственными структурами, он не избирается и никому не подотчетен, обладает неограниченными полномочиями. Без санкции М. Каддафи не принимается ни одно важное государственное и политическое решение.

Принятая на сессии ВНК в марте 1990 г. **Хартия революционной законности** провозглашает, что источник законности народных собраний и народных комитетов — *"революционная законность"* лидера ливийской революции М. Каддафи, присущая ему одному и являющаяся *"приобретенным правом, которое не отбирается".* Директивы лидера обязательны для исполнения.

ВНКом является высшим органом исполнительной власти. Его состав утверждается Всеобщим народным конгрессом по представ-

лению революционного руководства. Членами ВНКом могут быть только лица, имеющие ливийское гражданство и не женатые на иностранках.

Состав ВНКом официально не установлен и неоднократно реорганизовывался. В начале 90-х годов была принята следующая структура: Секретарь Высшего народного комитета (глава ВНКом), секретари (руководители) высших народных комитетов по планированию, финансам, экономике, легкой промышленности, электрификации, мелиорации и освоению земель, по энергетике, коммуникациям и морскому транспорту, по делам государственной службы, образования, массового спорта, муниципалитетов, по внутренним делам, социальному обеспечению, жилищному строительству, здравоохранению. Членами ВНКом также являются секретари по иностранным делам, по вопросам нефти, тяжелой промышленности, информации, председатель Верховного суда, директор Центрального банка и секретари народного бюро Всеобщего народного конгресса по международным связям, местным народным конгрессам. Всего в составе ВНКом 25 человек. Им принадлежат широкие полномочия в части, касающейся производственной деятельности, в решении вопросов внутренней и внешней политики государства, в ведении переговоров с иностранными организациями и фирмами своего профиля.

За основу деятельности принимаются директивные указания революционного руководства, а также рекомендации и постановления Всеобщего народного конгресса.

ВНКом в целом ответствен перед революционным руководством и ВНК за общую политику государства, а его члены — за работу соответствующих отраслевых высших народных комитетов, которые они возглавляют. Делегаты ВНК имеют право заслушивать членов ВНКом, требовать их отставки. Назначение новых членов ВНКом и их увольнение утверждается на заседаниях ВНК открытым голосованием делегатов. Вознаграждение членов ВНК определяется решением ВНК. Они несут гражданскую и уголовную ответственность по закону.

Отраслевые высшие народные комитеты, которые возглавляют члены ВНКом, руководят деятельностью "народных комитетов" нижестоящих органов управления (так называемые *"аппараты контролеров"* на местах), а те, в свою очередь, — "народными комитетами" низовых звеньев (организаций, контор, цехов и т. п.).

Местная административная система государственного управления строится следующим образом: в пределах деревни, хутора, городского квартала собирается народное собрание, решающее текущие хозяйственные и другие вопросы, а также высказывающее свое мнение по актуальным проблемам внутренней и внешней политики страны. Эти собрания избирают постоянные руководящие органы — **"народные комитеты".**

Члены "народных комитетов" нескольких местных народных собраний образуют **муниципальные "народные собрания",** кото-

рые также образуют постоянно действующие "народные комитеты". В состав этих "народных комитетов" входит и руководство отраслевых "народных комитетов". Все они вместе взятые автоматически включаются в состав ВНК.

С 1994 г. территория Ливии была разбита на 44 *муниципальных округа,* в которые вошли 174 *муниципальных района.*

Политические партии в Ливии были распущены в начале 50-х годов. Нелегально действовали баасисты, "братья-мусульмане", ряд молодежных организаций. В глубоком подполье действовали и марксистские кружки.

В 1971 г. Совет Революционного Командования принял решение об образовании "Народной организации", которая стала называться **Арабский Социалистический Союз (АСС).** Идеологической основой АСС объявлялись арабский национализм и ислам, в АСС было создано 240 организаций по территориальному и производственному признаку. Позднее АСС был переименован во Всеобщий народный конгресс. Деятельность вне рамок ВНК стала считаться незаконной. Функционирование любых политических группировок и партий запрещено. Таким образом, правящая партия, функции которой стали выполнять "ревкомы", практически слилась с госаппаратом.

Конституционное право *Тунисской Республики*

История конституционного развития Туниса восходит еще к 1861 г., когда **бей** Мухаммед **ас-Садок** принял первую в мусульманском мире **Конституцию,** предусматривавшую создание при монархе Верховного совета (Маджлис аля) с совещательными полномочиями.

После обретения независимости начинается республиканский этап развития тунисской государственности, ознаменованный принятием 25 июля 1957 г. **Резолюции Национального учредительного собрания о провозглашении республики.** 1 июня 1959 г. была принята республиканская Конституция Туниса, с многочисленными поправками существующая до настоящего времени.

В 1957—1987 гг. предусмотренные Конституцией государственные институты функционировали в условиях режима личной власти президента Х. Бургибы, который был одновременно и председателем Социалистической дустуровской партии (СДП), в течение 22 лет руководившей антиколониальной борьбой тунисского народа. Сформировавшийся политический механизм представлял собой модель "государства-партии". Согласно Основному закону *президент, являющийся главой государства, сосредоточивает в своих руках всю исполнительную власть.* Как и **Национальное собрание** (Маджлис аль-умма), которому принадлежит законодательная власть, он избирается всенародным голосованием сроком на пять лет.

Было принято избирательное законодательство, предусматривавшее избрание депутатов голосованием по спискам в один

тур с панашированием. Такая система голосования закрепляла доминирующее положение СДП в политическом механизме Туниса, так как избирателям, по существу, предоставлялось право санкционировать выбор, уже сделанный правительством при формировании списков кандидатов, а оппозиционные партии лишались возможности быть представленными в парламенте, если они не располагали большинством хотя бы в одном избирательном округе.

Парламент, состоявший в основном из членов СДП, фактически "уступил" свои законодательные полномочия президенту: его обязанность, предусмотренная Конституцией, представлять изданные им декреты-законы на утверждение Палаты депутатов сводилась к простой формальности. Что же касается сферы исполнительной власти, то, за исключением вопросов войны и мира, международных обязательств, бюджета и налогов, требующих санкций парламента, Конституция ничем больше не ограничивает президента в его деятельности по управлению государством.

Изменения в приоритетах государственной политики применительно к конституционному механизму Туниса нашли свое отражение в Конституционном законе № 88 1988 г., внесшем существенные изменения в действующую Конституцию, в Органическом законе № 88-32 о политических партиях 1988 г., в Национальном пакте, подписанном представителями ведущих легальных политических партий, профсоюзов и других массовых общественных организаций.

Внесенные в 1988 г. изменения в текст Конституции затронули в основном статьи, регулирующие институт президентства и некоторые вопросы избирательного права.

Одним из важнейших политических принципов тунисской Конституции является *принцип народного суверенитета и связанный с ним принцип представительной демократии:* "Законодательная власть принадлежит народу, который осуществляет ее через представительную ассамблею — Палату депутатов". Преамбула провозглашает принцип разделения властей как основу построения системы государственных органов.

Важнейшие социальные принципы конституционного строя Туниса — национальное единство, уважение прав человека, равенство всех граждан перед законом, свобода личности.

Конституция Туниса практически обходит вопрос об экономических основах государственного строя, ограничиваясь указанием на то, что право собственности гарантируется и реализуется в рамках закона, и закреплением в преамбуле перспективы "процветания нации путем экономического развития страны и использования ее богатств на пользу народа".

Регулирование правового статуса личности тунисской Конституцией сопоставимо с положениями основных законов большинства современных демократических государств. Государство га-

рантирует гражданам свободу совести и отправления религиозных обрядов при условии ненарушения публичного порядка, свободу слова и выражения мысли, свободу собраний и ассоциаций (включая гарантии пользования профсоюзными правами), неприкосновенность жилища и тайну переписки, свободу передвижения, выбора местожительства и выезда из страны.

Следуя международно-правовым стандартам в области прав человека, тунисская Конституция запрещает высылать граждан за пределы страны или препятствовать их возвращению на родину. Не допускается выдача политических беженцев.

К числу **основных обязанностей граждан** Конституцией отнесены оборона родины, защита ее целостности и неприкосновенности, а также уплата налогов и публичных сборов, устанавливаемых на справедливой основе.

Одновременно подчеркивается, что гражданин пользуется **всей полнотой своих прав** в порядке и на условиях, предусмотренных законом. Эти права могут быть ограничены только законом в интересах уважения прав других граждан, в целях всеобщей безопасности, национальной обороны, экономического процветания и социального прогресса.

Правовой статус личности закреплен Конституцией в самых общих чертах. Детальное регулирование основных прав, свобод и обязанностей граждан осуществляется текущим законодательством. Так, например, порядок реализации свободы печати определяется Законом № 88-89 о печати 1988 г., содержащим основные гарантии осуществления этого конституционного права. Важной гарантией свободы слова является ограничение концентрации периодической печати: любому издателю запрещается владеть и контролировать более 30% общего тиража однопрофильных изданий.

Пример существенной коррекции конституционных норм — Закон о личном статусе, запрещающий полигамию, один из важнейших институтов мусульманского брачно-семейного права, в то время как Конституция в своей преамбуле провозглашает верность основным заповедям ислама.

Центральное место в Конституции отводится вопросам формирования, организации и деятельности высших органов государственной власти и управления. По форме правления Тунис — **президентская республика,** характеризующаяся сосредоточением основных прерогатив государственной власти в руках президента.

Президент Туниса избирается на пятилетний срок всеобщими прямыми выборами при тайном голосовании. Переизбрание одного и того же лица на должность президента допускается не более чем на два срока подряд.

Упразднив институт пожизненного президентства, закон установил не только нижнюю границу возрастного ценза для кандидата (40 лет), но и его верхний предел — 70 лет.

По Конституции тунисский президент одновременно и глава государства, и лицо, осуществляющее исполнительную власть. В

первом качестве он направляет общегосударственную политику, определяет ее приоритеты, информируя об этом Палату депутатов. Президент является верховным главнокомандующим вооруженными силами. С одобрения парламента он объявляет войну и заключает мир. Президент наделяется правом помилования. Осуществляя традиционные полномочия главы государства, он назначает дипломатических представителей Туниса за рубежом и принимает аккредитацию иностранных послов, назначает на высшие гражданские и военные должности по предложению правительства.

Конституция наделяет президента чрезвычайными полномочиями в случае возникновения опасности существованию республики, создания препятствий нормальной работе государственных учреждений. В этих случаях президент после консультаций с премьер-министром и председателем Палаты депутатов вправе принимать любые диктуемые указанными обстоятельствами чрезвычайные меры, за исключением роспуска парламента и постановки вопроса о доверии правительству.

Основной закон подчеркивает, что исполнительная власть осуществляется главой государства при содействии **Совета министров.** Президент назначает премьер-министра, а по его предложению — остальных членов правительства. Главе государства принадлежит право распустить правительство или освободить от должности любого из его членов по собственному усмотрению либо по совету премьер-министра. Важнейшая обязанность президента как главы исполнительной власти заключается в наблюдении за исполнением законов. Наряду с этим он наделяется регламентарными полномочиями, которые полностью или частично могут быть делегированы премьер-министру.

Конституционный механизм предоставляет президенту возможность влиять на сферу законотворчества. Ему принадлежит право законодательной инициативы (причем президентские законопроекты рассматриваются в приоритетном порядке), право промульгации законов. Президент имеет возможность оказывать серьезное влияние на законодательную деятельность **Палаты депутатов** с помощью отлагательного вето: он может отклонить принятый парламентом законопроект, возвратив его в течение 15 дней на новое рассмотрение. Отлагательное вето преодолевается повторным принятием законопроекта двумя третями депутатов, и закон вступает в силу.

Предусмотрено, что Палата депутатов вправе делегировать президенту полномочия по принятию декретов, имеющих силу закона, по строго определенному кругу вопросов (в том числе и входящих в компетенцию парламента) и на оговоренный срок. Принятые таким образом акты подлежат утверждению Палатой депутатов после истечения данного срока. Декреты-законы глава государства может издавать в соответствии со ст. 31 в период между парламентскими сессиями с согласия соответствующей постоян-

ной комиссии. На ближайшей очередной сессии эти акты должны быть представлены на утверждение парламентом. Аналогичным правом президент обладает и в период роспуска Палаты депутатов. Кроме того, глава государства имеет право вынести на референдум любой законопроект, касающийся организации публичной власти или предусматривающий ратификацию международного договора, который может оказать влияние на деятельность государственных институтов.

Законотворческая роль президента на практике еще более важна, поскольку он, являясь лидером правящей партии, полностью контролирует депутатский корпус через механизм партийной дисциплины.

Статья 41 Конституции объявляет президента "гарантом уважения Основного закона, нормального функционирования всего государственного механизма". Для реализации данной нормы при президенте декретом главы государства учрежден **Конституционный совет республики.** Этот орган состоит из 11 членов, назначаемых главой государства, и наделяется совещательными полномочиями. Он предоставляет президенту свои заключения по вопросам контроля за соответствием Конституции принимаемых законопроектов и деятельности всей системы государственных институтов. Заключения Конституционного совета носят конфиденциальный характер и адресуются непосредственно президенту.

Таким образом, Конституция наделяет президента Тунисской Республики чрезвычайно широкими полномочиями, предоставляя ему основные рычаги законодательной и исполнительной власти. Став центральным звеном в государственно-политическом механизме Туниса, глава государства, по существу, подчинил себе два других высших органа государства — парламент и правительство.

На Совет министров Конституция возлагает обязанность следить за проведением в жизнь общегосударственной политики в соответствии с указаниями президента и устанавливаемыми им приоритетами. Председательствует на заседаниях правительства президент. Административное руководство работой правительства осуществляет премьер-министр, который в случае необходимости может возглавить Совет министров и брать на себя политическое руководство им вместо президента. Функции премьер-министра более подробно определяются Законом № 400, принятым в 1969 г. Это контроль за исполнением общей политики правительства, координация деятельности всех министерств, информирование главы государства о работе Совета министров.

Несмотря на то что правительство является органом исполнительной власти, оно предварительно обсуждает все законопроекты. Декреты, принимаемые президентом в порядке осуществления регламентарных полномочий, подлежат контрасигнации премьер-министром и соответствующим министром.

Политическую ответственность за свою деятельность правительство несет только перед президентом. Вместе с тем Консти-

туция ставит его в определенную зависимость и от парламента. Так, *Палата депутатов вправе поставить вопрос о прекращении полномочий Совета министров,* заявив, что его деятельность противоречит общегосударственной политике и ее основным приоритетам, разработанным президентом.

Верховный законодательный орган Тунисской Республики — Палата депутатов (однопалатный парламент) — насчитывает 141 депутата и формируется путем *всеобщих, свободных и прямых выборов при тайном голосовании* сроком на пять лет. Подробно порядок формирования парламента регулируется Избирательным кодексом. Так, в соответствии со ст. 72 Избирательного кодекса численный состав Палаты депутатов устанавливается по норме: один представитель от 60 тыс. жителей.

В соответствии с Конституцией член Палаты депутатов не несет ответственности перед избирателями и считается представителем всей нации. Он не может быть привлечен к ответственности за взгляды и мнения, излагаемые им в порядке осуществления своих полномочий. Депутат может быть подвергнут задержанию или преследованию по обвинению в совершении уголовного преступления только с согласия парламента.

Ориентируясь на Конституцию Французской Республики 1958 г., Основной закон Туниса ограничивает круг вопросов, по которым Палата депутатов может принимать законы. Это: создание государственных учреждений и служб, вопросы гражданства, денежное обращение и финансы, судебный процесс, установление уголовных санкций за преступления и др. Международные договоры, заключаемые президентом, также подлежат ратификации путем принятия соответствующего закона. Причем международные договоры, ратифицированные в законном порядке, превосходят по своей юридической силе внутреннее законодательство. Ряд вопросов (режим собственности, образование, здравоохранение, социальное обеспечение и др.), в соответствии со ст. 35 Конституции, регулируются принятием рамочных законов, определяющих самые общие направления правовой регламентации. При этом предполагается, что подробное регулирование данных отношений осуществляется специальными регламентарными актами президента, принимаемыми в порядке делегированного законодательства.

По Конституции правом законодательной инициативы наделяются в равной мере и депутаты и президент. Однако предложения президента о принятии законов пользуются приоритетом при рассмотрении в парламенте. Все законы принимаются большинством голосов депутатов, причем наиболее важные из них (например, касающиеся основных прав, свобод и обязанностей граждан, местных государственных органов, Верховного суда, Государственного и Социально-экономического советов, а также избирательный закон), отнесенные Конституцией к органическим законам, могут рассматриваться не ранее чем через 15 дней с момента их

поступления в парламент. Кроме того, особый порядок установлен для принятия закона о государственном бюджете.

К центральным государственным органам Конституция Туниса относит также **Социально-экономический совет,** выполняющий совещательные функции при Палате депутатов и правительстве, и **Государственный совет,** включающий *Административный суд* и *Счетную палату,* осуществляющую контроль за финансовой деятельностью государственных учреждений. В соответствии с Декретом президента 1987 г. создан **Национальный совет безопасности,** возглавляемый президентом и состоящий из премьер-министра, ряда министров (обороны, внутренних дел, иностранных дел), начальника Генерального штаба и других должностных лиц.

К местным государственным органам Конституция относит муниципальные и иные местные советы. Однако ключевые полномочия на местном уровне находятся в руках назначаемых центральными властями глав административно-территориальных единиц, прежде всего губернаторов, начальников округов и секторов. В коммунах создаются выборные муниципальные советы, избирающие из своего состава мэра, который действует под контролем губернатора. Контроль центра за деятельностью местных органов власти осуществляется прежде всего через партийный механизм.

Среди источников права, закрепляющих основы государственного и общественного строя Туниса, важное место занимает **Закон № 32 о политических партиях,** принятый в 1988 г. Этим актом регулируются вопросы функционирования партийного механизма, традиционно являющегося ключевым звеном тунисской политической системы. Он предусматривает, в частности, что политические партии должны уважать и защищать арабо-мусульманские ценности и республиканские институты государства, воздерживаться от насилия как формы политической борьбы.

Несмотря на существование в стране около 10 политических партий, механизм управления продолжает сохранять преимущественно однопартийный характер, поскольку центральные и местные государственные органы власти и управления практически контролируются **Демократическим конституционным объединением (ДКО).**

Закон о политических партиях был призван обеспечить юридические гарантии деятельности партий легальной оппозиции. В Законе дается определение партии, закреплены принципы и цели ее деятельности, условия членства в партии. Запрещено вступать в партии лицам моложе 18 лет, а также военнослужащим, судьям, таможенным служащим. Деятельность партии должна быть организована на демократических принципах. Учредители и руководители партии должны состоять в тунисском гражданстве не менее 10 лет. Остальные члены партии должны быть гражданами Туниса более пяти лет.

Определяя партию как политическую организацию, объединяющую граждан, "имеющих общее политическое родство", Закон № 32 запрещает использование религии в политических целях, чем фактически исключает исламистов из легальной партийно-политической деятельности. Кроме того, партии должны оставаться независимыми от какого бы то ни было иностранного влияния. Им запрещено получать в любой форме помощь от зарубежных организаций и физических лиц.

Важным этапом формирования нового облика тунисской политической системы явилось принятие **Национального пакта 7 ноября 1988 г.,** под которым поставили свои подписи руководители основных политических партий, общественных и профсоюзных организаций. Политическая часть Национального пакта посвящена строительству правового государства и утверждению в обществе идей политического плюрализма.

В качестве одной из важнейших целей национальной политики провозглашается деполитизация мечетей, невмешательство духовенства в формирование политической позиции граждан. Отделение религии от политики как один из основных принципов современной политической системы Туниса было закреплено в принятом в 1988 г. Законе № 34 о мечетях. В нем устанавливается запрет на проведение в мечетях любых собраний, манифестаций некультового характера. Нарушители этого запрета, а также лица, призывающие в мечетях к свержению законной государственной власти, наказываются лишением свободы и крупным денежным штрафом.

С целью активизации политического процесса в рамках Национального пакта было решено учредить **Высший совет Национального пакта,** своеобразную институциональную структуру для осуществления постоянного диалога между важнейшими партиями и общественными организациями Туниса.

Кроме легализованных партий в стране нелегально и полулегально действуют также ряд других светских и религиозных политических партий и группировок, объединений арабских националистов, насеристов, баасистов, а также ряд экстремистских мусульманских группировок типа "Хезбаллах".

Конституционное право Алжирской Народной Демократической Республики

В отличие от других арабских стран Алжир пережил длившуюся восемь лет национально-освободительную войну, а **первая Конституция независимого государства** была принята в 1963 г. Она закрепила победу сторонников курса на социалистическую ориентацию и провозгласила существование в стране однопартийной системы. Так, в соответствии со ст. 23, единственной политической партией в Алжире был объявлен **Фронт национального освобождения (ФНО),** под руководством которого Алжир вел нацио-

нально-освободительную борьбу. Конституция закрепляла за этой партией право определять всю национальную политику и даже осуществлять прямой контроль за деятельностью правительства, поскольку, как подчеркивалось в конституции, "ФНО отражает глубокие чаяния народа, осуществляет цели демократической и народной революции, строит в Алжире социализм".

Первая Конституция Алжира действовала до июня 1965 г., когда в результате острого политического кризиса произошла смена партийно-государственного руководства, повлекшая за собой отмену Конституции и роспуск предусмотренных ею государственных органов.

Новая организация государственной власти была закреплена Ордонансом № 65-182 от 10 июля 1965 г. Центральным органом всего механизма осуществления политической власти стал Революционный совет — высший орган государства и одновременно высший орган руководства правящей ФНО, который осуществлял государственную власть в стране до 1979 г.

До 1976 г. руководители Алжира не занимались серьезной разработкой идеологического обоснования основ избранного пути. Однако при осуществлении внутренней и внешней политики все больше стала ощущаться потребность в выработке единой последовательной доктрины, отвечающей новому этапу развития алжирского общества. Такой программой стала новая Национальная хартия, принятая на очередном съезде правящей партии в 1976 г. На ее основе был разработан и проект новой Конституции, которая вст/пила в силу 24 ноября 1976 г.

В новой Конституции были законодательно закреплены однопартийная система и роль ФНО как "авангардной, руководящей и организующей силы народа... вождя социалистической революции и руководящей силы общества". Всеобъемлющий контроль ФНО над всеми сферами жизнедеятельности общества обеспечивался в соответствии со ст. 102 Конституции путем назначения на "ключевые посты в государственных органах" только членов партии. Генеральный секретарь являлся единственным кандидатом на пост президента и выдвигался съездом партии. Таким образом, Конституция фактически предусматривала сращивание партийного и государственного аппарата в единую функциональную политико-государственную структуру, юридической базой которой и стал Основной закон страны. Законодательную власть осуществляло Национальное народное собрание.

Конституция закрепила то, что было достигнуто и в результате уже осуществленных социально-экономических и политических изменений, а также наметила программу дальнейших преобразований на пути "построения социалистического общества". Цель государственного развития — создание такого общества — была провозглашена в преамбуле и конкретизирована в специально посвященной этому главе II "Социализм". Так, ст. 10 и 12 этой Конституции подчеркивали необратимость выбора, сделанного

алжирским народом, — "социализма, единственного пути, способного упрочить национальную независимость, создать общество, свободное от эксплуатации человека человеком, и обеспечить свободное развитие и расцвет личности". Эти положения были подкреплены ст. 195, согласно которой "никакой законопроект о пересмотре Конституции не может посягать на социалистический выбор".

В середине 80-х годов политико-государственная система Алжира встала перед серьезным испытанием в связи с резко обострившимся социально-экономическим положением, усугубившимся падением мировых цен на нефть и газ. Президент был вынужден пойти на значительную реформу Конституции, ибо стало очевидно, что произошло полное расстройство социально-политической системы, сложившейся после получения страной государственной независимости.

В феврале 1989 г. по инициативе президента на всенародный референдум был вынесен проект новой Конституции Алжира. По новому положению Конституция Алжира получила статус правового документа, а не правового и идеологического, как прежде.

Теперь Конституцией был предусмотрен принцип разделения властей: законодательная власть принадлежит парламенту — Национальному народному собранию, которому подотчетно правительство, олицетворяющее исполнительную власть. Судебная власть независима — судьи подчиняются только закону.

Изменения касались, прежде всего, партии ФНО, правившей безраздельно страной с 1963 г. Как основной закон алжирского государства, Конституция приобретала высшую юридическую силу и превалировала над Хартией. Поэтому статус ФНО стал регулироваться конституционными нормами, а из текста Конституции был изъят пункт о роли ФНО как правящей партии.

Президент, согласно новой Конституции, по-прежнему занимал ведущее место в системе центральных органов государства. Статья 24 определяет следующие исключительные полномочия президента Республики: он является верховным главнокомандующим вооруженными силами Алжира; определяет в соответствии с Конституцией общую политику нации, как внутреннюю, так и внешнюю, руководит ею и осуществляет ее; возглавляет **Совет министров;** назначает главу правительства; подписывает президентские указы; заключает международные договоры; назначает и отзывает послов республики в другие государства. Президент может назначить вице-президента и премьер-министра и передать им часть своих полномочий. Однако Конституция не наделяет ни вице-президента, ни премьер-министра какими-либо самостоятельными полномочиями. Они действуют под руководством президента и располагают только теми полномочиями, которые он им делегирует. В этой связи следует отметить, что, несмотря на наличие поста премьер-министра, главой правительства является не он, а президент. Согласно Конституции правительство осуществляет

исполнительную деятельность под руководством президента, а президент председательствует в Совете министров, причем это полномочие не может быть им передано премьер-министру. Таким образом, Конституция учредила пост так называемого административного премьер-министра — институт, получивший довольно широкое распространение в африканских государствах. Совет министров состоит из премьер-министра и министров, назначаемых и смещаемых президентом.

В системе центральных государственных органов третьим по своему значению стало **Национальное народное собрание (ННС).** Конституция характеризует его не как высший орган государственной власти, а как орган, осуществляющий только законодательную деятельность.

Важным отличием новой Конституции от действовавшей ранее явилось отсутствие всякого упоминания о социализме; в тексте уже нигде не фигурировало ни слово "социализм", ни терминология партии ФНО.

Другим важным моментом новой Конституции стало закрепление определенного объема **прав и свобод человека.** Конституция гарантировала "основные права и свободы человека и гражданина", в отличие от Конституции 1976 г., где упоминалось только об "основных правах и свободах народа". Это признание индивидуального аспекта прав, который еще недавно считался "мелкобуржуазным" и "западным", было само по себе примечательно. Конституция закрепила принципы реального равноправия граждан как основу их прав и обязанностей, устанавливая обязанность государства "обеспечить равноправие граждан путем устранения препятствий экономического, социального и культурного характера, которые ограничивают его на практике, тормозя развитие личности и затрудняя эффективное участие всех граждан в политической, экономической, социальной и культурной жизни".

В широком объеме были закреплены социальные права и свободы граждан (право на труд, на материальное обеспечение в старости и в случае нетрудоспособности, право на охрану здоровья, отдых; право на образование); политические права и свободы, которые были значительно расширены (свобода слова, печати и собраний, свобода объединений, право избирать и быть избранным, право на забастовки, профсоюзные права для всех граждан); а также личные права и свободы (неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, свобода передвижения, свобода совести). Примечательно, что ст. 49 признавала право на владение частной собственностью.

Наиболее значимой в Конституции стала ст. 39, которая гарантирует гражданам "свободу выражения мнений, ассоциаций и собраний", а также ст. 40, признавшая "право на создание общественных организаций политического характера". Запрет распространялся только на те политические партии, которые в своей программе выступают против "основных свобод граждан, нацио-

нального единства народа, территориальной целостности страны, ее независимости и суверенитета". Таким образом, Конституция 1989 г. фактически узаконила многопартийную систему в стране, что также явилось значительным шагом на пути демократизации политической жизни.

Принятие новой Конституции отразилось на изменении общего политического климата в стране. В 1989 г. был принят Закон о политических ассоциациях, который не ограничивал ни число ассоциаций, ни численность их состава. Одновременно с этим Законом был принят и Закон о печати, предоставивший всем ассоциациям и партиям право иметь свои собственные издания.

26 января 1991 г. состоялись первые в истории страны выборы в Национальное народное собрание на многопартийной основе. Из 430 депутатских мест 188 получила фундаменталистская партия Исламский фронт спасения, правящая ФНО потерпела сокрушительное поражение.

Чтобы остановить дальнейшее продвижение исламистов к власти, 11 января военные фактически совершили государственный переворот, вынудив уйти в отставку президента Ш. Бенджедида, занимавшего этот пост с 1979 г. Результаты выборов были аннулированы. Накануне отставки президент распустил парламент; временным главой государства был объявлен председатель Конституционного совета.

14 января было объявлено о приостановлении действия отдельных положений Конституции 1989 г. Чтобы заполнить вакуум власти, в тот же день на смену просуществовавшему всего три дня Высшему совету безопасности пришел **Высший государственный совет (ВГС),** который стал выполнять функции "коллективного президента". Этот внеконституционный орган наделялся властью, предоставленной Основным законом президенту Алжира. В связи с роспуском парламента ВГС был временно наделен и законодательными полномочиями. Он мог издавать декреты, имеющие силу закона, вступающие в силу посла их подписания председателем ВГС. Был создан Национальный консультативный совет (НКС), который был призван "помогать ВГС в осуществлении его функций, обеспечивать необходимые условия для нормального функционирования учреждений и конституционного строя".

В январе 1994 г. состоялась **Конференция национального согласия,** которая должна была определить направление дальнейшего государственного развития Алжира после истечения срока полномочий ВГС.

Конференция утвердила **Платформу национального согласия,** которая по существу стала временной конституцией страны на переходный период, продолжительность которого была определена в три года. Платформа была обнародована Декретом № 94-40 от 29 января 1994 г. Ее текст состоит из преамбулы и двух частей: "Задачи переходного периода" и "Организация власти на пере-

ходный период". В тексте платформы были четко сформулированы основные политические и экономические задачи переходного периода: восстановление гражданского мира, проведение всеобщих выборов, реформа государственной администрации, обновление законодательства о политических партиях, а также структурные реформы в промышленности и сельском хозяйстве.

Что касается организации власти в переходный период, то правовой статус продолжающих функционировать государственных органов претерпел значительные изменения по сравнению с регламентацией, содержащейся в Конституции 1989 г.

Статья 4 Платформы определила в качестве основных государственных институтов переходного периода президента, правительство и **Национальный переходный совет (НПС),** сформированный на Конференции национального согласия и призванный выполнять функции высшего представительного органа.

Что касается президента, то теперь было предусмотрено назначение его на этот пост Высшим советом безопасности. Им стал бывший министр национальной обороны Ламин Зеруаль, который 1 февраля 1994 г. после официального прекращения полномочий ВГС был приведен к присяге и легитимизировал свою власть после всеобщих президентских выборов в 1995 г.

В 1996 г. в ходе национального референдума в действующую Конституцию были внесены изменения, которые касались, прежде всего, обеспечения жизнедеятельности политической системы общества и функционирования государственных институтов.

В настоящее время текст Конституции состоит из преамбулы и четырех разделов, озаглавленных "Общие принципы, регулирующие деятельность алжирского общества", "Организация власти", "О контроле" и "Пересмотр Конституции".

Преамбула провозглашает Конституцию "основным законом, который гарантирует личные и политические права и свободы, защищает право свободного выбора народа и обеспечивает законность исполнения государством своих полномочий". Отмечается при этом, что Конституция является "результатом глубоких социальных изменений в стране, народ которой торжественно идет к идеалу правового государства".

Большой упор делается на *сохранение традиционных алжирских ценностей, его культуры, уважение принципов освободительной революции 1954 г.* Теперь неотъемлемой составляющей идеологической основой Алжира провозглашается не только ислам и арабизм, но и берберизм, что является значительным шагом вперед на пути признания законных прав берберского народа Алжира, составляющего более 20% населения страны. Однако по новой Конституции "официальным и национальным" языком признается только арабский.

В качестве основных государственных институтов нового этапа политического развития Алжира Конституция закрепляет правительство (исполнительная власть), парламент (законодательная

власть) и суд в качестве независимого государственного органа. Что касается президента, то новая Конституция значительно расширяет его полномочия.

Среди новшеств Основного закона выделяется, прежде всего, создание двухпалатного парламента, состоящего из *Национального народного собрания* (нижняя палата) и *Национального Совета* (верхняя палата). Парламент самостоятельно разрабатывает и принимает законы, а также контролирует деятельность правительства. Он законодательствует в рамках предоставленных ему Конституцией полномочий, а также осуществляет свою деятельность и в других областях.

Конституция закрепляет перечень вопросов, по которым парламент осуществляет законодательство. В частности, это относится к таким вопросам, как основные права, свободы и обязанности граждан, включая вопросы гражданства, семейного законодательства, основ судебной системы, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, гражданского и торгового права, административно-территориального деления страны, бюджетно-финансового законодательства; законодательства в области здравоохранения, социальной защиты населения, защиты культурно-исторических ценностей и другие вопросы.

Члены Национального народного собрания (ННС) согласно Конституции избираются на основе *всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.* Две трети членов Национального Совета (НС) избираются на основе *непрямых выборов путем тайного голосования из депутатов Народных собраний коммун и Народных собраний вилай депутатами этих представительных органов.* А одна треть членов Национального Совета *назначается единолично президентом Республики* из "видных деятелей науки, искусства, экономической и социальной сферы".

Учитывая, что ни один закон не может быть принят без одобрения его большинством в три четверти Совета, то естественно, что при наличии вышеназванной трети состава верхней палаты президент способен блокировать принятие любого, не угодного ему закона. Президент имеет также право роспуска нижней палаты.

Таким образом, новый Основной закон значительно расширяет права и полномочия президента в управлении государством. Особенности его правового статуса определены в разделе II главы I "Исполнительная власть". Для избрания на пост президента Республики кандидат должен "иметь алжирское гражданство, быть мусульманином по вероисповеданию, быть не моложе 40 лет ко дню избрания, пользоваться всеми гражданскими и политическими свободами". Однако, кроме этого, по новой Конституции он должен "представить свидетельство того, что супруг кандидата является гражданином Алжира; подтвердить участие в революции 1954 года (для кандидатов, родившихся до июля 1942 г.); под-

твердить неучастие родителей кандидата, родившегося после июля 1942 г., в актах, враждебных революции 1954 г., и представить публичную декларацию о своем движимом и недвижимом имуществе в Алжире и за его пределами".

Президент избирается *всеобщим, прямым и тайным голосованием* сроком на пять лет и может быть переизбран только один раз. Являясь "воплощением единства нации и гарантом Конституции", он осуществляет "высшую власть в пределах, установленных Конституцией".

Президент осуществляет важнейшие полномочия в области руководства вооруженными силами, являясь верховным главнокомандующим всех вооруженных сил Республики и одновременно занимая пост министра обороны. Президент возглавляет также Высший совет безопасности, который является консультативным органом, определяющим политику страны по всем вопросам, касающимся национальной безопасности. На его заседании, после консультаций с председателями обеих палат парламента, президент объявляет чрезвычайное или осадное положение на определенный срок.

Конституция наделяет президента значительными полномочиями в сфере исполнительной власти: он назначает главу правительства и принимает решение о прекращении его полномочий; назначает на должности членов Совета министров и Генерального секретаря правительства, управляющего Банком Алжира, а также на другие высшие государственные, военные и гражданские должности; председательствует в Совете министров.

В качестве главы государства президент обладает целым рядом представительских полномочий: правом обращения к нации с посланиями; он определяет и проводит внешнюю политику, может обращаться к народу посредством референдума по любому вопросу, имеющему национальное значение; заключает международные договоры, назначает и отзывает послов Алжира за границей и др.

Конституция *значительно расширяет полномочия главы государства в процессе законотворчества*. Так, ст. 124 гласит: "Во время каникул Национального народного собрания или в период между сессиями парламента президент может прибегать к законодательной деятельности путем указов". Кроме того, ему принадлежат полномочия по назначению судей, руководителей органов безопасности и руководителей органов местного самоуправления.

Что касается правительства, то Конституция определяет сферу его деятельности как органа исполнительной власти, полностью подчиненного главе государства. Правительство разрабатывает собственную программу деятельности, которая должна получить одобрение Национального народного собрания.

Конституция закрепляет полномочия главы правительства, в частности, его функции по распорядительной деятельности пра-

вительства, исполнению законов и других нормативных актов, контроль за деятельностью всего государственного аппарата и т. д. Правительство принимает исполнительные декреты, которые подписываются председателем правительства.

В соответствии с Конституцией правительство несет ответственность перед ННС и президентом страны. Оно может быть отправлено в отставку как президентом единолично, так и парламентом, но окончательное решение об отставке правительства принимает только президент.

Важным новшеством Конституции 1996 г. является создание **Государственного совета** для контроля за деятельностью администрации, а также **Верховного** суда "для рассмотрения дел, в которых будут замешаны высшие должностные лица государства. Новой в Конституции является ст. 158, которая учреждает **Высший государственный суд"** для рассмотрения актов, которые могут быть квалифицированы как измена со стороны президента Республики, а также для рассмотрения преступлений, совершенных главой правительства при выполнении им своих функций".

Что касается политических отношений, то новая Конституция запрещает "любую деятельность, противоречащую нормам исламской морали", и объявляет о недопустимости внесения любых изменений в Конституцию, касающихся, в частности, "ислама как государственной религии".

В настоящее время из более чем 60 существующих политических движений в Алжире можно выделить всего несколько крупных партий, имеющих значительное влияние на политическую ситуацию в стране. Это старейшая историческая партия Алжира **Фронт национального освобождения (ФНО),** образованная в 1954 г. и возглавившая борьбу за независимость страны, олицетворяемая в настоящее время с консервативным крылом партии. В 80-е годы партия пережила острый кризис и на парламентских выборах 1991 г. потерпела сокрушительное поражение, но тем не менее сохранила определенное влияние в средних и высших эшелонах власти. Две партии, выражающие интересы национальной кабильской буржуазии и образованные на базе берберских общественных и культурных движений, находятся в открытой оппозиции режиму и относятся к социал-демократическому течению, являясь выразителями интересов национального меньшинства Алжира.

Партия **Фронт социалистических сил (ФСС)** ведет свою историю от вооруженного кабильского сопротивления, начатого в 1963 г. В 1989 г. после принятия Конституции, открывшей путь к многопартийности, Фронт вышел из подполья, где вынужден был действовать ранее. С момента своего образования Фронт выступает за республиканский путь развития и постоянно критикует существующий режим за нарушение демократических прав и свобод.

Вторая партия, отстаивающая интересы алжирских берберов, — **Объединение за культуру и демократию (ОКД),** созданное в начале 1989 г. на базе молодежного берберского движения за культурную автономию и самобытность. В социальном плане движение стало выразителем интересов франкоязычной крупной кабильской буржуазии и ее представителей в средних и высших эшелонах административно-управленческого аппарата. ОКД отстаивает собственный путь развития алжирской государственности, отвергая исламский экстремизм и отказываясь поддерживать существующую государственную систему, считая ее устаревшей. Идеалом алжирского государства это движение считает строительство демократического общества, базирующегося на солидарности и справедливости с учетом основных составляющих алжирской нации: арабизма, берберизма и ислама. ОКД выдвинуло свою программу действий, главными пунктами которой были: признание берберского языка и берберской культуры, отделение религии от государства, принятие демократической конституции, гарантирующей политические, социально-экономические и культурные права и свободы граждан без разделения по половому и другим признакам.

Самая молодая политическая партия Алжира — **Национальное демократическое объединение (НДО),** основанное в феврале 1997 г. функционерами различных общественно-политических проправительственных организаций. НДО было сформировано с целью завоевания парламентского большинства и противостояния депутатам исламских партий и с момента образования заявило о себе как демократическая "пропрезидентская" партия, отстаивающая национальные интересы и поддерживающая линию президента на реформирование экономической и политической систем страны.

Наконец, самое крупное оппозиционное режиму исламское течение представлено несколькими партиями, наиболее значительными из которых являются **Движение "Ан-Нахда"** (созданное еще в 1974 г.) и **Движение общества за мир (ДОМ),** возникшее в конце 1990 г. Обе эти партии считаются умеренными, и в последние годы они достаточно конструктивно сотрудничали с властями и неоднократно высказывались за диалог между правительством и радикально настроенными исламистами (представленными запрещенным властями в 1992 г. Исламским фронтом спасения (ИФС) и Вооруженной исламской группой (ВИГ), требующими немедленного провозглашения в Алжире республики, основанной на законах шариата, и упразднения "незаконных" властей).

"Ан-Нахда" и ДОМ, не отвергающие в принципе идею построения исламской республики в Алжире, тем не менее не ставят своей целью ее провозглашение в ближайшей перспективе, а настаивают на поэтапном достижении этого путем постепенного идеологического воздействия на население.

Функционирование системы местных органов власти в Алжире урегулировано различными законами (Конституция; Закон 1984 г. о территориальной организации страны; Закон 1988 г. о государственных экономических предприятиях; Закон 1990 г. об обустройстве территорий и урбанизме и др.), важнейшими из которых являются **законы 1990 г. о коммуне и вилайе,** заменившие ранее существовавшие Коммунальный кодекс и Кодекс вилайи.

Местные органы создаются в соответствии с действующей в Алжире *трехзвенной системой административно-территориального деления,* включающей **вилайи, даиры** и **коммуны.** Статус территориальных коллективов Конституция предоставляет вилайям и коммунам. Только на этих уровнях могут создаваться представительные органы. Даирами управляют назначаемые центром *начальники даир.* Особый статус города Алжир определен законом 1985 г.

Особую роль в сложившемся механизме власти на местном уровне играют *исполнительные органы народных собраний.* Если на коммунальном уровне они формируются самим народным собранием, то на уровне провинций исполнительные советы народных собраний вилай в полном составе назначаются центром.

Конституция определяет коммуну "базовым коллективом", а действующие на коммунальном уровне народные собрания считаются основными звеньями системы местных органов. Коммунальный закон 1990 г. четко сформулировал основания роспуска народного собрания: если в результате смерти, отставки, исключения число его членов уменьшилось более чем наполовину; если принято решение о коллективной отставке всех членов; если в результате разногласий среди членов собрания затруднено функционирование органов коммуны; по причине слияния или разделения коммун. В случае роспуска народного собрания вали (руководитель администрации вилайи) назначает членов временного совета, действующего до выборов нового собрания. Полномочия такого совета ограничиваются сферой текущего управления, и не позднее чем через шесть месяцев должны быть проведены новые выборы народного собрания.

Председатель коммунального собрания одновременно является исполнительным органом коммуны. Особенность его правового положения заключается в том, что он одновременно выступает как представитель коммуны и агент государства.

На уровне вилайи представителем центральной власти является *вали,* назначаемый главой государства и руководящий работой Исполнительного совета вилайи.

Конституция официально провозгласила курс на децентрализацию управления и вовлечение населения в сферу общественно-политической деятельности: "Выборные собрания являются основой децентрализации и местом участия граждан в управлении общественными делами" (ст. 16). Прошедшее десятилетие ознаменовалось значительным ростом численности местных народных собраний.

Тенденция децентрализации управления на практике постоянно сталкивается с существованием различных способов контроля центральной администрации за деятельностью системы местных органов — от финансовой зависимости до административной опеки, суть которой сводится к необходимости утверждения центральными государственными органами решений, принимаемых народными собраниями по целому ряду важных социальных и экономических вопросов.

Таковы особенности конституционного права арабских государств.

§ 4. Конституционное право Израиля

Конституционные акты

Государство Израиль возникло после второй мировой войны в результате специального решения Генеральной Ассамблеи ООН, упразднившего мандат Великобритании на территорию Палестины, которым она владела с 1923 г. До этого периода Палестина входила в состав Османской империи. В годы первой мировой войны Ближний Восток стал ареной боевых действий между Турцией и державами Антанты, целью которых был раздел Османской империи. Великобритания заключила секретное соглашение с Францией о послевоенном разделе между ними азиатской части Османской империи, предусматривавшее режим международного управления для Палестины. На конференции в Сан-Ремо Верховный Совет Антанты предоставил Великобритании мандат на управление Палестиной, который был утвержден Лигой Наций и официально вступил в силу в 1923 г. Великобритания брала на себя обязательство поощрять еврейскую иммиграцию, прочное поселение евреев на земле Палестины, а также установить такие политические, административные и экономические условия, которые обеспечат создание еврейского национального очага.

В мае 1947 г. по решению Генеральной Ассамблеи ООН была создана Комиссия для изучения положения в Палестине и выработки рекомендаций по дальнейшему развитию этой территории. В итоге длительных дебатов Генеральная Ассамблея приняла 29 ноября 1947 г. Резолюцию № **181** о прекращении английского мандата и разделе Палестины на два самостоятельных демократических государства — арабское и еврейское. За это решение проголосовали 33 государства, 13 были против и 10 (включая Великобританию) воздержались. Резолюция предусматривала поддержание тесных отношений между двумя государствами (экономический и таможенный союз, общность валют, единство транспортной сети и коммуникаций, совместное пользование ирригационной системой). В Резолюции Генеральной Ассамблеи № 181 были изложены условия будущего конституционного развития еврейского и арабского государств. В частности, предусматривалось развитие

двух государств на территории Палестины на демократической основе и создание юридических и политических предпосылок провозглашения независимости двух государств 1 октября 1948 г. (срок, установленный ООН).

Решением ООН была создана Палестинская **комиссия,** которая по мере вывода английских войск должна была получить полный контроль на территории Палестины. На эту комиссию возлагалась обязанность осуществить необходимые меры по формированию конституционных основ двух будущих независимых государств. В задачу Палестинской комиссии входила постепенная передача своих полномочий *временным органам управления* на территориях, отведенных ООН отдельно для еврейского и арабского государств. В свою очередь, эти временные органы должны были на демократической основе провести всеобщие выборы в *учредительные собрания.* Сформированные таким путем учредительные собрания должны были выработать постоянные конституции двух государств и сформировать *временные переходные правительства.* В Резолюции ООН № 181 главным условием получения будущими государствами независимости ставилось принятие постоянной конституции: "Независимость даруется каждому государству по его просьбе только после того, как оно примет конституцию... представит Объединенным Нациям декларацию, содержащую ряд определенных гарантий, и подпишет договор о создании Палестинского экономического союза и учреждении системы сотрудничества между обоими государствами и городом Иерусалимом". В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН *Иерусалим выделялся в самостоятельную административную единицу.*

14 мая 1948 г. за один день до истечения мандата Великобритании на территории Палестины так называемое **Народное правительство** (сформированное из представителей местных израильских кругов и представителей международных сионистских организаций) на заседании в Тель-Авивском музее приняло **Декларацию независимости Израиля,** провозгласив образование самостоятельного еврейского государства (Мединат Исраэль — Государство Израиль). Был создан *Временный государственный совет* — высший законодательный орган еврейского государства. Временный совет отменил британские законы, ограничивавшие иммиграцию евреев в Израиль и продажу арабских земель евреям. Были оставлены в силе британские законы, действовавшие в Палестине на 14 мая 1948 г., поскольку они не противоречили Декларации независимости, согласовывались с будущими законами и с изменениями, вытекающими из факта создания Государства Израиль и его государственных органов, и в условиях, когда еще не были приняты новые законы, отменявшие прежние.

Декларация независимости по аналогии с декларациями других демократических государств утверждала основные принципы, на которых должно базироваться само государство, права и свободы граждан. Декларация закрепляла положение о том, что

Государство Израиль основано на принципах свободы, справедливости и мира в их понимании израильскими пророками. Оно обеспечивает полное социальное и политическое равноправие всех граждан, независимо от религиозных, расовых и половых различий. Оно гарантирует свободу вероисповедания, свободу совести и выбора языка, право на образование. Государство принимает на себя обязанность охраны святых мест всех религий, а также соблюдения принципов Устава ООН. Декларация независимости официально провозгласила, что вновь созданное государство открыто для репатриации евреев всего мира.

Некоторые израильские юристы предлагали считать Декларацию независимости конституцией Израиля, однако такая точка зрения даже в официальных кругах Израиля вызывает сомнения. Принципы Декларации — это в основном идеалы, изложенные в виде политического кредо, которые не имеют силы конституционных норм и не оказывают прямого воздействия на другие законы. Израильские суды не считают Декларацию независимости юридическим основанием для предъявления гражданином иска в суд в отношении действий государственных органов, хотя все государственные органы при осуществлении своей деятельности должны руководствоваться принципами, изложенными в Декларации независимости Израиля.

Необходимо отметить уникальность конституционной системы Израиля, которая характеризуется отсутствием единой писаной конституции в качестве основного закона государства. Хотя термин "основной закон" используется в конституционном праве Израиля, он предполагает совокупность многих законодательных актов, принимаемых парламентом в порядке обычной законодательной процедуры. По мнению израильских юристов, в понятие "основной закон" Израиля следует включать законы, касающиеся структуры государственных органов, а также некоторых других вопросов, которые в других демократических государствах подпадают под действие специальных конституционных законов: парламент, правительство, президентские полномочия, армия, месторасположение столицы, судопроизводство и финансовая система. В израильской конституционной системе используется терминология "основных законов" в отличие от законов дополнительных или вспомогательных.

Израильский метод разработки конституции уникален и отличается определенным отсутствием логики. Под действие основных законов подпадают вопросы, связанные с государственной собственностью, в то время как такие основополагающие законы, как Закон о возвращении (1950 г.) и Закон о равноправии женщин (1951 г.) вообще на входят в понятие основных законов. Права граждан признаются судебной практикой, хотя юридическая основа их расплывчата и в отличие от других демократических государств не закреплена в каком-либо едином акте. Различные законодательные акты так называемых "основных законов" предполагает-

ся в дальнейшем объединить в тексте единой конституции. Пока трудно сказать, каким образом в текст будущей писаной конституции могут быть инкорпорированы действующие законы еще периода Османской империи, законы, которые основываются на обычаях и нормах английского права, сохранившиеся еще с периода мандатного статуса Палестины, и законы, базирующиеся на догмах религиозного права при сохранении светского характера израильского государства.

Отсутствие в Израиле единой писаной конституции израильские юристы объясняют несколькими причинами. В первые годы становления нового государства принять надлежащим образом оформленную конституцию было невозможно в силу общего нечеткого характера политической системы и общих целей государства, находящегося в состоянии непрекращающейся войны с арабскими странами, являвшегося объектом массовой международной иммиграции еврейского населения, не имевшего четко установленной территории и границ, так как сам Израиль воздерживался от определения своих границ. Поскольку соседние арабские государства не признавали территорию Израиля, израильское законодательство определяло эту территорию как "районы действия" его законодательства. Границы Израиля стали результатом арабо-израильских войн. Граница с Египтом, например, была официально установлена после заключения египетско-израильского мирного договора. Кроме того, на отсутствие упоминания государственной территории в ряде официальных документов оказывают влияние и концепции некоторых израильских юристов, доказывающих, что территория не является необходимым элементом понятия государства.

Определенное воздействие на израильское законодательство оказала *практика конституционного права Великобритании,* в которой также отсутствует единая писаная конституция. И, наконец, особое значение в решении вопроса о постоянной конституции имело негативное мнение ортодоксальных религиозных кругов, опасавшихся снижения своего влияния на общественную и государственную жизнь страны.

К настоящему времени в качестве Основных законов, принятых израильским парламентом и составляющих основу конституции, действуют следующие акты: Закон о Кнессете (1958 г.), Закон о землях Израиля (1960 г.), Закон о президенте государства (1964 г.), Закон о правительстве (1968 г.), Закон о государственной экономике (1975 г.), Закон об армии (1976 г.), Закон об Иерусалиме, столице Израиля (1980 г.), Закон о гражданских судах (1984 г.) и ряд других.

Правовое положение граждан

В силу специфики образования Государства Израиль, а также таких факторов, как отсутствие единой писаной конституции, постоянный приток иммигрантов из различных регионов мира,

влияние религиозных кругов, пестрый этнический состав населения страны, нестабильность общего законодательства и т. д., создается *особый правовой статус граждан*. Основополагающим фактором при этом является наличие израильского гражданства. Приобретение израильского гражданства регулируется **Законом об израильском гражданстве** от 14 июля 1952 г., согласно которому право на израильское гражданство признается в силу репатриации в Израиль либо проживания в Израиле, по рождению, натурализации или в результате дарования. На основании ст. 2 Закона о гражданстве любой иммигрант (оле) автоматически приобретает израильское гражданство, если только не является уже израильским гражданином по рождению. Следует отметить, что в соответствии с положениями Закона о возвращении иммиграция в Израиль открыта только для евреев. В соответствии с этим законом каждый еврей имеет право прибыть в Израиль в качестве иммигранта, и виза иммигранта должна быть предоставлена любому еврею, выразившему желание поселиться в Израиле, если только ходатайствующий не занимался в прошлом или не занимается в настоящее время деятельностью, направленной против еврейского народа, или если его приезд в Израиль не угрожает безопасности страны, общественному порядку или здоровью населения. Каждый еврей, прибывший в Израиль до б июля 1950 г., также рассматривается как прибывший в страну в качестве иммигранта. В соответствии с Законом о возвращении еврей определяется как лицо, рожденное от матери-еврейки и не перешедшее в другое вероисповедание, либо лицо, принявшее иудаизм. Права еврея по Закону о возвращении и права иммигранта по Закону об израильском гражданстве распространяются на нееврея супруга, детей и их супругов и внуков иммигрантов. Согласно поправке к Закону о возвращении 1971 г. любой еврей, находящийся вне пределов Израиля, может по своему желанию получить израильское гражданство, стать израильтянином. В данном случае понятие "израильтянин" в значении "гражданин" следует отличать от понятия “национальность” (еврей, араб, друз и т. д.). Следовательно, *термин "национальность" не используется в значении "гражданин",* как это обычно принято в англоговорящих странах.

В силу проживания в Израиле израильским гражданством обладают лица, бывшие гражданами подмандатной Палестины непосредственно перед образованием Государства Израиль и оставшиеся жителями Израиля на 14 июля 1952 г., но не обладавшие правом на гражданство по Закону о возвращении и согласно ст. 2 Закона об израильском гражданстве. По рождению израильским гражданством обладает лицо, если хотя бы один из родителей является израильским гражданином. Израильское гражданство по натурализации предоставляется, если ходатайствующий удовлетворяет следующим требованиям: находится в момент подачи прошения в Израиле; проживал в Израиле три из пяти лет, непосредственно предшествовавших подаче прошения; имеет разре-

шение на постоянное жительство в Израиле; поселился или намеревается поселиться в Израиле; обладает хотя бы элементарным знанием иврита; отказался от своего прежнего гражданства либо намерен отказаться от такового при получении израильского гражданства.

Получение израильского гражданства в силу натурализации должно быть подтверждено декларацией ходатайствующего о его намерении быть лояльным гражданином Израиля. Процесс натурализации облегчается для лиц, которые состояли на израильской военной службе после 29 ноября 1947 г. (дата Резолюции ООН № 181) или которые потеряли сына или дочь на израильской военной службе.

Совершеннолетний израильский гражданин, не проживающий в Израиле или официально заявивший о своем намерении покинуть Израиль, может подать письменное заявление об отказе от израильского гражданства в Министерство внутренних дел. Вопрос решает министр внутренних дел, и податель заявления перестает быть гражданином Израиля с даты, устанавливаемой министром. Министр внутренних дел правомочен также лишать гражданства лицо, совершившее акт нелояльности по отношению к Государству Израиль или получившее израильское гражданство незаконным способом.

Наличие израильского гражданства позволяет лицу получить право участвовать в выборах и быть избранным в Кнессет, состоять в политических партиях и общественных организациях, участвовать другими способами в политической жизни страны, получать защиту со стороны государства, находясь за границей. Только граждане Израиля могут получать посты на государственной службе. Наличие израильского гражданства влечет за собой более суровую уголовную ответственность за совершение государственных преступлений, поскольку неотъемлемой частью правового статуса израильского гражданина является выполнение его долга перед своим отечеством.

Иностранцы, как и граждане Израиля, пользуются равными правами, включая право на неприкосновенность личности, собственности, жилища и другие личные права, а также всеми конституционными свободами и их юридическими гарантиями. Иностранцам предоставлено право участвовать в выборах в органы местного самоуправления.

В силу отсутствия единой писаной конституции или свода законов о правах и свободах личности *права человека и гражданина юридически закрепляются действием различных законодательных актов, решений правительства, постановлений Верховного суда страны, судебной практикой, способами разрешения вопросов, связанных со статусом личности в различных этнико-религиозных общинах.* В последнем случае способы разрешения споров могут разительно отличаться друг от друга и от действующих законодательных норм.

В соответствии с постановлением Верховного суда Израиля *любая дискриминация на почве расовых, половых, религиозных, политических и идеологических различий запрещена законом*, и это правило лежит в основе конституционной системы Израиля, поскольку суды, в случае сомнения, должны отдавать предпочтение такому решению вопроса, которое учитывает принцип всеобщего равенства перед законом. Различными законами декларировано равенство мужчин и женщин, принцип равной оплаты за равный труд, отменены привилегии мужа в вопросах собственности. Работодатели не имеют права отказывать в найме на работу на основании половой принадлежности, семейного статуса и наличия детей.

В законодательстве Израиля с учетом действия международно-правовых актов по правам человека закреплены такие **основополагающие права,** как неприкосновенность личности, свобода вероисповедания, неприкосновенность брака, частной жизни, жилища, имущества и т. д. Это относится и к праву на справедливый суд, к свободе выбора местожительства, включая право на эмиграцию, к свободе слова и к свободе создания профессиональных, культурных и политических ассоциаций, право на подачу жалоб, петиций и т. д. Верховный суд Израиля так определяет свою задачу по защите прав и свобод граждан: "В нашем государстве, где основные права граждан не защищены конституцией, наш суд, как Высокий суд, призван защищать эти права и оказывать гражданам требуемую помощь, когда эти права и свободы нарушаются действиями властей".

Особое место в перечне прав и свобод занимает *свобода вероисповедания*, причем в условиях Израиля эта свобода подразумевает два аспекта: с одной стороны — это свобода жить в соответствии с обычаями и заповедями своей веры, с другой — не исповедовать никакую религию. По закону свобода отправления культа не предусматривает каких-либо ограничений, за исключением случаев, когда это влечет за собой нарушение общественного порядка. Принцип свободы вероисповедания в ряде случаев нарушается наличием системы раввинатских судов, которые в противоречии с законом защищают иудаизм. Имеются положения, противоречащие свободе вероисповедания и в Уголовном кодексе Израиля. В частности, предусмотрена уголовная ответственность за переход из одной религии в другую. Если одно лицо искушает другое перейти в другую религию, предлагая какие-либо материальные блага, такое действие рассматривается как уголовное преступление, и оба лица несут уголовную ответственность. Принцип свободы вероисповедания запрещает человеку оскорблять религиозные чувства окружающих. Этот запрет является прямым следствием, вытекающим из обязанности относиться с терпимостью к гражданам, исповедующим другие религии. Считается даже, что принцип свободы слова также должен быть подчинен этому требованию.

Законодательство Израиля защищает свободу выражать и распространять свои мысли любым способом как в устной, так и в письменной форме. Особое значение придается свободе печати, свободному доступу ко всем средствам массовой информации. Причем свобода печати рассматривается как особая форма свободы слова, которая имеет непосредственную связь с процессом демократизации страны. Свобода получения информации означает право любого гражданина "знать, что происходит вокруг него, внутри и за пределами государства".

Израильские граждане обладают правом создания ассоциаций и политических партий, а также свободы собраний и демонстраций. В стране действует разрешительный режим проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций. Организаторы этих акций в общественных местах должны предварительно получить разрешение на их проведение в местном полицейском управлении. Основанием для отказа в проведении этих акций может быть только возможность возникновения угрозы общественному спокойствию и безопасности. При этом представление доказательств причин отказа лежит на полиции.

Партийная система

Израиль относится к странам с многопартийной системой без доминирующей партии. Одной из основных гражданских свобод в стране признается *свобода создавать ассоциации и политические партии,* что подтверждает демократическую основу израильского государства. В соответствии с действующим законодательством ни при каких условиях политическая партия не может быть признана незаконной по причине того, что ее цель состоит в изменении существующего режима, который "возможно нуждается в изменениях по той или иной причине". Партия может быть объявлена вне закона только в том случае, если она ставит своей целью насильственное свержение существующего строя и отмену его конституционных основ, что влечет за собой применение судебных санкций.

Важной чертой партийной системы Израиля является государственное финансирование политических партий, представленных в Кнессете. Закон, принятый Кнессетом в 1973 г., предусматривает финансирование избирательной кампании и текущей деятельности партий из расчета 600 тысяч шекелей на каждого депутата Кнессета предыдущего состава. Сумма государственных ассигнований несколько раз увеличивалась в связи с инфляцией.

Политические партии играют решающую роль в формировании всех органов власти, от муниципальных советов до высших законодательного и исполнительного органа (Кнессета и Совета министров). Списки кандидатов на выборные должности обычно готовятся руководством политических партий. В результате, как правило, в выборные органы в подавляющем большинстве попа-

дают представители верхушки партийного руководства, партийные бюрократы, представители крупнейших общественных и этнокультурных групп, в том числе высших слоев арабской общины, в поддержке которых заинтересована та или иная партия.

Множественность политических партий Израиля объясняется целым рядом факторов. В первую очередь, это своеобразная политическая традиция, в соответствии с которой многие политические партии возникли еще в подмандатной Палестине как политические организации различных еврейских общин, ставящих задачу образования самостоятельного еврейского государства. Причем еврейские общины значительно отличались политическими и религиозными установками, что и обусловило появление различных политических партий. На становление партийной системы оказывает большое воздействие интенсивность иммиграционных потоков в Израиль, разнообразие их социального состава, различная степень участия иммигрантов в политической жизни страны, политическая конъюнктура и т. д. Для партийной системы Израиля характерно и такое явление, как "партии-минутки", которые обычно возникают перед очередными парламентскими выборами и, проведя избирательную кампанию и не набрав достаточного количества голосов для получения депутатских мандатов, распадаются, прекращают свою политическую деятельность и навсегда исчезают с политической арены.

Наиболее стабильными являются два основных партийных блока: **Рабочий** (Левоцентристский) во главе со старейшей израильской *Партией труда* и **Национал-либеральный,** включающий в себя ряд центристских и националистических партий во главе с движением *Ликуд.* С этой точки зрения израильскую партийную систему можно охарактеризовать как двухблоковую. Когда один блок формирует правительство, другой находится в оппозиции этому правительству.

Партии, входящие в эти два блока, представляют различные идеологические и религиозные убеждения, отражающие интересы определенных групп населения. Внутри блоков частым явлением становятся расколы и создание новых коалиций, главным образом на политической и идеологической основе. Предвыборные программы партий часто носят конъюнктурный характер, определяются конкретной политической обстановкой и расстановкой различных политических сил. Многое зависит от международного положения Израиля, внешнеполитического и внутриполитического курса конкретного израильского правительства, нестабильности самой партийной системы.

Система государственных органов

Глава Государства Израиль — президент. Способ избрания, срок полномочий, правовое положение и полномочия президента определяются **Основным законом о Президенте** государства 1964 г.

В соответствии с этим Законом президент избирается сроком на 5 лет (по еврейскому календарю) на специальном заседании Кнессета путем тайного голосования абсолютным большинством депутатов (по форме правления Израиль — парламентская республика). Президент может быть переизбран только на один срок. Кандидат на пост президента может быть выдвинут группой депутатов Кнессета в количестве не менее 10 человек. Выборы проводятся на альтернативной основе, но ни один член Кнессета не может голосовать более чем за одного кандидата. Поста вице-президента не существует. Кандидатом на пост главы государства может быть выдвинут любой гражданин Израиля, постоянно проживающий на территории страны. Президент наделен абсолютным судебным иммунитетом и освобожден от несения каких-либо повинностей. Функции президента во многом чисто представительские. По закону он обладает правом утверждения законопроектов, одобренных Кнессетом, однако их утверждение зависит от указаний правительства. Этим правом он обладает в отношении всех законопроектов, кроме тех, которые затрагивают полномочия самого президента. Кроме того, по Закону о Президенте глава государства должен способствовать формированию правительства. Это означает, что он поручает одному из членов Кнессета сформировать правительство, но по сложившейся традиции этим правом обладает *лидер блока, получившего большинство мандатов на всеобщих парламентских выборах.* В случае невозможности сформировать правительство большинства или коалиционное правительство президент может отказаться продлить срок формирования правительства, что приводит к роспуску Кнессета и досрочным парламентским выборам (здесь наблюдается определенная параллель с английской системой). В функции президента входит принятие отставки правительства в случае получения вотума недоверия со стороны парламента.

Президент назначает государственных и религиозных судей, государственного контролера после утверждения его парламентом, по представлению правительства ряд должностных лиц гражданской и военной администрации; он принимает верительные грамоты иностранных представителей в Израиле, назначает высших дипломатических представителей и представителей Израиля в международных организациях, подписывает международные договоры Израиля после ратификации их парламентом; присуждает от имени государства награды и почетные звания.

Президент обладает правом помилования, которым он пользуется по своему усмотрению. Это право подразумевает возможность отменить, смягчить или заменить наказание за уголовные преступления. Решения президента не подлежат обжалованию в судах. Право на помилование имеет широкое толкование. Оно включает не только помилование лиц, приговор в отношении которых уже вынесен, но и в отношении обвиняемых, что позволяет президенту приостановить рассмотрение уголовного дела на любом

его этапе. Этим правом президент пользуется в исключительных случаях в интересах безопасности государства или общества.

Президент может подать в отставку, направив соответствующее заявление на имя председателя парламента. В случае, если президент государства по какой-либо иной причине (состояние здоровья, несоответствие занимаемой должности, порочащие действия и т. д.) не может далее исполнять свои обязанности, Кнессет квалифицированным большинством в 2/3 депутатов принимает решение о досрочном освобождении президента от должности и назначении новых выборов. В этом случае, как и в случае освобождения должности президента в результате его смерти или временного прекращения президентом своих полномочий, эти полномочия временно возлагаются на председателя парламента.

В соответствии с **Основным законом о Кнессете** 1958 г. высшим законодательным органом государства является однопалатный **Кнессет** (по названию законодательного учреждения в древней Иудее "Кнессет ха-гдола" — Великий собор), состоящий из 120 депутатов, избираемых на четырехлетний срок путем *всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.* Основной Закон о Кнессете, как и сам порядок голосования, может быть изменен лишь квалифицированным большинством в 2/3 голосов членов самого Кнессета. Активным избирательным правом пользуются все израильские граждане, достигшие 18-летнего возраста, а пассивным — достигшие 21 года при условии, если и те и другие не лишены этого права по решению суда на основе соответствующего закона.

Выборы в Кнессет регулируются соответствующим **Законом о выборах** 1969 г. и **Законом о финансировании политических партий** 1973 г. При выборах в Кнессет используется пропорциональная избирательная система, когда количество мандатов определяется числом голосов избирателей, поданных за данную партию, причем вся страна представляет собой единый избирательный округ. Избиратель голосует за список, представленный политической партией. Список кандидатов обычно составляется руководством партии, и мандаты получают те, кто стоит в начале списка. Рядовые избиратели полностью отстранены от обсуждения конкретных кандидатур и голосуют обычно за программу партии и ее лидера. Избирательным законодательством введен 1-процентный барьер, в соответствии с которым партия, набравшая менее 1% голосов всех избирателей, не допускается к распределению парламентских мандатов. Пропорциональная избирательная система подвергается в Израиле серьезной критике, многие требуют замены ее мажоритарной избирательной системой. По действующей избирательной системе партия должна представить список своих кандидатов избирательной комиссии Кнессета, специально формируемой с этой целью. После своего избрания члены Кнессета получают фактически полную свободу в проведении той или иной политической линии.

В парламенте Израиля широко практикуется не только перегруппировка сил парламентских партий, но и переход парламентариев из одной фракции в другую. Но во фракциях обычно поддерживается строгая дисциплина при голосовании законопроектов. Депутаты должны голосовать, придерживаясь указаний руководства фракции.

Главной функцией Кнессета является законодательная функция, парламент не ограничен в своем праве принимать законы по любым вопросам. *Законодательная инициатива в основном сосредоточена в руках правительства,* которое является основным инициатором законопроектов. Большая часть законопроектов готовится Министерством юстиции и вносится от имени правительства. Правительственные законопроекты имеют приоритет перед законопроектами, вносимыми рядовыми депутатами. Законодательная деятельность Кнессета осуществляется в соответствии с установленной процедурой. Законопроект проходит три чтения. После первого чтения он передается на соответствующую доработку в постоянную комиссию, которая готовит его ко второму чтению. При третьем чтении окончательная редакция закона ставится на голосование. Основные законы должны приниматься и изменяться квалифицированным большинством голосов (80 депутатов), а обычные законы — абсолютным большинством (61 депутат) от общего количества (120 депутатов) списочного состава Кнессета.

Текущая работа Кнессета осуществляется на открытых пленарных заседаниях (если Кнессет не примет решение проводить закрытое заседание) и в *10 постоянных комиссиях:* по парламентским вопросам; по иностранным делам и обороне; по финансам; по вопросам экономики; по внутренним делам и окружающей среде; по труду и социальному обеспечению; по вопросам конституции, права и судопроизводства; по государственному контролю; по вопросам просвещения и культуры; по репатриации и абсорбции.

Одной из важнейших функций Кнессета является *контроль за деятельностью правительства.* По закону правительство может существовать только с одобрения Кнессета. Парламент имеет право выразить правительству вотум недоверия, что автоматически ведет к отставке последнего. Кроме того, Кнессет обладает полномочиями принимать государственный бюджет, осуществлять контроль за его исполнением, а также рассматривать и утверждать любые государственные расходы и налоговые поступления.

Парламент Израиля обладает полномочиями, дающими ему право досрочно освобождать от должности президента, государственного контролера, а также лишать парламентария иммунитета. Если Кнессет абсолютным большинством голосов сочтет, что один из его членов совершил правонарушение, не связанное с выполнением обязанностей депутата, он может лишить его судебного иммунитета применительно только к данному правонарушению. Кнессет может также временно приостановить мандат депу-

тата или окончательно лишить депутатского мандата гражданина, по тем или иным причинам неспособного выполнить депутатские обязанности или осужденного уголовным судом за совершение преступления. Место выбывшего по различным причинам (отставка, временное приостановление членства, продолжительная болезнь, смерть и т. д.) члена Кнессета занимает временно или постоянно кандидат, числившийся в списке соответствующей партии непосредственно за последним из кандидатов, уже избранных в Кнессет.

Все заседания израильского Кнессета ведутся на иврите, но депутаты-арабы могут выступать на родном языке, и в этом случае обязателен синхронный перевод их выступления на иврит. Официальный стенографический отчет о заседаниях Кнессета печатается правительственной типографией и немедленно издается в виде отдельной брошюры. Обнародование протокола закрытого заседания Кнессета по закону запрещено. Все принятые Кнессетом и подписанные президентом законы подлежат опубликованию в государственном вестнике "Решумот" ("Официальные ведомости").

Конституционная система Израиля предусматривает институт **государственного контролера,** он же уполномоченный по жалобам граждан. **Закон о государственном контролере** 1958 г. предусматривает назначение государственного контролера президентом по рекомендации Кнессета сроком на пять лет. При осуществлении своих функций государственный контролер независим от правительства и несет ответственность только перед Кнессетом. Согласно закону, проверке со стороны контролера подлежат правительственные учреждения, лица, ведающие государственной собственностью, органы местного самоуправления, а также любые учреждения, фонды или общества, подлежащие проверке на основании закона, решения Кнессета или соглашения с правительством. Результаты проверки публикуются в ежегодных отчетах. Если выявленные нарушения носят серьезный характер, парламентская комиссия Государственного контроля может принять решение о создании следственной комиссии, назначаемой председателем Верховного суда. Если в результате проверки возникло подозрение в совершении уголовного преступления, генеральный контролер обязан поставить в известность генерального прокурора страны.

В обязанности генерального контролера входит также выработка предложений по любому вопросу в рамках своей компетенции в ответ на запрос правительства или Кнессета. В соответствии с дополнением 1971 г. к Закону о государственном контролере в его компетенцию включено рассмотрение жалоб граждан, и с этого периода он выступает как *уполномоченный по жалобам граждан.* Любое лицо может подать уполномоченному жалобу на лица или общества, подлежащие проверке со стороны государственного контролера. Жалоба может быть подана на действия, прямо затрагивающие подателя жалобы или лишающие его каких-либо

прав, если эти действия противоречат закону или совершены без законного основания, не соответствуют действующим административным нормам, чрезмерно строги или явно несправедливы. Уполномоченный может издать любое распоряжение, которое он сочтет правильным, включая распоряжение о защите подателя жалобы, восстановление его в должности и т. д. Нарушение такого распоряжения является дисциплинарным правонарушением. Если при расследовании жалобы возникает подозрение в совершении уголовного преступления, уполномоченный обязан довести это до сведения генерального прокурора. Уполномоченный по жалобам граждан должен ежегодно представлять отчет о своей деятельности Кнессету, который выносит на основании этого отчета свое заключение и предложения. Аналогичные жалобы военнослужащих подлежат рассмотрению *уполномоченным по разбору жалоб военнослужащих,* назначаемым министром обороны после консультации с министром юстиции и с одобрения комиссии Кнессета по иностранным делам и обороне. *Уполномоченный по разбору жалоб служащих полиции* и *уполномоченный по разбору жалоб служащих тюремной охраны* назначаются министром полиции с одобрения комиссии Кнессета по внутренним делам и окружающей среде.

Согласно **Основному закону о правительстве 1968 г. Совет министров** является исполнительным органом власти. Мандат на формирование правительства президент страны предлагает члену Кнессета, пользующемуся поддержкой большинства депутатов. В соответствии с поправками, внесенными в Основной закон о правительстве, глава правительства — премьер-министр избирается на всеобщих выборах путем прямого и тайного голосования израильских граждан сроком на 4 года. В настоящее время Израиль — единственное в мире государство, где глава правительства занимает свой пост таким образом.

Правительство формируется премьер-министром и приступает к исполнению своих обязанностей после получения вотума доверия в Кнессете. По закону премьер-министр должен быть обязательно членом Кнессета. Это условие не распространяется на министров, но на практике члены кабинета министров, как правило, являются членами парламента.

Закон не регламентирует ни количество министерств, на количество членов правительства, хотя существование отдельных министерств и их полномочия обусловлены действующим законодательством. Глава правительства сам определяет структуру правительства и подбирает его состав. Министр обычно возглавляет министерство, но в составе кабинета могут быть и министры без портфеля. Вместе с тем премьер-министр может поручить отдельным министрам возглавлять сразу несколько министерств или самому возглавлять отдельные министерства. Один или два министра могут быть назначены премьер-министром его заместителями. Член кабинета, возглавляющий министерство, может по

согласованию с премьер-министром назначить себе из членов Кнессета одного или двух заместителей. Заместитель министра действует в Кнессете и в министерстве от имени министра, назначившего его, и в рамках обязанностей, переданных в его ведение. Любой министр может быть отстранен от должности премьер-министром или сам уйти в отставку, оставаясь при этом членом Кнессета. Министры, являющиеся членами Кнессета, и их заместители выступают одновременно как представители законодательной и исполнительной власти. Они принимают участие в обсуждении и голосовании любого предложения, включая собственные, и даже в голосовании о вотуме доверия правительству. Круг обязанностей правительства законом не установлен, однако кабинет министров правомочен в рамках действующих законов предпринять любые действия, осуществление которых не возлагается на какой-либо другой орган власти, и поручить от имени правительства осуществление соответствующих полномочий любому члену кабинета. Как орган исполнительной власти правительство имеет эксклюзивное право подписывать международные договоры и соглашения от имени государства, ратификация которых Кнессетом не является необходимым условием, за исключением случаев, когда положение международного договора требует внесения изменений в действующее законодательство Израиля.

Все члены правительства несут коллективную ответственность перед Кнессетом за управление государственными делами. Вотум недоверия может быть вынесен всему правительству в целом, а не конкретному его члену. Если правительство решает подать в отставку, премьер-министр должен направить президенту письмо о собственной отставке, так как отставка премьер-министра автоматически влечет за собой отставку всего кабинета. В случае смерти премьер-министра правительство считается ушедшим в отставку со дня его смерти. Если Кнессет выражает правительству вотум недоверия, председатель Кнессета должен официально уведомить об этом президента, но отставка правительства не влечет за собой возможного досрочного роспуска парламента. В случае выхода в отставку одного или нескольких министров премьер-министр до назначения новых членов кабинета может осуществлять руководство этими министерствами. При осуществлении правительством Израиля своих полномочий ведущую роль играет премьер-министр, который является ключевой фигурой всего государственного механизма страны, принимает основные правительственные решения и определяет внешнюю и внутреннюю политику государства.

Местное самоуправление Израиля

Исторически в Израиле создание органов местного самоуправления преследовало чисто административные цели. Их полномочия всегда ограничивались рамками, установленными прави-

тельством. Автономия этих органов явилась следствием распределения власти между центральными и местными органами управления. Административное деление Израиля регулируется действующим законодательством. Органами самоуправления в Израиле являются 40 **муниципалитетов** (ириот) в городах, 54 **районных совета** (мо'аут эзориот), объединяющие группы населенных пунктов, и 137 **местных советов** (мо'аут мекомиот) в поселках городского типа и крупных деревнях. В основе существующей системы лежит принцип территориального деления, введенный еще британской администрацией подмандатного периода, который в свою очередь восходит к системе, существовавшей в эпоху Османской империи. Система местного самоуправления в Израиле предусматривает *принцип государственного контроля за деятельностью муниципальных, региональных и местных советов*. Правительство может вмешиваться в дела местных советов, если считает, что этого требует сложившаяся обстановка. Непосредственно местные органы подчинены министру внутренних дел, который имеет полномочия присваивать статус города населенному пункту или нескольким населенным пунктам, менять границы муниципальных образований и даже отменять полномочия отдельных местных советов. Министерство внутренних дел санкционирует размер и формы местных налогов и местного бюджета, определяет дотации на нужды местных советов. Ассигнования в местные бюджеты еще больше увеличивают зависимость органов местного самоуправления от центрального правительства. В случае если местный орган не может успешно функционировать (нарушение рамок существующего бюджета, конфликты в местном совете, препятствующие его нормальной деятельности, нарушение существующего законодательства и т. п.), министр внутренних дел имеет право распустить местный совет, назначить новые выборы и временно передать управление в данной территориальной единице специально уполномоченному им лицу.

Все органы местного самоуправления в Израиле выборные. Правом голоса обладает любое лицо, достигшее к дате выборов 18 лет, которое является постоянным жителем данной местности, в том числе и те, кто не имеет израильского гражданства. Кандидатом на местных выборах может быть любое лицо, достигшее 21 года, являющееся постоянным жителем данной местности и официально внесенное в список кандидатов к моменту подачи этих списков. Выборы в органы местного самоуправления проводятся в один день одновременно по всей стране, срок их полномочий 4 года. Выборы в местные советы, в которых во времена британского мандата участвовало только мужское население, сейчас осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В ходе этих выборов избираются депутаты местных советов и, начиная с 1975 г. (как показатель дальнейшей демократизации израильской политической системы) , мэры и председатели местных советов по непартийным спискам

(как независимые кандидаты), что ставит их в независимое положение от партийных интересов членов местных советов. На выборах в орган местного самоуправления обычно имеют место те же списки, что и на выборах в Кнессет.

Полномочия органов местного самоуправления довольно обширны. В их обязанности входит обеспечение соблюдения законности и правопорядка, безопасности населения, повышение экономического, социального и культурного развития данной территориальной единицы. Кроме того, они занимаются обеспечением населения системой коммунальных услуг (водоснабжение, ремонт и благоустройство дорог, вывоз мусора и т. д.), благоустройством и развитием данного населенного пункта, контролем за использованием водных ресурсов, экологической безопасностью, охраной природы и т. д. В ведение местных органов самоуправления передано также выполнение ряда функций центральных государственных органов: в первую очередь, школьное образование, социальное обслуживание, принятие мер по развитию туризма и др. Органы местного самоуправления могут принимать любые решения по всем вопросам своей компетенции, если они не противоречат действующему законодательству и инструкциям министра внутренних дел. Органы местного самоуправления наделены правом принимать на своей территории так называемые "вспомогательные законы", действующие на территории данной территориальной единицы, которые вступают в силу после утверждения их министром внутренних дел и публикации в официальном государственном вестнике "Решумот". Со своей стороны министр внутренних дел уполномочен рекомендовать органам местного самоуправления принятие вспомогательных (местных) законов посредством публикации в "Решумот" типовой модели закона, которая с изменениями или без таковых может быть принята соответствующим постановлением органа местного самоуправления.

Главный источник доходов органов местного самоуправления — поступления от налогов на недвижимость, доходов от муниципальной собственности и т. д. По этим вопросам органы местного самоуправления правомочны издавать собственные постановления, но в рамках действующего общегосударственного законодательства, в соответствии с которым все дела, находящиеся в ведении муниципалитетов, региональных и местных советов, подпадают под юрисдикцию муниципальных судов, решения которых обязательны для органов местного самоуправления.

Система местного самоуправления в Израиле находится в состоянии постоянного развития и изменения и, как система управления местными делами, наиболее приближенная к широким слоям населения страны, способствует дальнейшей демократизации израильского общества.

Конституционное право зарубежных стран
Учебник для вузов

Издательство НОРМА
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (095) 921-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com
Подписано в печать 10.09.03.
Формат 60x90/16. Бумага типографская. Гарнитура «Журнальная»
Печать офсетная. Усл. печ. л. 52,0. Уч.-изд. л. 58,9.
Доп. тираж 6000 экз. Заказ № 4304108 .

Официальным дистрибьютором Издательства НОРМА
является "Издательский Дом ИНФРА • М":
127214, Москва, Дмитровское ш., 107

Опт, розница, книга — почтой, доставка:
Телефоны: (095) 485-45-44 (справки о наличии); (095) 485-74-36 (книга — почтой);
(095) 485-74-00 (заключение договоров); (095) 485-69-44
Факс: (095) 485-53-18; 485-68-18
E-mail: books@infra-m.ru. Internet: www.infra-m.ru

Мелкооптовая продажа и розница:
Продажа со скидкой 10% для студентов и преподавателей
осуществляется в павильоне № 411-32 "Книжной ярмарки на Тульской"
по адресу: Варшавское ш., 9 (ст. м. "Тульская", далее трамв. № 3, 35, 47
до остановки "СтройДвор")

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ФГУИПП «Нижполиграф».
603006, Нижний Новгород, ул. Варварская, 32.

ISBN 5-89123-342-8

9 785891 **233423**