

Конституционное право государств Европы

Предисловие

В подготовленном коллективом авторов учебном пособии рассматриваются конституционные институты, касающиеся экономического и государственного строя в странах Европейского континента. Книга позволяет узнать, как конституции этих стран в условиях рыночной экономики регулируют вопросы собственности, государственное планирование, финансы государства и экологическую охрану общества. Читатель, кроме того, составит себе ясное представление о конституционной регламентации политических прав граждан в странах Европы, об их правах в социокультурной сфере, о правовом статусе национальных меньшинств, о референдуме, о федерациях в Европе, об организации и деятельности таких государственных институтов, как монарх, президент, государственный совет, суд, а также о вооруженных силах.

Решения, содержащиеся в конституциях государств Европы, в целом ряде случаев представляют значительный теоретический и практический интерес. Например:

1. Большинство конституций этих государств устанавливает новую экономическую структуру общества, исходя из того, что демократическое развитие современного капиталистического общества может быть обеспечено лишь при признании и использовании разных форм собственности и при существенном ограничении права частной собственности. Эти конституции отвергают старую, отжившую свой век либеральную, "людоедскую" концепцию о безраздельном господстве в обществе частной собственности.

2. По конституциям некоторых государств Европы (например Беларуси, Болгарии, Исландии, Португалии, Румынии, Словении, Турции) в частной собственности не могут находиться недра, воды, растительный и животный мир. В этих странах, следовательно, конституции запрещают право частной собственности как полное, абсолютное право.

3. Конституции отдельных стран Европы (например Армении, Болгарии, Литвы, Румынии, Словении) лишают иностранных граждан и лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц права частной собственности на землю.

4. В конституциях многих европейских стран содержатся предписания, запрещающие создание монополий в каких бы то ни было формах.

5. Для регулирования рыночной экономики в ряде европейских государств наряду с рыночными механизмами конституция устанавливает систему государственного регулирования экономики, включающую централизованное прогнозирование, планирование и программирование экономических и социальных процессов.

6. В большинстве конституций зарубежных европейских государств осуществление принципа всеобщности и равенства налогообложения ставится в прямую зависимость от имущественного положения налогоплательщика.

7. Большинство конституций европейских государств закрепляет

требование специализации бюджета, то есть целевого использования бюджетных средств. Причем государственные средства могут выделяться и расходоваться только на основании проектов, утвержденных парламентом.

8. Конституции ряда зарубежных европейских государств содержат требования обязательного облачения в форму закона любых кредитов и займов государства.

9. В некоторых европейских республиках президенты наделены такими полномочиями, которые превращают провозглашенный их конституциями принцип разделения властей в иллюзию, и, напротив, в отдельных европейских монархиях конституционное устройство государства зиждется реально на этом демократическом принципе. Данные обстоятельства дают основания говорить о республиканских монархиях и о монархических республиках.

10. Конституции ряда государств Европы содержат предписания, запрещающие создание военных и военизированных образований, не принадлежащих к вооруженным силам государства.

Необходимо отметить, что данное издание является продолжением двух других книг, также посвященных институтам конституционного права иностранных государств: "Очерки конституционного права иностранных государств" (М., 1999), "Институты конституционного права иностранных государств" (М., 2002).

Глава I. Экономическое устройство

§ 1. Конституционная регламентация института собственности в государствах Европы

1. Предварительные замечания

В истории человечества все революции и контрреволюции совершались с целью утверждения той или иной формы собственности в качестве господствующей в обществе. Так, буржуазная революция во Франции 1789 г. отменила феодальную собственность, заменив ее на буржуазную частную собственность. Социалистическая революция в России 1917 г. отменила частную собственность, заменив ее на государственную социалистическую собственность. Политические перевороты в социалистических государствах Восточной Европы и Союзе Советских Социалистических Республик (1989-1991 гг.) привели к ликвидации государственной социалистической собственности и установили господство частной собственности.

Изменение в обществе господствующей формы собственности всегда приводило к коренному изменению конституционного строя, ибо отношения собственности являются определяющими в любой системе общественных отношений. Следовательно, от того, какая форма собственности становится господствующей, зависят виды и содержание всех конституционных институтов, регламентирующих экономический и государственный строй общества.

Например, реставрация института права частной собственности в Болгарии сказалась весьма неблагоприятно на конституционных правах болгарских граждан. Конституция Болгарии 1991 г. лишила граждан жизненно важных прав на труд, бесплатную медицинскую помощь, пенсию. Вместо права на труд Основной закон этой страны предусматривает право получать социальное обеспечение "при условиях и в порядке, определенных законом". Отнесение к обычному закону определения условий и порядка реализации данного права делает возможным, формально не нарушая Конституцию, превратить право безработных граждан на социальное обеспечение в фикцию. В действующей Конституции Болгарии говорится не о безусловном ранее праве на бесплатную медицинскую помощь, а о том, что граждане имеют право на страхование здоровья, гарантирующее им доступную медицинскую помощь, а также на бесплатное медицинское обслуживание, но опять-таки "при условиях и в порядке, определенных законом". Вместо прежде принадлежавшего всем права на пенсию в нынешней Конституции записано право на социальное страхование и социальное вспомоществование.

Как видим, реставрация института частной собственности в Болгарии привела к лишению граждан тех конституционных прав, от реального существования которых зависит в самом прямом смысле слова жизнь болгарских граждан.

2. Конституционная регламентация института собственности в классических буржуазных государствах

Господствующей формой собственности, согласно конституциям классических буржуазных государств Европы, является частная собственность.

Частная собственность в этих государствах неприкосновенна. Никто не может быть лишен своей собственности, кроме тех случаев, когда того требует общественная необходимость. При этом изъятие собственности допускается только в порядке, установленном законом, при условии полной компенсации собственности *(1).

Обращает на себя внимание тот факт, что наряду с этими предписаниями конституций классических буржуазных государств Европы содержатся предписания, ограничивающие право частной собственности или допускающие возможность его ограничения. Так, согласно ст. 132 Конституции Испании, прибрежная полоса, пляжи, природные ресурсы экономической зоны и континентальный шельф являются только государственной собственностью. В силу этой же статьи Конституции законом можно установить статус государственной собственности и на другие виды объектов собственности.

Согласно Конституции Италии:

1) собственность может быть государственной, кооперативной и частной. Экономические блага принадлежат государству, обществам или частным лицам (ч. 1 ст. 42, ст. 45);

2) закон определяет способы приобретения частной собственности и пользования ею, а также ее пределы с целью обеспечения ее социальной

функции и доступности для всех (ст. 42);

3) частная хозяйственная инициатива свободна. Она, однако, не может осуществляться в противоречии с общественной пользой или с ущербом для безопасности, свободы, человеческого достоинства (ч. 1 и 2 ст. 41);

4) в целях общественной пользы закон может первоначально закрепить или же посредством возмездного отчуждения передать государству, общественным учреждениям, объединениям трудящихся или потребителей определенные предприятия или категории предприятий, относящихся к основным публичным службам, или к источникам энергии, или обладающих монопольным положением и составляющих предмет важных общественных интересов (ст. 43);

5) в целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений закон налагает обязательства на частную земельную собственность, устанавливает предельные размеры этой собственности, содействует преобразованию крупных землевладений и реконструкции производственных единиц, поддерживает мелкую и среднюю собственность (ст. 44);

6) признается социальная функция кооперации, основанной на взаимопомощи и не преследующей целей частной спекуляции. Закон поддерживает развитие кооперации, поощряет ее необходимыми средствами и обеспечивает путем надлежащего контроля характер и цели кооперации (ст. 45);

7) закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях (ч. 3 ст. 41);

8) признается право трудящихся принимать участие в управлении предприятиями в формах и границах, установленных законом (ст. 46).

Согласно Конституции Португальской Республики в общественном владении находятся:

а) территориальные воды и дно под ними и континентальный шельф, а также озера, иные естественные водоемы, проточные судоходные и сплавные воды и их дно;

б) слои атмосферы над территорией, находящиеся выше уровня, до которого воздушный столб признается за собственником или относится к поверхности участка;

в) залежи полезных ископаемых, источники минеральных лечебных вод, естественные полости в земле, существующие под поверхностью; исключение составляют природный камень и другие нерудные материалы, обычно используемые в строительстве;

г) дороги;

д) национальные железные дороги;

е) иное имущество, отнесенное к данной категории законом.

Закон определяет, какое имущество относится к общественному владению государства, к общественному владению автономных областей и к общественному владению местных органов власти, а также его режим, условия использования и пределы (ст. 84).

Конституция Турции устанавливает: природные богатства и ресурсы

находятся во владении государства и контролируются им. Право разведки и разработки этих богатств принадлежит государству. Государство может на определенный срок предоставить это право физическим или юридическим лицам. Вопрос о том, какие природные богатства и ресурсы разведываются и разрабатываются государством совместно с физическими и юридическими лицами либо непосредственно физическими и юридическими лицами, зависит от определенно выраженного в законе разрешения. Условия, которым должны следовать при этом физические и юридические лица, а также методы и принципы осуществляемого государством наблюдения и контроля, равно как и санкции, определяются законом (ст. 168).

Собственность государства на лесные заповедники неотчуждаема. Государственные лесные заповедники управляются и эксплуатируются государством в соответствии с законом. Эти леса не могут приобретаться в собственность под видом истечения срока давности и не могут быть предметом отчуждения, кроме как в интересах общественной пользы (ч. 3 ст. 169).

Предпринимательская деятельность в Турции осуществляется в соответствии с государственным планом (ч. 2 ст. 166).

Конституция Французской Республики постановляет: "Всякое имущество, всякое предприятие, эксплуатация которого имеет или приобретает национальное общественное значение или характер фактической монополии, должно стать собственностью общества" *(2).

Конституции некоторых классических буржуазных государств Европы содержат предписания, касающиеся вопроса о возможности приобретения собственности на их территории и владения ею иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами. Например, согласно Конституции Республики Исландия право иностранных юридических лиц иметь в собственности недвижимость или владеть акциями промышленных компаний, действующих на территории страны, может быть ограничено законом (ч. 2 ст. 72). В соответствии с Конституцией Княжества Лихтенштейн любой иностранец, находящийся на территории Великого Герцогства, пользуется защитой личности и имущества, за исключениями, устанавливаемыми законами (ст. 111). В Дании ограничения права иностранцев приобретать недвижимость устанавливаются законом (п. 44 разд. V). В Португалии также законом регламентируется экономическая деятельность и капиталовложения иностранных физических и юридических лиц с целью гарантировать их вклад в развитие страны и защитить национальную независимость и интересы трудящихся (ст. 87) *(3).

Следует констатировать, что в этих странах ограничение права иностранцев и иностранных юридических лиц на частную собственность отнесено конституцией к текущему законодательству.

К конституционным предписаниям, ограничивающим право частной собственности, кроме тех, о которых шла речь выше, можно отнести и некоторые другие.

Например, Конституция Италии вменяет в обязанность государству: "Устранять препятствия экономического и социального порядка, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и реальному участию всех трудящихся в

политической, экономической и социальной организации страны" (ч. 2 ст. 3). Согласно Конституции Турции государство устанавливает меры для обеспечения и поддержания нормального функционирования денег, кредита, капитала, рынка товаров и услуг; препятствует образованию монополий и картелей на рынках фактически или на основе соглашения.

В целях регулирования внешней торговли, в интересах развития экономики страны, Совет министров имеет право в соответствии с законом вводить или упразднять дополнительные финансовые обложения на импорт, экспорт и другие внешнеторговые операции в дополнение к налогам и подобным обязательствам (ст. 167).

В силу Конституции Португалии государство обязано обеспечить эффективное функционирование рынка, с тем чтобы гарантировать здоровую конкуренцию между предприятиями, препятствовать различным формам создания монополий и не допускать злоупотребления господствующим положением и любых действий, направленных против общих интересов (абз. "е" ст. 81).

Итак, очевидно, что во многих классических буржуазных государствах Европы право частной собственности как полное, абсолютное право не признается и не допускается их конституциями.

3. Конституционная регламентация института собственности в постсоциалистических государствах

В конституциях постсоциалистических государств Восточной Европы содержатся предписания, определяющие их экономический строй. В них имеются статьи, касающиеся видов собственности. Так, в Конституции Болгарии говорится, что собственность является частной и публичной. Частная собственность объявляется неприкосновенной. Право собственности и наследования гарантируется и защищается законом. Режим объектов государственной и муниципальной собственности также определяется законом. Кроме того, сказано, что хозяйственное использование государственного имущества и управление им осуществляется в интересах граждан и общества, а сама экономика Болгарии основывается на свободной хозяйственной инициативе.

Закон создает и гарантирует для всех граждан и юридических лиц одинаковые правовые условия хозяйственной деятельности, предотвращая злоупотребления, связанные с монополизмом, недобросовестной конкуренцией, и защищая потребителя. Инвестиции и хозяйственная деятельность болгарских и иностранных граждан и юридических лиц охраняются законом. Обращает на себя внимание, что законом создаются условия для кооперирования и организации других форм объединения граждан и юридических лиц с целью достижения хозяйственного прогресса (ст. 17, 19).

Говоря об экономике Венгрии, следует отметить, что согласно Конституции она тоже является рыночной - общественная и частная собственность пользуются равными правами и одинаковой защитой.

Венгерская Республика обеспечивает право собственности и право наследования. При этом она признает и поддерживает право на предпринимательство и свободу экономической конкуренции. Предприятия и хозяйственные организации, составляющие собственность государства, ведут свою хозяйственную деятельность самостоятельно и несут ответственность за нее в рамках закона.

Государство поддерживает кооперативы, основывающиеся на добровольном обобществлении, признает самостоятельность кооперативов. Кроме того, Конституция Венгрии фиксирует существование муниципальной собственности.

Согласно Конституции Польской Республики основой экономического строя этого государства является социальное рыночное хозяйство, опирающееся на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, а также на солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров. Польская Республика охраняет собственность и право наследования.

Конституция Румынии определяет экономику этой страны также как рыночную. Собственность там государственная или частная. Частная собственность неприкосновенна.

Конституция Словакии устанавливает: экономика страны основывается на принципах социально и экологически ориентированного рыночного хозяйства. Словацкая Республика защищает и поддерживает экономическую конкуренцию. Каждый имеет право быть собственником имущества. Наследование гарантируется.

Рыночная экономика провозглашается конституциями Албании, Македонии, Хорватии и Чехии.

В конституциях постсоциалистических государств, образовавшихся после разрушения Союза Советских Социалистических Республик, также содержатся предписания, определяющие их экономический строй. Например, согласно ч. 1 ст. 46 Конституции Литовской Республики хозяйство Литвы основывается на праве частной собственности, на личной свободе хозяйственной деятельности и личной инициативе. В соответствии с Конституцией Республики Молдова собственность может быть публичной и частной. Право частной собственности гарантируется. Рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики страны. Конституция Российской Федерации устанавливает, что в нашей стране гарантируется свобода экономической деятельности, а также что право частной собственности охраняется законом.

Аналогичные по смыслу предписания содержатся и в конституциях Азербайджана, Армении, Белоруссии, Грузии, Казахстана, Латвии, Украины и Эстонии.

Необходимо отметить, что конституции постсоциалистических государств гарантируют право наследования частной собственности, а также допускают принудительное отчуждение частной собственности только как исключение, по мотивам общественной необходимости, на основании и в порядке, установленном законом, при предварительном и равноценном возмещении.

Итак, следует констатировать: главное, что характеризует ныне

конституционно установленный экономический строй постсоциалистических государств Европы, - это реставрация института частной собственности, то есть восстановление на обширной территории Европейского континента эксплуатации человека человеком.

Обращает на себя внимание, однако, то обстоятельство, что в конституциях большинства этих государств содержатся предписания, существенно ограничивающие право частной собственности. Так, в соответствии с Конституцией Болгарии подземные богатства, прибрежная пляжная полоса, воды, леса и парки национального значения, природные и археологические заповедники, а также республиканские дороги являются исключительной государственной собственностью.

Государство осуществляет суверенные права над континентальным шельфом и в особой экономической зоне по исследованию, разработке, использованию, охране и хозяйствованию в отношении биологических, минеральных и энергетических ресурсов этих морских пространств. Его суверенные права распространяются также на спектр радиочастот и расположение геостационарных орбит, закрепленных международным соглашением за Республикой Болгария.

Законом может быть установлена государственная монополия на железнодорожный транспорт, национальные почтовые и телекоммуникационные сети, использование ядерной энергии, производство радиоактивных продуктов, оружия, взрывчатых и биологических сильнодействующих веществ. Условия и порядок предоставления государством концессии и разрешения на эти сферы деятельности регулируются законом.

Согласно Конституции Румынии все богатства недр, пути сообщения, воздушное пространство, воды с возможным для освоения энергетическим потенциалом, как и те природные богатства, которые могут быть использованы и в общественных интересах, - пляжи, территориальное море, природные ресурсы экономической зоны и континентального шельфа, а также другие установленные законом природные богатства составляют исключительно предмет государственной собственности. Государственная собственность в Румынии неотчуждаема. При установленных законом условиях она может передаваться в управление автономным государственным предприятиям или государственным учреждениям либо сдаваться в концессию или в наем.

В силу Конституции Словакии минеральные ресурсы, подземные воды, природные лечебные источники и водные потоки являются собственностью Словацкой Республики. Кроме того, Конституция этой страны предусматривает возможность устанавливаться законом, какое другое имущество, необходимое для обеспечения потребностей общества, развития национальной экономики, может находиться только в собственности государства, общины либо определенных юридических лиц.

Конституция Венгрии относит решение вопроса об ограничении права частной собственности (с точки зрения объекта собственности) к текущему законодательству.

Право частной собственности ограничено в ряде постсоциалистических государств Восточной Европы не только по его объекту, но и в зависимости от

субъекта этого права. Так, Конституция Болгарии устанавливает, что иностранные граждане и иностранные юридические лица не могут приобретать право собственности на землю в Болгарии, кроме наследования по закону. Однако и в этом случае иностранные граждане должны произвести передачу собственности на землю, то есть продать или подарить ее лицу, которое в Болгарии обладает правом собственности на землю. При определенных законом условиях иностранцы и иностранные юридические лица могут приобретать право на пользование, застройку и другие вещные права.

В силу Конституции Румынии иностранцы и лица без гражданства не могут получить права собственности на землю.

Конституция Словакии устанавливает, что иностранцы не могут приобретать право собственности на землю, иначе как в порядке наследования при условии взаимности.

Такие предписания содержатся и в конституциях постсоциалистических государств Европы, образовавшихся после разрушения Союза Советских Социалистических Республик. Так, согласно Конституции Республики Беларусь недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства. Земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Конституция устанавливает, что законом могут быть определены и другие объекты, которые находятся только в собственности государства. В ней закреплено также исключительное право государства на осуществление отдельных видов деятельности.

Кроме того, Конституция Республики Беларусь устанавливает, что государство обеспечивает направление и координацию государственной и частной экономической деятельности в социальных целях, а также гарантирует трудящимся право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни (ст. 13).

Конституция Беларуси содержит и другие предписания, существенно ограничивающие право частной собственности. Так, лицам, работающим по найму, гарантируется справедливая доля вознаграждения, исходя из экономических результатов труда в соответствии с его количеством, качеством и общественным значением, но не ниже уровня, обеспечивающего им и их семьям свободное и достойное существование. Женщины и мужчины, взрослые и несовершеннолетние имеют право на равное вознаграждение за труд равной ценности (ст. 42).

Для работающих по найму право на отдых обеспечивается установлением рабочей недели, не превышающей 40 часов, сокращенной продолжительностью работы в ночное время, предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха (ст. 43).

В соответствии с Конституцией Казахстана земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом (п. 3 ст. 6) [*\(4\)](#)

Предписания, касающиеся ограничения круга субъектов права частной

собственности, содержатся лишь в конституциях Армении и Литвы. Так, в соответствии со ст. 28 Конституции Республики Армения, правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом. В силу ст. 47 Конституции Литовской Республики иностранным субъектам не могут принадлежать на праве собственности земля, внутренние воды, леса и парки.

В Конституции Эстонской Республики вопрос о том, кто может стать собственником того или иного имущества, отнесен к текущему законодательству. Согласно ч. 3 ст. 32 Конституции, в общих интересах законом могут быть установлены виды имущества, которые в Эстонии могут приобретать в собственность только граждане Эстонии, юридические лица некоторых категорий, местные самоуправления или Эстонское государство.

К конституционным предписаниям, ограничивающим право частной собственности, можно отнести и некоторые другие. Например, согласно ч. 4 ст. 46 Конституции Литовской Республики, запрещается монополизировать производство и рынок. В силу ст. 32 Конституции Эстонии собственность не должна использоваться во вред общественным интересам. Конституция Республики Казахстан устанавливает, что пользование собственностью должно служить общественному благу (п. 2 ст. 6). Государство, согласно ст. 47 Конституции Литовской Республики, обязано регулировать хозяйственную деятельность таким образом, чтобы она служила благу народа.

Итак, конституционная регламентация института права частной собственности ряда постсоциалистических государств Европы наряду с целью реставрировать капиталистические общественные отношения решает также задачу защитить национальные богатства как от своих, так и от иноземных претендентов на собственность.

4. Некоторые выводы

1. После политических переворотов в социалистических государствах Восточной Европы и Союза Советских Социалистических Республик (1989-1991 гг.) частная собственность безраздельно господствует во всех государствах Европейского континента *(5)

2. Большинство конституций государств Европы устанавливает новую экономическую структуру общества, структуру, которая основывается на идее о том, что демократическое развитие современного капиталистического общества может быть обеспечено лишь при условии признания и использования разных форм собственности, а также существенном ограничении права частной собственности. Эти конституции отвергают старую, отжившую свой век либеральную, "людоедскую" концепцию о безраздельном господстве в обществе частной собственности.

3. Конституции ряда государств Европы ограничивают право частной собственности с точки зрения объекта собственности. В этих странах в частной собственности не могут находиться, как правило, недра, воды, растительный и животный мир. Следовательно, их конституции запрещают право частной

собственности как полное, абсолютное право.

4. Конституции отдельных стран Европы лишают иностранных граждан и лиц без гражданства, а также иностранных юридических лиц права частной собственности на землю. Подобный запрет, несомненно, направлен на обеспечение национальной независимости и защиту права собственных граждан на земельную собственность.

5. В конституциях многих зарубежных европейских государств содержатся предписания, запрещающие создание монополий в каких бы то ни было формах. Подобные предписания направлены, во-первых, на защиту общества от экономического произвола монополистического капитала и, во-вторых, на обеспечение противодействия формированию монополистических объединений, являющихся, как свидетельствует история, экономическим фундаментом режимов фашистского толка.

§ 2. Планирование как конституционно-правовой институт

1. Предварительные замечания

В современной России термин "государственное планирование" приобрел сугубо негативное звучание. Такое значение придали ему так называемые реформаторы, утверждавшие, что если в стране работает рыночный механизм, то рядом с ним Госплану не место. Под их нажимом плановое регулирование было замещено неопределенным понятием "государственное регулирование". Ни в Конституции РФ, ни в других законах об экономическом строе нет указания на роль планирования и отношений плановости. Система долгосрочных, среднесрочных и текущих планов была заменена понятием долгосрочного, среднесрочного и текущего прогнозирования.

Из бывшего многообразия элементов планирования в государственном прогнозировании сохранена лишь разработка ограниченного набора государственных целевых программ. Эти программы в системе централизованного планирования считались важным структурным элементом государственных планов экономического и социального развития, нередко имели и надплановый характер. В новых условиях государственные и другие программы существуют, но сколько-нибудь заметного влияния на ход экономических и социальных процессов в стране, как известно, не оказывают.

Между тем мировой опыт регулирования рыночной экономики во многих странах свидетельствует, что наряду с рыночными регуляторами существует система государственного регулирования экономики, включающая централизованное прогнозирование, планирование и программирование социальных и экономических процессов. Регулирующая функция государства в целом опирается на систему прогнозов, планов развития, программно-целевые методы и тесно увязывается с системой экономических регуляторов на основе законов о планировании национального развития. Иначе, речь идет о планово-рыночных регуляторах как системе государственного регулирования экономических, научно-технических, социальных, экологических и других

процессов жизнедеятельности общества. Признано, что регулировать эти процессы только через рыночные механизмы в наше время затруднительно. "Более того, современный опыт позволяет сделать вывод, что именно планирование есть первый признак цивилизованной экономики" [*\(6\)](#) .

С помощью плановых регуляторов государство стремится оптимизировать структуру экономики и деятельность хозяйствующих субъектов. Именно поэтому роль таких регуляторов, содержание и методы осуществления намеченного определяются в конституциях (основных законах), обыкновенных законах и других нормативных правовых актах.

"Конечно, степень развития плановой системы не везде одинакова. Но чтобы в какой-то развитой стране вообще отрицали планирование и регулирование - такого мы уже не найдем. Больше или меньше плановых начал и регуляторов - так вопрос действительно ставят. Но быть или не быть планированию - уже не ставят, ибо планирование - такое же завоевание прогресса и человеческой цивилизации, как достижения электроники и космонавтики" [*\(7\)](#)

И хотя конституционное обеспечение планирования не во всех странах четко выражено и его нельзя признать исчерпывающим, тем не менее общие начала конституционного регулирования планирования заложены во многих зарубежных конституциях как признание важной роли плановых государственных регуляторов в рыночной экономике.

Для нашей страны характерны резкие и контрастные экономические преобразования и социальные сдвиги, угрожающее возрастание масштабов антропогенных воздействий и общее ослабление механизма государственности. Поэтому для российской науки, политики, практики "изменение" является одним из самых необходимых понятий, когда речь идет об осознании настоящего и будущего страны, а идея "изменения" вполне претендует на главный инструмент анализа государственной и социальной жизни и развития экономики.

Американский теоретик и практик планирования Рассел Акофф всю проблематику планирования трактует в аспекте проектирования, оценки, отбора и реализации изменений. Речь идет не только о приспособлении экономической системы к изменениям, происходящим в ее окружении, но и о сознательном ее воздействии на это окружение, об иницировании в нем сдвигов, целесообразных с точки зрения системы. Одним словом, ученый утверждает, что действительная функция планирования - создавать будущее. Кто не планирует, тот будет планируемым [*\(8\)](#) .

Как известно, процедуры составления советских планов основывались на взаимодействии многих субъектов, представлявших различные экономические и социальные объекты, общественные группы, подсистемы и структурные элементы социально-экономической системы. Принцип партисипативного планирования (от англ. participation - участие) Р. Акофф считает одним из ключевых в организации процесса планирования. Партисипативное планирование "...означает прямую вовлеченность в процесс планирования всех тех, кого оно непосредственно затрагивает" [*\(9\)](#) .

Кроме принципа участия Р. Акофф отмечает еще два фундаментальных принципа, необходимых для организации процесса планирования -

непрерывности и холизма. Эти принципы также хорошо известны теории и практике социалистического планирования.

Принцип сочетания перспективного и текущего планирования обеспечивал непрерывность и преемственность в плановой деятельности государства, обновляемость планов разной длительности. Принцип холизма, в интерпретации Р. Акоффа, сводится к координации планов по горизонтали и их интеграции по вертикали, что составляло существо планирования комплексного развития народного хозяйства.

Очень современны идеи Р. Акоффа о социальной роли планирования, социальной ответственности корпораций и др.

Из изложенного следует, что такой вид государственной деятельности, как прогнозирование и планирование социально-экономического развития в странах с рыночной экономикой, нельзя считать случайным.

Гигантская концентрация и интернационализация капитала, обобществление производства достигли наивысшей ступени для современного общества и имманентно обуславливают необходимость государственного регулирования как производства, так и потребления *(10).

Это неизбежно приводит к тому, что функционирование социального рыночного хозяйства начинает приобретать черты, не свойственные ему ранее. Одной из таких основных черт и является государственное планирование (прогнозирование). Данный вид государственной деятельности, нацеленный на обеспечение социально ориентированного экономического порядка, оказывает решающее влияние на качество не только политической, экономической и социальной жизни государства, но и на его законодательство.

2. Конституционное оформление плановой деятельности в государствах Европы

В силу этого плановая деятельность государства в условиях рыночной экономики получает конституционное оформление во многих государствах Европы в качестве важнейшего института.

Для планирования как конституционно-правового института принципиально важно закрепление в Основном законе юридически определенной общественной цели. Так, ст. 131 Конституции Испании устанавливает, что государство посредством издания закона может планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных нужд для обеспечения равномерного и гармоничного развития районов и отраслей и стимулирования роста доходов и богатства, а также его наиболее справедливого распределения.

Отметим также, что в Конституции Испании (ч. 2 ст. 131) в самой общей форме обозначена и "технология государственного планирования". Правительство разрабатывает проекты планов в соответствии с предложениями, направляемыми региональными автономными объединениями, а также с помощью и при сотрудничестве с профсоюзными, другими профессиональными, предпринимательскими и экономическими организациями.

С этой целью создается Совет, состав и функции которого определяются законом.

В Основном Законе ФРГ (Раздел VIIIa. Общие задачи Федерации и земель. Введен Законом от 12 мая 1969 г.) более детально определяется механизм планирования реализации наиболее важных задач, общих для Федерации и земель.

В качестве предмета "общего основополагающего использования" (терминология Основного Закона. Ст. 91a, 91b) устанавливаются:

- 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений, включая клиники при них (в редакции Закона от 31 июля 1970 г.);
- 2) улучшение региональной экономической структуры;
- 3) улучшение аграрной структуры и береговой линии (ст. 91a, п. 1).

В следующей статье (91b) в качестве предмета федерального планирования определяются образование, а также учреждения и проекты в сфере научных исследований, значение которых выходит за национальные рамки.

Помимо конституционно определенных общих задач предусматривается допустимость установления и других, а также возможность правового регулирования таких задач посредством федерального закона: "Более точно общие задачи определяются федеральным законом с одобрения Бундесрата. Этот закон должен содержать общие принципы их решения" (ст. 91a, п. 2).

Федеральный закон определяет не только общие задачи планирования, но и "...процедуру и организацию основополагающего планирования" (ст. 91a, п. 3). Включение в этот процесс какого-либо мероприятия потребует одобрения земли, на которой оно будет осуществляться.

Как известно, в механизме социалистического планирования решению конкретных планово-экономических задач, связанных с развитием отраслей, территорий, то есть "общих задач", предшествовала разработка баланса народного хозяйства, материальных, трудовых, финансовых и иных балансов. Характерно, что в Основном Законе ФРГ (ст. 109 в редакции законов от 8 июня 1967 г. и 12 мая 1969 г.) предусматривается балансирование экономического развития страны и межотраслевое согласование разноуровневых задач и интересов. Федерации и землям предписывается "...учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования единого экономического баланса страны" (ст. 109, п. 2). В части 4 ст. 109 предусматриваются формы защиты, которые могут устанавливаться федеральным законом во избежание нарушения общего экономического баланса.

Таким образом, в Основном Законе ФРГ четко прослеживается конституционно-правовая связь бюджета - планирования - межотраслевого баланса, составляющих в своей совокупности прочную публично-правовую основу планомерного развития экономики ФРГ. Об осуществлении общих задач Федерации и земель должны быть проинформированы Федеральное правительство и Бундесрат по их требованию (ст. 91a, ч. 5).

Согласно Конституции Португальской Республики (ст. 80 "е") одним из основополагающих принципов экономической организации общества является "демократическое планирование социально-экономического развития". В

соответствии с указанным принципом в качестве первоочередной обязанности государства (ст. 81 "i") определяется обязанность "создавать юридические и технические структуры, необходимые для демократического планирования социально-экономического развития".

Определению юридического механизма разработки и выполнения планов посвящен раздел II "Планы" Конституции. В нем детально определяются цели планирования. В ст. 90, в частности, указывается, что планы экономического и социального развития нацелены на стимулирование экономического роста, гармонизированного и целостного развития секторов и областей, справедливого распределения между лицами и областями национального продукта, координации экономической политики с социальной и политикой в области образования и культуры, защиты сельской округи, сохранения экономического равновесия, охраны окружающей среды и качества жизни португальского народа.

Национальные планы в Португальской Республике разрабатываются в соответствии с законами об основных избранных направлениях, с возможностью включения специальных программ территориального или отраслевого характера. В соответствии с ч. 2 ст. 91 Конституции законопредложения об основных избранных направлениях сопровождаются докладами, в которых содержится их обоснование. Выполнение планов должно осуществляться децентрализованно, по отраслям и областям, без ущерба для их координации Правительством.

В разработке предложений об основных избранных направлениях и планах экономического и социального развития участвует Экономический и социальный совет - консультативный и согласительный орган в сфере экономической и социальной политики Португальской Республики.

Закон определяет состав Экономического и социального совета, членами которого, в частности, являются представители Правительства, организаций, выступающих от имени трудящихся, организаций, выступающих от имени лиц, занимающихся различными видами экономической деятельности, автономных областей и местных органов власти. Закон определяет организацию и деятельность Экономического и социального совета, а также статус его членов.

Согласно ст. 34 Конституции Французской Республики "программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства". Так же, как и Конституция Португалии, Конституция Франции предусматривает учреждение Экономического и социального совета. Состав Экономического и социального совета и порядок его деятельности устанавливаются органическим законом (ст. 71). Совет может консультировать Правительство по любой проблеме экономического или социального характера. На его заключение представляется любой план или программный законопроект по этим проблемам (ст. 70).

Действующая Конституция Турецкой Республики (от 18 октября 1982 г.) обязывает государство планировать экономическое, социальное и культурное развитие страны. Вопросам планирования посвящен раздел 2 части 4 Конституции. Планирование, согласно Конституции, должно обеспечивать быстрое сбалансированное и гармоничное развитие промышленности и

сельского хозяйства по всей стране, эффективное использование национальных ресурсов на основе всестороннего анализа и оценки, а также создание необходимой организации для этой цели.

В Конституции (ст. 166) в общей форме определяются цели и содержание плана экономического развития. В план включаются меры, предусматривающие укрепление национального процветания и производства, обеспечение стабильности в ценах и балансах во внешнеторговых сделках, поддержание инвестиций и их использование; при осуществлении инвестиций учитываются общественные интересы и потребности, определяется цель эффективного использования ресурсов. Предпринимательская деятельность в Турции также осуществляется в соответствии с государственным планом.

Процедура и принципы подготовки плана экономического развития, его одобрение Великим Национальным Собранием Турции, выполнение и пересмотры, а также предотвращение поправок, нарушающих единство плана, регулируются в Турции специальным законом.

Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации предусматривает такой аспект деятельности государства в области планирования, как его обязанность осуществлять "пространственное планирование" (раздел 4 "Окружающая среда и пространственное планирование"). Публичная цель такого планирования - стремление государства "к уравниванию на продолжительное время соотношению между природой и ее способностью к обновлению, с одной стороны, и нагрузкой на нее со стороны человека - с другой".

Согласно ст. 75 Конституции Союз устанавливает принципы пространственного планирования, а его осуществление возлагается на кантоны и служит целесообразному и экономичному использованию земли и упорядоченному заселению страны. Союз поощряет и координирует усилия кантонов в сфере пространственного планирования и сотрудничает с кантонами. Как Союз, так и кантоны обязаны при выполнении любых своих задач учитывать требования пространственного планирования.

В Конституции Итальянской Республики (ст. 41) содержатся важные положения о государственном программировании. В ст. 41 предусматривается, что "закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может направляться и координироваться в социальных целях".

Как видно, конституции многих западноевропейских стран, определяя основные механизмы государственного регулирования экономических отношений, не исключают из этой системы государственное планирование.

Единственным современным государством Восточной Европы, где сохраняется планирование экономики, имевшее место и в период социалистических общественных отношений, является Венгрия. "Экономика Венгрии, - говорится в ее Основном законе (§ 9, п. 1), - представляет собой такое рыночное хозяйство, в котором общественная собственность и частная собственность равноправны и пользуются равной защитой". В Конституции Венгрии вместе с тем устанавливается, что собственность венгерского государства есть национальное достояние. Столь высокий статус

государственной собственности создает все необходимые условия для конституционного закрепления института планирования развития венгерской экономики.

Государственное Собрание Венгрии, являясь выразителем суверенитета венгерского народа, определяет социально-экономический план страны (§ 19, п. 3 "с"). Правительство Венгерской Республики обеспечивает разработку социально-экономических планов, принимает меры по их осуществлению (§ 35, п. 1 "е").

Конституции других восточноевропейских государств и стран - участниц СНГ не содержат каких-либо указаний о государственном планировании, относя его к одному из главных элементов сломленной социалистической административной системы. Время и события показывают, что это глубоко ошибочный подход к оценке государственного планирования.

3. Индикативное планирование (на примере Франции)

Конституции государств Западной Европы и административное законодательство план, так же как и рынок, относят не к институтам социально-экономического строя, а к "нейтральным" институтам государственного регулирования движения общественной экономики. Поэтому план и рынок нельзя считать взаимоисключающими понятиями *(11). Опыт развития многих политически и экономически значимых стран свидетельствует об их успешном взаимодействии *(12).

Другое дело, каким именно является государственное планирование. Необходимым элементом системы государственного регулирования экономики, без которой не обходится сейчас ни одно государство с рыночной экономикой, является индикативное (рекомендательное) планирование. Так, главное содержание французского индикативного плана состоит в обосновании и определении целей, задач, направлений и методов реализации государственной социально-экономической политики. План служит основой проведения налоговой, кредитной, инвестиционной, страховой, ценовой, таможенной и лицензионной политики и политики субсидий, мер по формированию государственных и негосударственных секторов экономики.

Сложившаяся во Франции система государственного планирования функционирует как стабильный административно-правовой институт. С помощью этого института государство смогло аккумулировать и направить большие финансовые средства на развитие национальной экономики.

Значение государственного планирования во Франции не ослабевает, а наоборот, усиливается. Это обусловлено необходимостью четкого определения государственных приоритетов в экономическом и социальном развитии страны, а также обострением конкурентной борьбы на мировом капиталистическом рынке, связанной с резким обновлением технологий. К факторам, обуславливающим необходимость государственного планирования экономики и социального развития, во Франции относят и европейскую интеграцию со всеми вытекающими из нее требованиями к отдельным странам.

Государственное планирование рассматривается как основной инструмент создания "управляемой" рыночной экономики. Особый познавательный интерес представляет эволюция содержания института государственного планирования - от программирования к стратегическому планированию *(13).

Первый период формирования института государственного планирования связан с созданием его организационных основ.

Генеральный комиссариат плана Ж. Моне убеждает де Голля (в тот период главу Временного правительства) ввести систему индикативного планирования, совместимого с рыночной экономикой. Декретом от 3 января 1946 г. создаются Совет по планированию общественно-экономического развития страны и Генеральный комиссариат плана, подчиненный председателю Совета, а затем Премьер-министру. На него возлагается задача по составлению и контролю за выполнением плана развития. План, окончательная форма которого должна быть одобрена Президентом, служит ориентиром, направлением и основой программ государственных и частных инвестиций.

Закон о плане социального и экономического развития. В проекте плана, представляемом Правительством палатам Парламента на обсуждение и утверждение, предусматривается роль Правительства в выполнении плана. Работа комиссий по планированию над докладами ведется параллельно с составлением и редакцией самого плана внутри инстанций, которые проводят трехстороннее согласование.

Главный плановый орган. С 1946 по 1981 гг. - Генеральный комиссариат плана, с 1981 г. - Министерство планирования и территориального управления (освоения территорий). Этот орган подчинен непосредственно Премьер-министру. Возглавляет его Генеральный комиссар плана, в настоящее время - Генеральный секретарь плана. Структурные подразделения - "плановые службы" - возглавляют руководители (комиссары).

Плановые комиссии. Это трехсторонние инстанции, в состав которых входят представители плановых служб, "социальные партнеры" и эксперты. Председатель каждой из комиссий избирается, как правило, из внешних служб: руководитель предприятия, профсоюзный деятель, преподаватель университета, научный работник и т.д. Комиссия обладает независимостью, председатель пользуется самостоятельностью в работе.

Работы, связанные с количественным анализом, осуществляют "внешние партнеры": Национальный институт статистических и экономических исследований, Дирекция прикладных экономико-математических исследований, Центр прогнозирования экономики и ряд других. Правительство способствует созданию институтов "независимого государственного прогноза" финансовыми средствами. Таким образом, в 80-е годы XX столетия возникли Институт экономического и финансового прогноза предприятий, Институт изучения экономической конъюнктуры, Лаборатория экономики в университете Париж-I и др.

Все планы социально-экономического развития Франции на языке точных цифр и конкретных акций Правительства определяли цели и задачи, которые

было необходимо решать в соответствующей пятилетке.

Первый План 1947-1953 гг. ("План Моне"): восстановить основные отрасли; дать Франции средства производства такого уровня, который позволит производить большие объемы производства и в короткие сроки.

Второй План 1954-1957 гг.: рост производства, улучшение качества продукции и повышение рентабельности.

Третий План 1958-1961 гг.: добиться полной занятости молодежи и привести экономику к уровню требований Общего рынка (расширение конкуренции) при стабилизации валюты.

Четвертый План 1962-1965 гг.: расширение, модернизация, инвестиции, а также распределение "плодов" экономического роста.

Пятый План 1966-1970 гг.: обеспечение конкурентоспособности, независимости и расширение экономики.

Шестой План 1971-1975 гг.: увеличение темпов экономического роста, конкурентоспособности и равновесия при приоритете промышленного развития.

Седьмой План 1976-1980 гг.: обеспечение полной занятости, улучшение качества жизни, сокращение неравенства.

Восьмой План 1981-1985 гг.: содействие науке, научным исследованиям; сокращение энергетической и сырьевой зависимости; повышение потенциала сельскохозяйственных отраслей; развитие образования; усиление социальной защиты населения.

"Промежуточный" План 1982-1983 гг.: стабилизация рынка труда, сокращение безработицы.

Девятый План 1984-1988 гг.: модернизация промышленности, развитие средств связи, повышение уровня сбыта во Франции и за рубежом и др.

Десятый План 1989-1993 гг.: стратегия роста - добиться экономической конкурентоспособности, справиться с инфляцией, добиться 100% роста капиталовложений и т.д.

Намерения в отношении Европы: большая солидарность (на социальном и валютном уровне) при сохранении собственной самоидентификации, увеличении и сохранении своих национальных ресурсов и др.

Одиннадцатый План 1994-1998 гг.: содействовать успеху Европейского Союза; усиливать общественную и территориальную сплоченность и т.д.

В 90-х годах система планирования во Франции переживала кризис. Одиннадцатый План не был принят Парламентом Франции и формально с 1993 г. во Франции больше не принималось Национальных планов. Это было обусловлено прежде всего тем, что в 90-е годы экономика усложнилась настолько, что перестала быть достаточно прозрачной для детальной централизованной регламентации.

Однако институт планирования во Франции не умер. Он лишь претерпел определенные изменения. Генеральный комиссариат плана в настоящий момент подчинен непосредственно Премьер-министру, для которого он готовит так называемые Рабочие программы (сейчас это Рабочая программа 2000-2003 гг.). В Рабочей программе формулируются основные цели и задачи социально-экономического развития Франции на ближайшие годы. Порядок подготовки Рабочей программы практически не отличается от порядка подготовки Плана.

Премьер-министр Франции руководствуется в своей деятельности положениями Рабочей программы и периодически отчитывается о ходе ее выполнения.

Кроме того, в 1995 и 1999 гг. были приняты законы об общих принципах развития территорий, которые изменили систему регионального планирования. Суть данных изменений сводится к тому, что Правительство Франции вносит на рассмотрение Парламента проект закона, в котором определяются стратегические ориентиры и основные принципы долгосрочного развития территорий. И уже на основании положений данного закона заключаются Плановые договоры между государством и регионами. В настоящий момент закон определяет стратегические ориентиры развития территорий на период с 2000 по 2020 год.

По мнению авторитетных экспертов, все планы во Франции выполнялись и поставленные в них цели в основном достигались. С помощью института планирования во Франции государство положило конец такому положению, когда частный капитал в стране, благодаря концентрации, захватывал контроль над принятием важнейших экономических, финансовых и политических решений в ущерб общему интересу и национальной независимости; это позволило преодолеть кризис и с помощью планомерной политики промышленного и социального развития создать во Франции мощную, стабильную и растущую экономику.

4. Прогнозирование и планирование в современной России

Российское государство по своим конституционным характеристикам ничем не отличается от социальных государств, чьи базовые характеристики определяют их весомое экономическое и политическое значение в современном мире.

В соответствии с Конституцией Российская Федерация (РФ) - социальное государство (ст. 7 ч. 1). Его конституционные функции: создавать условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 ч. 1); с помощью экономической политики достигать социальные цели (ст. 7 ч. 2); обеспечивать единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности (ст. 8 ч. 1) и др. В Конституции РФ подробно определена компетенция высших исполнителей экономической политики РФ - Президента РФ (ст. 80 ч. II-IV, 83, 84); Федерального Собрания (ст. 102-106); Правительства РФ (ст. 114).

Таким образом, по своим конституционным целям, задачам и масштабам воздействия на производственные отношения российское государство призвано играть видную роль. "Характеристика государства как социального предполагает конституционное гарантирование экономических и социальных прав и свобод и соответствующие государственные обязанности: сюда же можно отнести конституционный принцип экономического планирования:" *(14).

Между тем, основываясь на анализе конституций государств Европы, нельзя не увидеть, что российское государство лишено сейчас основного

инструмента преодоления "расхождения между частной и общественными выгодами" в рыночной экономике - функции планирования.

Планирование - это не воскрешение прошлого, а проектирование желаемого будущего общества и изыскание путей его достижения. В этом смысл и конституционное назначение государства. Все органы государственной власти, и прежде всего органы исполнительной власти, имеют своей основной функцией выработку решений, направленных на обеспечение развития экономики и социальных процессов в обществе. Но инструмента "систематизации и концентрации" этих мероприятий и организации их целенаправленной реализации у Российского государства нет. Поэтому все эти решения оказываются частными паллиативными мерами, с помощью которых мы надеемся поправить "пошатнувшееся здоровье" нашей экономики.

В Конституции РФ нет каких-либо положений о государственно-правовых инструментах регулирования социально-экономического развития страны. Развитие экономики и социальной сферы основывается на "законах" рыночного хозяйствования. Постоянное расширение самостоятельности хозяйствующих субъектов сопровождается адекватным сужением областей государственного регулирования и увеличением удельного веса их саморегуляции. Все это ведет к дезорганизации экономических связей и к большим экономическим потерям.

Чрезмерно вырос удельный вес средств частноправового регулирования, теневых неформальных "регуляторов", закулисных договоренностей олигархов с властью, обычаев криминалитета и т.д. В этих условиях слабой компенсацией служат прогнозы, оперативно-распорядительные акты и "ситуационные" меры Правительства. В ряду этих "регуляторов" наиболее важное значение имеют прогнозы, программы, "...которых, самих по себе, недостаточно для исполнения основной функции государства в экономике - планирования национального развития..." *(15). Но и прогнозирование, и программирование не имеют конституционных основ.

В соответствии с Федеральным законом "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" *(16) государственное прогнозирование социально-экономического развития - это система обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития, основанных на законах рыночного хозяйствования. Его результаты используются при принятии органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации конкретных решений в области социально-экономической политики государства. Прогнозы разрабатываются на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу, исходя из комплексного анализа демографической ситуации, научно-технического потенциала, накопленного национального богатства, социальной структуры, внешнего положения страны, состояния природных ресурсов и перспектив изменения перечисленных факторов.

Прогнозы социально-экономического развития включают количественные показатели и качественные характеристики развития макроэкономической ситуации, экономической структуры, научно-технического развития, внешнеэкономической деятельности, динамики производства и потребления, уровня и качества жизни, экологической обстановки, социальной структуры, а

также систем образования, здравоохранения и социального обеспечения населения.

Правовое регулирование государственного прогнозирования - это тема, которая заслуживает самостоятельного освещения. Но для того чтобы уяснить конституционное значение указанной деятельности, достаточно сказать, что без разработки и представления в Правительство Российской Федерации прогноза социально-экономического развития на предстоящий год нельзя начать подготовку проекта федерального закона о федеральном бюджете.

Если не осуществить комплексный анализ и прогноз уровня жизни населения с учетом дифференциации по группам населения, если не рассмотреть вопросы о совершенствовании налоговой системы и ее воздействия на темпы экономического развития, если не исследовать ценовые соотношения в смысле воздействия предстоящих изменений цен на сырьевые ресурсы и продукцию естественных монополий, потребительские цены и на динамику цен, проект федерального бюджета на соответствующий год составить невозможно. И это лишь один, возможно, не самый главный, из одиннадцати разделов прогноза.

Таким образом, прогнозы социально-экономического развития страны представляют собой экономическую базу, на основе которой составляются проекты федеральных бюджетов. Подготовка прогнозов и все то, что с ними связано, - одно из важнейших направлений деятельности Правительства РФ [*\(17\)](#).

Результаты прогнозирования наряду с другими научно-практическими разработками используются Правительством РФ при принятии решений в области социально-экономической политики государства и по другим вопросам. Руководящими документами при государственном прогнозировании, подготовке и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации являются Послания Президента РФ, с которыми он ежегодно обращается к Федеральному Собранию.

Правовая неопределенность прогнозирования и использования его результатов показывает, что необходимы конституционные предпосылки функции планирования в духе закрепления этого института в конституциях экономически и политически значимых стран с рыночной экономикой.

Формирование правовых механизмов реального государственного прогнозирования, планирования и программирования экономического и социального развития является насущной задачей правовой науки. Концептуально оправданным представляется достижение указанной цели в рамках единого института государственного планирования, который, наряду с конституционными, имеет и административно-правовые аспекты.

Разработка института государственного планирования предполагает решение некоторых конституционных задач.

Необходимо конституционное и законодательное определение содержания института государственного планирования [*\(18\)](#). В этой связи было бы целесообразно разработать комплекс конституционных предписаний, регулирующих плановую деятельность государства (отношения по планированию), образующих конституционно-правовой институт планирования и

оценки "существования экономики и общества в целом". Это позволит увязать планирование с изменениями в современной экономике России. Экономика не может быть оторванной от социальной, культурной и институциональной среды.

Эта конституционная конструкция должна выражать особенности отношений по планированию как отношений, складывающихся в процессе определения органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации целей и приоритетов социально-экономического развития общества и эффективных путей и средств достижения указанных целей.

Конституционные основы планирования позволят интегрировать в целостную систему:

- прогнозирование, позволяющее выработать концепцию и формировать обоснованную политику экономического и социального развития;

- планирование, позволяющее определять цели, приоритеты, ресурсы, иметь точные данные о натурально-вещественных и финансово-стоимостных потоках в каждый данный период, а государству экономически и административно воздействовать на них в публичных интересах в точном соответствии с Конституцией РФ;

- программирование, позволяющее выделять наиболее социально значимые проблемы, требующие комплексного подхода и целевого использования ресурсов.

Восстановление конституционного института планирования является необходимой основой для возрождения сбалансированной экономики, способной обеспечить потребности российского общества.

§ 3. Конституционная регламентация финансов в зарубежных европейских государствах

1. Предварительные замечания

Конституции всех зарубежных европейских государств придают исключительное значение регламентации финансов как одного из важнейших факторов развития экономики. Так, в Бельгии регламентации финансов посвящена часть V Конституции, Германии - раздел X Основного Закона ФРГ, Греции - глава 6 Конституции, Польше - раздел X, Румынии - часть IV Конституции, Словении - глава VI Конституции, Финляндии - глава 7 Конституции, Швейцарии - глава 3 Конституции, Швеции - глава 9 Конституции. В других зарубежных европейских государствах конституционной регламентации также придается большое значение.

Следует обратить внимание на то, что в ряде конституций зарубежных европейских государств используется понятие финансового законодательства. Так, в ст. 34 Конституции Франции под финансовым законодательством понимаются "доходы и расходы государства с соблюдением условий и оговорок, предусматриваемых органическим законом". Конституция Ирландии определяет финансовое законодательство как "установление, отмена, уменьшение, изменение или регулирование налога, установление оплаты долга или другого

обременения государственных финансов или изменения или отмены такого обременения..." (ст. 22).

2. Конституционная регламентация налогообложения

Одно из центральных мест в конституционной регламентации финансов в зарубежных европейских государствах занимают вопросы налогообложения. В большинстве конституций закреплено требование о том, что введение, изменение и отмена налогов должны происходить только на основании закона. Так, Основной закон Финляндии от 11 июня 1999 г. предписывает следующие нормы: "Государственные налоги устанавливаются законом, который должен содержать предписания о принципах налогообложения и уровне налогов, а также о правовой защите налогоплательщиков" (ч. 1 § 81). В Конституции Бельгии 1994 г. подчеркивается, что "никакой налог в пользу государства не может быть установлен иначе как законом" (§ 1 ст. 170). Конституция Греции 1975 г. устанавливает следующие требования к налогообложению: "Никакой налог не может налагаться и взиматься без наличия формального закона, определяющего субъекты налогообложения, дохода, вид собственности, расходы и финансовые операции или их категории, к которым данный налог относится" (ч. 1 ст. 78).

Аналогичные требования к законам о налогообложении закреплены в конституциях других зарубежных европейских государств.

Особый интерес вызывает конституционная регламентация системы налогообложения в главе X "Финансы" Основного Закона ФРГ, поскольку установление системы налогообложения на уровне конституции не является характерным для большинства зарубежных европейских стран. В соответствии со ст. 106 Основного Закона ФРГ Федерации принадлежат доходы от финансовых монополий и следующие налоговые поступления: 1) таможенные пошлины; 2) косвенные налоги в той мере, в какой они не поступают землям; 3) налог с грузового автотранспорта; 4) налоги с оборота капитала, страховой и с обменных операций; 5) единовременный налог на имущество и компенсационные выплаты, взимаемые для выравнивания расходов земель; 6) дополнительные сборы к подоходному налогу и налогу с корпораций; 7) налоги в рамках Европейского Сообщества.

В ст. 34 Основного Закона ФРГ регламентируются налоговые поступления земель: 1) налог на имущество; 2) налог с наследства; 3) налог на автомашины; 4) транспортные налоги, если они не поступают Федерации или Федерации и землям одновременно; 5) налог на пиво; 6) вычеты из доходов игорных учреждений.

Следует подчеркнуть, что введение дополнительных налогов и сборов в Германии возможно только в том случае, если они являются разновидностью налогов и сборов, предусмотренных в ст. 106 Основного Закона ФРГ.

Весьма подробно регулируются бюджетно-налоговые отношения между Федерацией и субъектами Федерации в Швейцарии. В Конституции Швейцарии 1999 г. установлены максимальные размеры прямых налогов, вводимых

союзными органами: не более 11,5% с дохода физических лиц; не более 9,8% с чистого дохода юридических лиц; не более 0,825 промилле с капитала и резервов юридических лиц (ч. 1 ст. 128).

В соответствии с Конституцией Швейцарии Союз при определении тарифов должен принимать во внимание финансовое обременение кантонов и заботиться о соразмерной финансовой компенсации. В частности, Конституция устанавливает размеры отчислений от прямых союзных налогов, направляемых кантонам, в том числе на выравнивание их финансового положения. В компетенцию Федерации входит также принятие мер, направленных на устранение "межкантонального двойного налогообложения" (ч. 3 ст. 127).

Особый научный и практический интерес вызывают те разделы Конституции Швейцарии, в которых говорится о необходимости гармонизации союзного и регионального налогового законодательства. Под гармонизацией налоговой политики в других зарубежных странах обычно понимается приведение в соответствие взаимной соразмерности налоговых систем различных государств и регионов. Так, согласно ч. 2 ст. 129 Конституции Швейцарии "гармонизация распространяется на обязанность уплаты налогов, предмет и определение времени уплаты налогов, процессуальное и налоговое уголовное право". Вне сферы гармонизации налогового законодательства остаются установление тарифов налогообложения, ставок налогов и не облагаемых налогами сумм. Установление принципов гармонизации прямых налогов Союза, кантонов и общин возложено на союзные органы Швейцарии.

Одно из центральных мест в конституционной регламентации налогообложения зарубежных европейских государств занимает принцип равенства и всеобщности. В большинстве конституций указывается на необходимость учитывать фактическую способность или возможность граждан к уплате налогов. Например, согласно ч. 1 ст. 31 Конституции Испании 1978 г. "каждый участвует в финансировании общественных расходов в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливой налоговой системы, основанной на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, которая ни в коем случае не должна предусматривать конфискацию". В Конституции Италии закреплено требование о всеобщности налогообложения, которое должно практически реализовываться в участии всех граждан в государственных расходах в соответствии со своей налоговой платежеспособностью (ч. 1 ст. 53).

Таким образом, в большинстве конституций зарубежных европейских государств осуществление принципа всеобщности и равенства налогообложения ставится в прямую зависимость от имущественного положения налогоплательщиков.

В конституциях зарубежных европейских государств предусмотрены жесткие ограничения на введение налоговых льгот или привилегий. Так, Конституция Бельгии 1994 г. устанавливает запрет на установление любых привилегий, а любые исключения могут предоставляться только в рамках закона и при наличии необходимых обоснований (ч. 1 ст. 172). Сходным образом регламентируется введение налоговых льгот в Конституции Люксембурга: "Никакие привилегии в области налогообложения не могут быть установлены.

Никакое освобождение от налогов или их снижение не могут быть установлены иначе как законом". При этом конституции всех зарубежных европейских государств предусматривают возможность прогрессивного налогообложения, введения налоговых льгот с учетом имущественного положения населения или экономических возможностей субъектов хозяйствования. В Конституции Португалии 1976 г., например, записано, что подоходный налог должен способствовать уменьшению неравенства и быть "единым и прогрессивным, учитывающим потребности и доходы семьи в целом" (ч. 1 ст. 104).

В соответствии с конституционной регламентацией в зарубежных европейских государствах налоговым законам не может придаваться обратная сила. Так, Конституция Греции закрепляет это предписание следующим образом: "Налог или какое-либо иное финансовое бремя не может налагаться законом, имеющим обратную силу, распространяющуюся за рамки предшествующего введению налога финансового года" (ч. 2 ст. 78). Сходное требование записано в Конституции Швеции: "Налог или иные выплаты государству не могут взиматься в большем размере, чем это вытекает из предписания, имевшего силу тогда, когда возникли обстоятельства, которые вызвали установление налога или выплаты" (§ 10 гл. 2).

Как известно, цели налогообложения многообразны и во многом зависят от уровня экономического развития страны и расстановки политических сил. В связи с таким пониманием приоритетов налоговой политики в конституциях сформулированы лишь общие цели налогообложения.

3. Принципы бюджетной системы

Среди источников бюджетного права зарубежных европейских государств следует назвать прежде всего конституции. В них устанавливаются принципы бюджетной политики, а также определяются полномочия субъектов бюджетного процесса - парламента, президента и правительства.

Следует выделить ряд общих принципов, предусмотренных для бюджетной системы в конституциях этих стран: сбалансированность, ежегодность, единство, обязательное облечение бюджета в форму законодательного акта.

Во всех европейских странах одним из основополагающих конституционных принципов является сбалансированность бюджета. В Основном Законе ФРГ закреплена норма: "Доходы и расходы должны быть сбалансированы в бюджете" (ч. 1 ст. 110). Сходное требование о необходимости достижения сбалансированности бюджета записано в Конституции Финляндии: "Содержащиеся в бюджете ассигнования должны покрываться доходами" (ч. 2 § 84). В Конституции Польши 1997 г. установлен запрет на покрытие "бюджетного дефицита путем взятия обязательств перед центральным банком государства" (ч. 2 ст. 220). В Конституции Швейцарии закреплено требование к союзным органам обеспечивать "устойчивое равновесие между своими расходами и доходами" (п. 1 с. 126).

В ряде конституций закреплён принцип эффективности, экономичности и

целесообразности использования бюджетных средств. Так, Конституцией Австрии при составлении, ведении и исполнении бюджета предписано заботиться об учете "принципов экономичности, рентабельности и целесообразности" (ч. 1 ст. 51а).

Во всех конституциях зарубежных европейских стран закреплён принцип единства бюджета. Суть этого принципа в том, что все доходы и расходы государства должны быть объединены в рамках одного универсального бюджета. Причём единство бюджета проявляется прежде всего в единстве бюджетной системы и в единой бюджетной классификации. В Конституции Бельгии, например, записано: "Все поступления и расходы государства должны быть внесены в бюджет и финансовый отчет" (ч. 2 ст. 174). Аналогичное требование содержится в Основном Законе ФРГ: "Все доходы и расходы Федерации должны включаться в бюджет" (ч. 1 ст. 110). Сходным образом этот общий принцип трактуется в Конституции Словении 1990 г.: "Все доходы и расходы государства и местных сообществ по финансированию публичных потребностей должны быть отражены в их бюджете" (ст. 147).

Следует подчеркнуть, что на современном этапе экономического развития зарубежных стран осуществление принципа единства бюджета становится все более затруднительным. Во многом это объясняется высоким уровнем кредитных отношений в экономической политике государств, что не позволяет учитывать все доходы и расходы в едином бюджете. Поэтому парламенты вынуждены отдельно принимать присоединенные бюджеты, специальные счета казначейства, автономные бюджеты, целевые фонды. Эти дополнительные бюджеты, специальные счета казначейства и различные целевые фонды представляют собой исключения из принципа единства бюджета.

Отметим и такой момент: присоединенные бюджеты принимаются в отношении государственных органов, не имеющих свойства юридического лица. Так, например, во Франции утверждается шесть присоединенных бюджетов наряду с основным бюджетом.

Одной из характерных особенностей конституционной регламентации финансов в зарубежных европейских странах является принцип ежегодности, который включает в себя такое основополагающее требование, как обязательное принятие бюджета до начала планируемого финансового года. Неукоснительное соблюдение этого правила позволяет обеспечивать действенный контроль за использованием бюджетных средств. В большинстве зарубежных европейских стран бюджет принимается на один год (Бельгия, Болгария, Дания, Испания, Италия, Румыния, Словения, Хорватия и др.). Однако ряд конституций предусматривает возможность принятия бюджета на два года или на более длительный срок. Так, согласно ч. 2 ст. 110 Основного Закона ФРГ "бюджет утверждается законом на один финансовый год или на несколько лет, раздельно по годам до начала первого отчетного периода. Для некоторых частей бюджета можно предусмотреть их действие в различные отрезки времени, разнесенные по годам".

Например, в Германии военный бюджет принимается на семь лет (военный септенат) при условии ежегодного санкционирования расходов рейхстагом. Принцип ежегодности бюджета закреплён в Конституции Греции:

"Все доходы и расходы государства должны быть внесены в годовой бюджет и в отчет о его исполнении" (ч. 2 ст. 79). Однако в порядке исключения в этой стране допускается составление бюджета на двухлетний срок на основании специального закона (ч. 6 ст. 79). Сходные требования к составлению бюджета установлены в Конституции Швеции: "Риксдаг осуществляет бюджетное регулирование на ближайший бюджетный год или в связи с особыми причинами на иной бюджетный период" (§ 3 гл. 9).

В соответствии с конституциями зарубежных европейских стран государственный бюджет принимается каждый год и на один бюджетный или финансовый год. В ряде стран он именуется административным годом, например в Лихтенштейне.

4. Вопросы финансирования бюджета

В большинстве зарубежных европейских стран финансовый год начинается с 1 января. В то же время в Великобритании, Дании и на Мальте он исчисляется с 1 апреля, Норвегии и Швеции - с 1 июня. Принцип ежегодности бюджета предполагает продолжительность бюджетных полномочий. Однако в случае непринятия бюджета в установленные законом сроки в конституциях зарубежных стран предусмотрены исключения из принципа ежегодности. Например, в Австрии, если Национальный совет (нижняя палата Федерального собрания) не примет бюджет на следующий финансовый год, должен быть принят Закон о временном финансировании текущих платежей. В случае непринятия Закона о временном финансировании расходы должны производиться в соответствии с теми показателями, которые действовали в предыдущий финансовый год. Причем предусматриваются предельные границы допустимых расходов, то есть бюджет в размере одной двенадцатой. Каждая двенадцатая доля представляет собой бюджет на месяц, который составляет одну двенадцатую доходов и расходов за предыдущий финансовый год (ч. 5 ст. 51).

Аналогичный способ временного финансирования государственных расходов предусмотрен в конституциях Литвы и Эстонии. Так, в Литве в случае несвоевременного утверждения государственного бюджета расходы государства "в начале бюджетного года на каждый месяц не могут превышать одной двенадцатой размера расходов государственного бюджета предыдущего года" (ч. 1 ст. 132 Конституции Литвы 1992 г.). В соответствии со ст. 118 Конституции Эстонии 1992 г. разрешается ежемесячно делать расходы в пределах до одной двенадцатой части расходов предыдущего года, если Государственное Собрание не примет государственный бюджет к началу бюджетного года.

В Конституции Румынии 1991 г. установлен следующий порядок решения проблемы временного финансирования государственных расходов в случае несвоевременного принятия государственного бюджета: "Если закон о государственном бюджете и закон о бюджете государственного социального страхования не был принят по меньшей мере за три дня до истечения

бюджетного года, то до принятия новых бюджетов продолжают применять государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования предыдущего года" (ч. 3 ст. 137). Сходный порядок предусмотрен в Конституции Словении: "Если бюджет не утвержден до первого дня, с которого он должен исполняться, субъекты финансирования временно финансируются согласно предыдущему бюджету".

Основной Закон ФРГ в случае непринятия бюджета на следующий год до окончания данного отчетного года уполномочивает Правительство осуществлять расходы исключительно на следующие цели: а) для содержания установленных законом учреждений и проведения предусмотренных законом мероприятий; б) для выполнения юридически обоснованных обязательств Федерации; в) для продолжения строительства, закупок и других действий или дальнейшего предоставления средств на эти цели, поскольку в бюджете предыдущего года были предусмотрены соответствующие суммы. Если же указанные расходы не покрываются за счет поступлений от налогов, сборов и других источников или резервных фондов предприятий, Федеральное правительство может взять кредит в размере не свыше четверти итоговой суммы бюджета истекшего года (ст. 111).

Конституции зарубежных европейских стран характеризуют бюджет как целостный документ, который должен включать лишь самые общие показатели государственных доходов и расходов. Так, согласно ч. 4 ст. 110 Основного Закона ФРГ "закон о бюджете должен содержать лишь положения, относящиеся к доходам и расходам Федерации и сроку его действия". Конституция Италии устанавливает, что "законом об утверждении бюджета не могут быть установлены новые налоги или новые расходы" (ч. 3 ст. 81). Сходное требование содержится в Конституции Испании (ч. 7 ст. 134). Таким образом, в большинстве европейских стран предусмотрены конституционные ограничения на введение дополнительных норм, несвойственных природе бюджета. В ряде стран эти ограничения предусмотрены в бюджетных кодексах или специальных законах, регулирующих государственное управление в области финансов и бюджета.

Большинство конституций зарубежных европейских стран закрепляют требования специализации бюджета, то есть целевого использования бюджетных средств. Причем государственные средства могут выделяться и расходоваться только на основании проектов, утвержденных парламентом. Конституция Швеции, например, предписывает: "государственные средства не могут расходоваться иначе, чем это установил Риксдаг" (§ 2 гл. 9). В Конституции Дании 1953 г. закреплено требование о том, что никакие расходы не должны оплачиваться, "если они не предусмотрены финансовым законом, принятым Фолькетингом...".

Предметом конституционной регламентации в зарубежных европейских странах стали вопросы долговых обязательств государства. Так, в ФРГ "открытие кредитов, а также принятие ответственности по обязательствам, гарантиям и другим видам обеспечения, которые могут привести к расходам в будущих расчетных годах, требуют законодательного разрешения с указанием их определенных или определяемых размеров".

В соответствии со ст. 43 Конституции Дании "ни один правительственный заем не может быть установлен иначе как законом". Требование обязательного облечения в форму закона любых кредитов и займов государства закреплено и в конституциях других зарубежных стран. Например, согласно Конституции Испании "правительству в соответствии с законом разрешается выпускать государственные займы или брать кредиты" (ч. 1 ст. 135).

5. Парламентский контроль исполнения бюджета

В конституциях зарубежных европейских стран, основополагающим элементом которых является принцип разделения властей, исключительно важная роль отводится парламентскому контролю за исполнением бюджета и расходованием государственных средств. Так, Основной Закон ФРГ устанавливает обязанность Правительства предоставлять в Бундестаг и Бундесрат отчет о всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и о государственном долге за следующий финансовый год (ч. 1 ст. 114).

В большинстве зарубежных европейских стран для повышения эффективности парламентского контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств создается специализированный коллегиальный орган типа Счетной палаты. Так называются органы контроля в Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Греции, Испании, Италии, Португалии, Румынии, Франции, ФРГ. В Польше орган данного типа именуется Верховной контрольной палатой, в Словении - Счетным судом, в Финляндии - Ревизионным ведомством.

В соответствии с конституциями аналогичные функции исполняются должностным лицом парламента - аудиторами в Дании, государственными контролерами в Латвии, Литве, Эстонии, государственными ревизорами в Финляндии.

Конституции европейских государств относят Счетные палаты к органам парламента, осуществляющим контроль за исполнением бюджета. В их число входят Австрия, Венгрия. В ряде стран Счетные палаты обладают статусом самостоятельного высшего органа финансового контроля (Болгария, Испания, Польша, ФРГ). В остальных странах счетные палаты наделены некоторыми функциями судебных органов. К этой группе относятся Счетные палаты Греции, Италии, Португалии, Франции, Счетный суд Словении.

Характерной особенностью данных органов контроля за исполнением бюджета является их подотчетность парламенту.

Конституции и принятые на их основе законы наделяют органы парламента широкими полномочиями в сфере финансового контроля. Так, Конституция Бельгии закрепляет за Счетной палатой следующие полномочия: на нее "возложена обязанность по рассмотрению и упорядочиванию счетов общего управления и всех тех, кто подотчетен государственному казначейству. Она следит за тем, чтобы ни одна расходная статья бюджета не была превышена и никакой перевод средств из одной статьи

в другую не имел места. Палата осуществляет также общий контроль за операциями, связанными с установлением и взиманием налогов, получаемых государством, включая фискальные поступления. Она утверждает счета различных государственных административных органов и обязана представить с этой целью любые сведения и необходимые отчетные документы. Общий государственный финансовый отчет предоставляется Палате представителей с замечаниями Счетной палаты" (ст. 180).

В соответствии с Основным Законом ФРГ "Федеральная счетная палата, члены которой обладают независимостью судей, проверяет расчеты, а также рентабельность и правильность ведения бюджета и руководства экономикой" (ч. 2 ст. 114).

6. Некоторые выводы

Таким образом, в большинстве зарубежных европейских стран придается исключительно важное значение конституционной регламентации финансов как одному из факторов развития экономики и социальной стабильности.

Конституции зарубежных европейских стран характеризуют налогообложение не только как средство покрытия государственных расходов, но и как инструмент экономической политики. Осуществление регулирующей функции налога позволяет государству более активно участвовать в координации процесса общественного воспроизводства.

Одной из важнейших целей налогового обложения на современном этапе развития конституционной регламентации финансов стали социальные аспекты.

Говоря о регламентации бюджетной политики, следует указать на стремление большинства стран закрепить в конституциях основополагающие принципы бюджетного права и стремление к усилению парламентского контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств.

§ 4. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы

1. Предварительные замечания

Состояние окружающей среды и организация рационального природопользования становятся все более актуальной проблемой современности, особенно в промышленно развитых и густонаселенных странах Европы. В конституциях европейских государств получают отражение экологические проблемы и основные способы регулирования отношений человека, общества, государства с окружающей природной средой, предупреждения ее деградации.

На отражение проблем охраны окружающей среды в основных законах европейских стран наложили отпечаток как исторические обстоятельства подготовки, обсуждения и принятия конституций, так и уровень социальной

защищенности населения, правовые традиции и реалии современности, степень обеспеченности правовых деклараций экономическими условиями жизни, климат, плотность населения и острота вопросов о наличии, распределении и рациональном использовании земель и иных природных ресурсов.

В конституциях, принятых в первой половине XX в., лишь изредка можно встретить достаточно скудные общие принципы использования природных ресурсов - земли, ее недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха. В конце XX в. в связи с надвигающимся экологическим кризисом в основные законы стран Европы вносятся не только положения о рациональном потреблении и сбережении природных благ как условий жизни человека, но и дополнения о правах человека на окружающую среду, его экологических обязанностях, мерах государства по оздоровлению природы, прежде всего в целях охраны здоровья людей, о формах собственности на природные ресурсы.

Понятно, что в основных законах предусматриваются лишь вехи, контуры государственной и правовой экологической политики, которая потом проявляется в законодательстве и в процессе его применения, но и по конституционным нормам-принципам можно судить о главных направлениях, принципах и проявлениях природоохранной деятельности, проецировании ее на остальные конституционные и иные правовые институты.

Немаловажен и полезен сравнительный анализ российских конституционных и иных законодательных природоохранных положений и конституционных природоохранных положений других стран европейского континента [*\(19\)](#).

Такой анализ порой затруднен некоторой разницей в терминологии [*\(20\)](#). Однако в ряде случаев ее можно преодолевать с помощью научного толкования, допустимых профессиональных разъяснений и комментирования.

Охрана окружающей среды тесно связана с природопользованием, логически вытекает из него, что обуславливает взаимосвязь соответствующих конституционных предписаний о статусе, использовании и охране природных ресурсов. Общеизвестным остается положение о том, что природопользование и охрана природной среды в современных условиях не противоречат друг другу, не могут быть взаимоисключаемыми, но, наоборот, неразрывны, являются двумя сторонами "одной медали" - взаимоотношений общества и природы.

2. Экологические права и обязанности граждан

Конституции европейских стран восприняли и ввели природоохранные нормы прежде всего через европейские концепции прав и свобод человека и гражданина, провозгласив в последней трети XX в. соответствующие естественные экологические права граждан, ставшие составной частью так называемых прав второго поколения.

В Конституции Королевства Бельгии, например, право каждого вести жизнь, соответствующую человеческому достоинству, конкретизируется в праве на здоровую окружающую среду наряду с правом на достойное жилище и правом на культурное и социальное процветание.

Конституции многих европейских стран закрепляют право граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду (Словакия, Словения, Украина, Чехия). В ряде конституций это положение конкретизируется либо формулируется иначе: в Болгарии содержится дополнение: "в соответствии с установленными стандартами и нормативами"; в Испании - "для развития человека"; в Молдове - "на экологически безопасную для жизни и здоровья среду, а также на безопасные продукты питания и предметы быта"; в Норвегии - "на ту окружающую среду, которая сохраняет здоровье, и на охрану природной продовольственной продукции и ее многообразие"; в Португалии - "жить в человеческой здоровой среде, в условиях экологического равновесия".

Согласно Конституции Республики Беларусь и ряда других стран каждый имеет право не только на благоприятную окружающую среду, но и на возмещение соответствующего вреда; при этом в Азербайджане, Молдове - ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением; в Беларуси, Украине - вреда, причиненного нарушением права на благоприятную среду; в Словении закон устанавливает условия и размер возмещения ущерба, причиненного окружающей среде.

Важным средством обеспечения права на окружающую среду считается получение соответствующей экологической информации. В Азербайджанской Республике каждый обладает правом собирать сведения о подлинном состоянии окружающей среды. В Республике Беларусь гражданам гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды. В Албании, Норвегии, Польше, Чехии такое право предусматривается лишь в качестве общего принципа, а подробнее - во внутреннем законодательстве и в межгосударственных соглашениях. В Словакии информация об окружающей среде должна содержать причины и последствия ее состояния ^{*(21)}.

Заметим, что в России указанная конституционная формула воспроизводится на уровне Федерального закона "Об охране окружающей среды" 2002 г.; подготовлен, но не принят законопроект о гарантиях прав граждан на экологическую информацию. Россией не ратифицирована и европейская Орхусская конвенция о широком доступе всех граждан к экологической информации.

В Республике Казахстан сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом. Молдова и Украина гарантируют каждому право на свободный доступ к достоверной информации о состоянии природной среды, условиях жизни и труда, качестве продуктов питания и предметов быта и на ее распространение. В Молдове утаивание или искажение информации о вредных для здоровья людей факторах запрещается законом, в Украине такая информация никем не может быть засекречена.

Право на окружающую среду и пользование природными благами может иметь некоторые конституционные ограничения.

В Беларуси, к примеру, осуществление любого права собственности не должно наносить вреда окружающей среде (в Чехии - сверх норм, установленных законом), что поднимает природоохранные ограничения на

более высокий и широкий уровень. Почти аналогично в Украине: использование собственности не может наносить вред правам, свободам и достоинству граждан, интересам общества, ухудшать экологическую ситуацию и природные качества земли.

Во многих зарубежных европейских странах меры по оздоровлению окружающей среды увязываются с обеспечением прав граждан на охрану здоровья (Беларусь, Венгрия, Польша, Россия, Швейцария). Согласно Конституции Хорватии каждый имеет право вести здоровый образ жизни, государство обеспечивает право граждан на здоровую окружающую среду.

Права людей на природные ресурсы и окружающую среду в ряде государств ограничиваются также гражданством. В Австрии устанавливаются административные ограничения для иностранцев в отношении купли-продажи земельных участков. В Армении правом собственности на землю не пользуются иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением случаев, предусмотренных законом. В Литве земля, ее внутренние воды, леса, парки на праве собственности могут принадлежать только гражданам Литовской Республики и государству. В Словении иностранцы не могут приобретать право собственности на землю иначе как в порядке наследования при условии взаимности.

Все большее место завоевывает доктрина обеспечения прав соответствующими обязанностями - как граждан, так и должностных лиц, муниципальных и государственных органов. Некоторые европейские ученые в то же время скептически относятся к отражению в конституциях и законодательстве экологических обязанностей, полагая преимущественно права за гражданами, причем от их рождения, а за созданными ими государствами - обязанности перед гражданами.

В Российской Федерации (ст. 58 Конституции), Азербайджане (ст. 78), Беларуси (ст. 55), Болгарии (ст. 55), Испании (ст. 45), Казахстане (ст. 38), Македонии (ст. 43), Португалии (ст. 66), Словакии (ст. 44), Словении (ст. 73), Украине (ст. 66), Финляндии (ст. 375) предусматриваются обязанности каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

В Словакии никто не имеет права сверх норм, установленных законом, создавать угрозу или наносить ущерб окружающей среде и природным ресурсам. В Эстонии каждый обязан возмещать нанесенный им окружающей среде ущерб. По ст. 54 Конституции Литвы законом запрещается истощать землю, ее недра, воды, загрязнять воды и воздух, оказывать радиационное воздействие на окружающую среду, а также обеднять растительный и животный мир.

Однако в большинстве конституций европейских стран основные полномочия по сбережению природных ресурсов предусматриваются за государством и в ряде случаев подробно конкретизируются.

3. Государственное управление охраной окружающей среды

В конституциях ряда европейских стран значение природных благ поднято до уровня преамбул Основных законов и носит достаточно общий, но концептуальный характер. По Конституции Чехии 1992 г. граждане "полны решимости сообща беречь и развивать полученное в наследство природное и культурное, материальное и духовное богатство...".

В ст. 3 Конституции Хорватии к высшим ценностям конституционного строя Республики отнесены свобода, равенство, национальное равноправие, миротворчество, социальная справедливость, уважение прав человека, неприкосновенность собственности, охрана природы и окружающей среды, верховенство права и демократическая многопартийная система. Согласно ст. 69 Конституции граждане, государственные, публичные и хозяйственные органы и объединения должны в пределах своих полномочий проявлять особую заботу о защите здоровья людей, природы и окружающей среды.

В соответствии с Конституцией Словении законом устанавливаются условия использования природных богатств. Государство заботится об охране окружающей среды; в этих целях законом устанавливаются условия и порядок осуществления хозяйственной и иной деятельности. Животные защищены законом от истязаний. Государство и местные сообщества заботятся о сохранении природного и культурного наследия. В целях целесообразного использования земель устанавливаются особые условия их эксплуатации; законом устанавливается особая защита сельскохозяйственных угодий.

Согласно Основному закону Финляндии, власть должна содействовать обеспечению здоровой окружающей среды и обеспечивать каждому право влияния на принятие решений по вопросам, которые касаются его собственной жизненной среды.

Республика Казахстан ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Литовская Республика проявляет заботу об охране естественной природной среды, животного и растительного мира, отдельных природных объектов и представляющих особую ценность местностей, осуществляет надзор в целях бережного использования, а также восстановления и преумножения природных ресурсов. Чехия заботится о бережном использовании природных ресурсов и охране природных богатств. Республика Сан-Марино охраняет историческое и художественное достояние и окружающую среду [*\(22\)](#). Латвийская Республика защищает право каждого на жизнь в благоприятной среде путем предоставления сведений о ее состоянии и заботы о ее сохранении и улучшении. Македония обеспечивает условия для осуществления права граждан на здоровую окружающую среду.

В Польше публичные власти проводят политику, обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую безопасность; охрана окружающей среды является обязанностью публичных властей; публичные власти поддерживают действия граждан, направленные на охрану и улучшение состояния окружающей среды.

В Конституции Словакии содержится положение об экономном использовании природных ресурсов, об экологическом равновесии и о действенной заботе об окружающей среде и обеспечении охраны определенных видов дикорастущих растений и диких животных.

Согласно Конституции Греции законом регулируются вопросы собственности, эксплуатации и управления морскими лагунами и крупными озерами, реализации возникающих в результате их высыхания территорий.

Государственные органы Королевства Нидерланды должны заботиться о сохранении населения, защите и улучшении окружающей среды. Важная роль ввиду географического положения страны здесь придается водопользованию и охране вод и от вод. Нормотворческие и иные полномочия органов водного контроля, вопросы обеспечения доступа общественности к их заседаниям устанавливаются Актом парламента. Им также устанавливается порядок осуществления контроля за деятельностью органов водного контроля со стороны провинций. Решения органов водного контроля могут быть отменены только когда они противоречат закону или общественным интересам (ст. 133 Конституции).

Республика Болгария обеспечивает охрану и воспроизводство окружающей среды, поддержание живой природы и ее разнообразие и разумное использование природных богатств и ресурсов страны. В Беларуси государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды. В Турции государство гарантирует сохранение исторического, культурного и естественного богатства и ценностей и принимает необходимые для этого меры.

В соответствии с Конституцией Испании органы власти следят за рациональным использованием всех природных ресурсов в целях сохранения и улучшения качества жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды, опираясь при этом на необходимую коллективную солидарность.

Государственные органы Норвегии принимают более детальные постановления для выполнения конституционных положений о праве каждого на окружающую среду и на получение сведений о состоянии природной среды и о влиянии на нее мероприятий. В Польше публичные власти обязаны бороться с эпидемическими заболеваниями и предупреждать негативные для здоровья последствия деградации окружающей среды.

В Греции охрана природной и культурной окружающей среды является обязанностью государства. Оно обязуется принимать специальные превентивные или репрессивные меры для ее охраны. Закон определяет вопросы, касающиеся охраны лесов и в целом лесных территорий. Запрещается изменение целевой функции государственных лесов и лесных территорий, если для интересов национальной экономики не является более важным их сельскохозяйственная эксплуатация или иное использование, диктуемое государственными интересами.

Подробно регламентируется охрана среды при градостроительстве. Регулирование и контроль структуры землеустройства Греции, формирования, развития, застройки и расширения городов и вообще жилых районов входят в компетенцию государства. Целью этого является обеспечение функциональной целостности и развития жилых массивов, достижение наилучших условий жизни. Для активизации градостроительной деятельности и благоустройства владельцы недвижимости в принудительном порядке участвуют в

предоставлении без компенсации необходимой территории для сооружения улиц, площадей и иных объектов общего пользования, а также берут на себя расходы по благоустройству и сооружению мест и объектов общего пользования, как это определено законом на основе утвержденного плана (ст. 24 Конституции Греции 1975 г.).

Достаточно полно формулируются положения об охране окружающей среды и качества жизни в Конституции Португалии, где государство обязано через собственные органы, а также опираясь на народную инициативу и поддержку, для обеспечения права на окружающую здоровую среду в условиях устойчивого развития:

- предупреждать и контролировать загрязнение среды и его последствия, а также виды эрозии *(23);

- благоустраивать и содействовать благоустройству территории с учетом сбалансированного социально-экономического развития и сохранения ландшафтов *(24);

- создавать и обеспечивать развитие заповедников и естественных парков, парков отдыха, а также классифицировать и охранять природные достопримечательности, с тем чтобы гарантировать сохранность природы и культурных ценностей *(25);

- содействовать в сотрудничестве с местными органами власти качества городской среды и городской жизни *(26);

- способствовать приданию экологической направленности различным сферам политики, разрабатываемой и проводимой на отраслевом уровне; развивать образование по проблемам окружающей среды и воспитание уважения к ценностям окружающей среды *(27);

- обеспечивать путем проведения соответствующей налоговой политики сочетание развития с охраной окружающей среды и качеством жизни (ст. 66).

Согласно ст. 168 Конституции Турции природные богатства и ресурсы находятся в распоряжении и под контролем государства. Право исследовать и эксплуатировать ресурсы принадлежит государству, оно может делегировать это право физическим и юридическим лицам на определенный срок. Какие из природных богатств и ресурсов исследуются и эксплуатируются государством совместно с ними, а какие непосредственно этими лицами, определяется законом, равно как и условия, процедуры и принципы контроля и надзора со стороны государства, а также санкции, которые необходимо применить.

Как видим, конституциями большинства европейских стран участие государства в охране окружающей среды регламентируется по-разному, с разной степенью детализации и гарантированности.

4. Разграничение компетенции между уровнями власти

Для понимания конституционного регулирования природоохранных и природоресурсных отношений немаловажное значение имеет не только закрепление экологических функций государства, но и их распределение по институтам, ветвям и этажам публичной власти, что особенно актуально для

федеративных, больших государств.

Федеративная Республика Германия управляет федеральными водными путями через собственные ведомства. Во внутреннем судоходстве Федерация выполняет государственные задачи, выходящие за пределы одной земли. Она может передавать управление федеральными водными путями, поскольку они проходят по территории одной земли, этой земле по ее просьбе с правом управления по поручению. При управлении, расширении и сооружении новых водных путей должны по соглашению с землями приниматься во внимание требования охраны ландшафтов и водного хозяйства (ст. 89 Основного Закона ФРГ).

По Конституции Австрийской Республики к ведению Федерации относятся: горное дело; лесное хозяйство, включая пастбища; водное право; регулирование состояния и содержание водохранилищ в целях обеспечения безопасности при половодьях, а также для судоходства и лесосплава; строительство и содержание в природе плотин, водных путей (ст. 10, п. 2).

В Германии Федерация имеет право издавать основополагающие предписания по вопросам охотничьего дела, охраны природы и поддержания ландшафтов; отведения земель, организации территорий и водоснабжения; охраны немецкого культурного наследия от вывоза за границу.

Конкурирующая законодательная компетенция (когда земля может законодательствовать лишь тогда и постольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своей законодательной компетенцией) распространяется в ФРГ на гражданское право - передачу земли, природных ресурсов и средств производства в общественную собственность или иные формы общественного хозяйства; содействие производству в сельском и лесном хозяйстве, рыболовство в открытом море и прибрежных водах, а также охрану побережья; устранение отходов, охрану воздушного бассейна от загрязнения и борьбу с шумом (ст. 74 Основного Закона).

ФРГ участвует в выполнении землями их задач, если эти задачи имеют значение для всего общества и участие Федерации необходимо для улучшения жизненных условий, в частности, в улучшении аграрной структуры и защиты береговой линии (ст. 91а). Европейский Суд признал ответственность Федерации за состояние природоохранной деятельности земель в случаях трансграничного загрязнения последними прилегающих территорий других стран, что дало повод к усилению централизованных функций федерального Министерства атомной энергии и охраны окружающей среды.

В Австрии к ведению Федерации относится законодательство, а к ведению земли - исполнительная деятельность по вопросу проверки на совместимость с окружающей средой проектов, предполагающих значительное воздействие на окружающую среду; если существует необходимость в издании единых предписаний, то требуется одобрение таких проектов.

В Норвегии, чтобы заботиться о своем праве на окружающую среду для существующего поколения, граждане имеют право на получение сведений о влиянии на природу планируемых и осуществляемых мероприятий (ст. 110в дополнила Конституцию в 1992 г.).

К ведению Федерации в Австрии относится установление общих

принципов законодательства, а к ведению земли - издание конкретизирующих законов и исполнительная деятельность по вопросам природных источников, земельной реформы, в частности аграрных преобразований, защиты растений от заболеваний и вредителей.

В Конституции Российской Федерации отсутствует аграрное право, которое развивается, в основном, на уровне субъектов РФ. Согласно п. 3 ст. 36 Конституции, условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона. Это получило отражение в Земельном кодексе РФ 2001 г. Подробное размежевание экологической компетенции осуществляется в ст. 71 и 72 Конституции России.

К исключительному ведению высших государственных органов Грузии относятся статус и охрана территориальных вод, воздушного пространства, континентального шельфа страны и особой экономической зоны; рыболовство в океане и открытом море; погранично-санитарный кордон; законодательство о земле, недрах и природных ресурсах (ст. 3 Конституции Грузии). В России (ст. 114 Конституции) и Беларуси (ст. 107 Конституции) Правительство обеспечивает проведение единой государственной политики в области здравоохранения, экологии.

Наиболее подробному регулированию подвергается "Окружающая среда и пространственное планирование" (название раздела, состоящего из 8 статей) в союзной Конституции Швейцарской Конфедерации.

Здесь предусматриваются:

компетенция Союза, который:

- издает предписания об охране человека и окружающей его природной среды от вредных или обременительных воздействий; заботится об избежании таких воздействий; расходы по их избежанию и устранению несут виновные. Устанавливает принципы пространственного планирования, которое возлагается на кантоны, и служит целесообразному и экономному использованию земли и упорядоченному заселению страны; поощряет и координирует эти усилия кантонов и сотрудничает с ними;

- заботится об экономном использовании и охране водных ресурсов, а также о воспрепятствовании вредным воздействиям воды; устанавливает принципы, относящиеся к сохранению и выявлению водных ресурсов, к использованию вод для производства энергии и в целях охлаждения, а также к другим вмешательствам в кругооборот воды; издает предписания об охране вод, об обеспечении соразмерных количеств остатков воды, о гидротехническом строительстве, о безопасности водонапорных сооружений и о воздействии на осадки;

- имеет право использовать воды для своих транспортных предприятий, уплачивает за это сбор и возмещение;

- вопрос о правах на международные водные ресурсы и связанные с этим сборы решает с привлечением соответствующих кантонов; принимает решение, если кантоны не могут прийти к согласию относительно прав на межкантональные водные ресурсы; при выполнении своих задач учитывает просьбы кантонов, являющихся местом происхождения воды; заботится о том, чтобы могли выполняться защитные, экономические и социальные функции

лесов; устанавливает принципы охраны лесов; поощряет мероприятия по сохранению лесов;

- при выполнении своих задач принимает во внимание интересы охраны природы и родного края; бережет ландшафты, пейзажи, исторические места, а также памятники природы и культуры, сохраняет их в первоначальном виде, если публичный интерес этого требует; может поддерживать усилия по охране природы и родного края и приобретать или гарантировать по договору или посредством изъятия собственности объекты, имеющие общешвейцарское значение;

- издает предписания для охраны животного и растительного мира и для сохранения их жизненного пространства в естественном многообразии; защищает находящиеся под угрозой уничтожения виды от истребления; устанавливает принципы относительно осуществления рыболовства и охоты, в особенности для сохранения многообразия видов рыб, дикоживущих млекопитающих и птиц;

- издает предписания об охране животных. Регулирует: содержание животных и уход за ними; опыты на животных и вмешательства в живое животное; употребление животных; ввоз животных и продуктов животного происхождения; торговлю животными и их транспортировку; умерщвление животных (ст. 73-80);

- заботится о том, чтобы сельское хозяйство вносило вклад в сохранение естественных основ жизни и поддержание культурного ландшафта; пополняет крестьянские доходы прямыми выплатами для достижения соразмерной компенсации за произведенную продукцию при условии доказанности выполнения экологических требований;

- поощряет экономически целесообразными стимулами формы производства, которые особо близки к природе, сберегают окружающую среду и животный мир; охраняет окружающую среду от вреда, причиняемого чрезмерным использованием удобрений, химикатов и других вспомогательных материалов (ст. 104); издает предписания о борьбе с заразными, широко распространенными или злокачественными болезнями людей и животных, о защите от ионизирующего излучения (ст. 118);

общая компетенция, согласно которой Союз и кантоны:

- стремятся к уравновешенному на продолжительное время соотношению между природой и ее способностью к обновлению, с одной стороны, и нагрузкой на нее человека - с другой;

- при выполнении своих задач учитывают требования пространственного планирования; охраняют болота и болотистые ландшафты особой красоты;

компетенция кантонов, которые:

- исполняют предписания Союза об охране окружающей среды и животных, поскольку закон не сохраняет это исполнение за Союзом;

- распоряжаются водными ресурсами;

- в пределах союзного законодательства могут взимать сборы за водопользование; охраняют природу и родной край.

5. Формы собственности на природные ресурсы

Экономическим базисом государственного управления природными ресурсами, природопользования и охраны окружающей среды является собственность на природные ресурсы, на объекты окружающей среды, концептуальное отношение к ним со стороны государств и их конституций. Значение этих факторов возрастает в условиях рыночных отношений, развития конкуренции, антимонополизма и предпринимательства или ускоренного перехода к ним.

Так, все природные богатства Республики Македония, растительный и животный мир по Конституции в соответствии с законом представляют общественный интерес и пользуются особой защитой. В Румынии для работ, представляющих общий интерес, публичная власть может использовать недра под любой недвижимостью при обязательном возмещении собственнику ущерба, нанесенного почве, насаждениям или строениям. Право собственности обязывает к выполнению задач, относящихся к окружающей среде и обеспечению добрососедства, а также к выполнению других задач, которые согласно закону или обычаю возлагаются на собственника (показательно, во-первых, что отношение к окружающей среде сравнивается с добрососедством, а во-вторых, отмечается роль обычая, который в природопользовании может играть чуть ли не решающую роль).

В Федеративной Республике Германия земля и недра, естественные ресурсы могут быть переведены в общественную собственность или в другие формы общественного хозяйства согласно закону, регулиющему виды и размеры возмещения. Федерация является собственником прежних имперских водных путей. Полезные ископаемые и природные ресурсы Эстонии являются национальным богатством, пользоваться которым надлежит рачительно.

Земли

Среди природных ресурсов первое место принадлежит земле как территориальному базису всего производства и проживания людей и как невосполнимому и незаменимому элементу сельскохозяйственного производства.

В Республике Болгария земля признается основным национальным богатством, которое пользуется особой защитой государства и общества. Обрабатываемая земля используется только для сельскохозяйственных целей; изменение ее предназначения допускается в порядке исключения, если доказана необходимость этого, и при условиях и в порядке, определенных законом.

В Италии закон в целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений налагает обязательства на частную земельную собственность, устанавливает ее предельные размеры, содействует улучшению земель, преобразованию крупных землевладений, поддерживает мелкую и среднюю собственность.

В целях общественной пользы законом можно первоначально закрепить

или же посредством возмездного отчуждения передать государству, объединениям трудящихся или потребителей предприятия, относящиеся к источникам энергии и составляющие предмет важных общественных интересов (ст. 43, 44 Конституции Италии 1947 г.).

В России земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ, указанными народами являются все народы, проживающие в пределах Российской Федерации, иначе она не обладала бы суверенитетом над своей территорией.

Особое внимание уделяется использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения, обороту которых в России посвящен специальный закон, а в других государствах отводятся специальные конституционные нормы.

По Конституции Греции особые законы регулируют вопросы собственности и распределения рудников, карьеров, пещер, минеральных, проточных и подземных вод, а также богатства недр вообще. В соответствии с определенной особым законом процедурой допускается перераспределение сельскохозяйственных угодий в целях наиболее эффективного использования земли, а также принятие мер для избежания чрезмерной чересполосицы и облегчения реорганизации существующей мелкой земельной собственности.

Законом могут регулироваться вопросы реализации заброшенных территорий с целью их использования в интересах национальной экономики и содействия безземельным крестьянам, а также вопросы частичной или полной компенсации владельцам в случае их появления вновь в разумные сроки (ст. 18 Конституции).

Большое внимание уделяется земельной собственности и ее сельскохозяйственному использованию в Турции. Здесь государство принимает необходимые меры, чтобы поддерживать и развивать эффективное культивирование земли, предупреждать ущерб вследствие эрозии и обеспечивать землей малоземельных и безземельных фермеров. Для этих целей законом определяется размер наделов земельной собственности в соответствии с различиями сельскохозяйственных регионов и типами сельскохозяйственных угодий. Обеспечение землей малоземельных или безземельных фермеров не должно вести к сокращению производства или к истощению лесных заповедников и другой земли и подземных ресурсов.

Государство содействует фермерам и животноводам в повышении уровня урожая и увеличения поголовья домашнего скота, в приобретении сельскохозяйственного и иного оборудования с целью предупреждения неправомерного использования и уничтожения сельскохозяйственных угодий, лугов и пастбищ, а также увеличения урожая и производства домашнего скота в соответствии с принципами сельскохозяйственного планирования (ст. 45 Конституции).

Порядок выплат компенсаций за землю, конфискованную с целью проведения земельной реформы, осуществления крупных энергетических и ирригационных проектов, выращивания новых лесов, охраны побережья и развития туризма, указывается законом. Если предусматривается оплата в

рассрочку, то рассрочка не может превышать пяти лет. Компенсация за конфискованную земельную собственность, принадлежащую мелкому фермеру, непосредственно обрабатывающему эту землю, во всех случаях выплачивается предварительно (ст. 46).

Моря

В настоящее время увеличивается внимание к минеральным и биологическим ресурсам побережий и морского дна, к юрисдикции государств на соответствующие объекты.

Обратимся в этой связи к конституциям ряда стран.

Согласно Основному закону, исключительной собственностью Болгарии являются подземные богатства, прибрежная пляжная полоса, а также воды, леса и парки, имеющие национальное значение, природные и археологические резерваты, определенные в законе. Государство осуществляет суверенные права над континентальным шельфом и в особой экономической зоне с целью изучения, разработки, использования и хозяйствования по отношению к биологическим, минеральным и энергетическим ресурсам этих морских пространств.

По Конституции Хорватии море, морское побережье и острова, воды, воздушное пространство, полезные ископаемые и другие природные богатства, а также земля, леса, растительный и животный мир, другие природные объекты, недвижимость, имеющая особое культурное, историческое, экономическое и экологическое значение, и определенные законом как объекты, представляющие интерес для Республики, находятся под ее особой защитой.

По ст. 43 Конституции Турции побережья находятся под суверенитетом и в распоряжении государства. При использовании морских побережий, берегов озер или проточных вод, прибрежной полосы морей и озер прежде всего учитывается общественный интерес. Ширина побережий и прибрежных полос в соответствии с целями и условиями их использования людьми определяется законом.

В России подробное регулирование охраны и использования этих морских ресурсов осуществляется в Федеральных законах "О континентальном шельфе Российской Федерации" от 30 ноября 1995 г. N 197-ФЗ (в редакции ФЗ от 11 ноября 2003 г. N 148-ФЗ) и "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации" от 17 декабря 1998 г. N 191-ФЗ (в редакции ФЗ от 11 ноября 2003 г. N 148-ФЗ) (см.: Боголюбов С.А., Краюшкина Е.Г. Комментарий к закону "О континентальном шельфе Российской Федерации". М.: Юстицинформ, 2003). В Конституции РФ определение статуса и защита исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ отнесены к ведению РФ.

Леса

Значительное место отводится в ряде конституций собственности на леса и иную растительность.

Большое внимание уделяется лесам в Конституции Турции, где государство принимает необходимое законодательство и меры для защиты лесных заповедников и расширения лесных угодий. Районы лесных заповедников, уничтоженные пожарами, пересаживаются лесом; другие сельскохозяйственные работы, а также размножение племенного скота в этих районах не проводятся. Все иные заповедники находятся на попечении и под контролем государства.

Собственность государства на лесные заповедники неотчуждаема. Государственные лесные заповедники управляются и эксплуатируются государством в соответствии с законом. Эти леса не могут приобретаться в собственность по истечении срока давности владения и не могут быть предметом отчуждения, кроме как в интересах общественной пользы.

Действия и акты, которые могли бы повредить лесным заповедникам, запрещаются. Никакая политическая пропаганда, которая могла бы привести к уничтожению лесных заповедников, не должна иметь место; никакие амнистии или помилования, касающиеся только преступлений против лесных заповедников, не могут объявляться. Преступления, совершенные с намерением поджога или разрушения лесных заповедников, а также сокращения районов лесного заповедника, не могут быть включены в перечень случаев применения амнистий или помилований в других случаях.

Усечение границ лесного заповедника запрещается, за исключением тех областей лесных заповедников, чье сохранение с научно-технической точки зрения считается бесполезным, и наоборот, преобразование в сельскохозяйственную земельную собственность было найдено определенно выгодным, кроме мест, которые с 1981 г. считаются полностью утратившими свое сельскохозяйственное значение и используются под виноградники, садоводство, посадку оливковых рощ в районах интенсивного городского, поселкового и сельскохозяйственного строительства.

Законом, согласно Конституции, определяются меры для обеспечения сотрудничества между государством и жителями деревень, расположенных в или около лесных заповедников, контроля и эксплуатации лесных заповедников с целью обеспечения их сохранности и улучшения условий жизни их жителей. Закон регулирует развитие областей, которые с научно-технической точки зрения по состоянию на 1981 г. утратили ценность лесов, выявление и вынесение за границы лесов районов, сохранение которых в качестве лесов с научно-технической точки зрения найдено бесполезным, обустройство вышеупомянутых районов силами государства в целях полного или частичного расселения жителей деревень лесного заповедника по деревням. Земельные участки, принадлежащие сельским жителям, выводимые из лесного заповедника, немедленно пересаживаются лесом, и создаются государственные заповедники (ст. 169, 170 Конституции Турции) *(28).

В Республике Казахстан земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом (ст. 6 Конституции РК 1995 г.).

Согласно ст. 23 Конституции Кипра права Республики на подземные воды,

разработки и ископаемые являются неприкосновенными. В случае аграрных реформ земля распределяется только тем лицам, которые принадлежат общине владельца экспроприированных земель.

На праве исключительной собственности Литовской Республике принадлежат дороги, воздушное пространство над ее территорией, ее континентальный шельф и экономическая зона в Балтийском море (ст. 47).

6. Некоторые выводы

Подводя итог экологическим положениям конституций европейских стран, можно констатировать, что конституционная палитра требований охраны окружающей среды достаточно разнообразна, имеет свою историю и динамику развития, национальную и географическую специфику, тесно связана с другими сферами жизни и конституционного регулирования.

Наиболее близкие связи у регулируемых конституциями экологических отношений с культурой, образованием, экономикой. В государствах Европы поняли важность экологических проблем с учетом их нарастания, длительности и долговременности, их решение во многом определяется культурой (уровень которой и обуславливает природные, рекреационные потребности человека), надлежащим экологическим воспитанием и образованием, особенно подрастающего поколения.

Что касается экономики, то она постоянно находится и не может не находиться в конфликте с экологией, поскольку природоохранные затраты ложатся бременем на себестоимость продукции, доходы и прибыль; только сильные, социально ориентированные и процветающие государства могут позволять себе действенный государственный экологический контроль и вмешательство в экологическую деятельность капитала, отнимая у него часть средств на экологическое поддержание и процветание всего общества.

В европейских конституциях прослеживается кое-где осторожная, а порой и более решительная попытка обременения природопользования задачами природоохранения, сбережения природных ресурсов в интересах будущих поколений. В значительной степени эти конституционные предписания подкрепляются законодательством, воздействующим на эксплуатацию природных ресурсов, подчиняющим интересы бизнеса интересам населения стран, голосующего в условиях демократических выборов за своих менеджеров-управителей.

Глава II. Государственное устройство

§ 5. Конституционная регламентация политических прав, свобод и обязанностей в европейских государствах

1. Предварительные замечания

Нормы о политических (гражданских) правах и свободах занимают важное место среди декларируемых в ныне действующих конституциях основных прав и свобод индивида. Особое значение, которое придается этим правам, обусловлено тем, что они завоеваны в длительной, нередко поистине драматической борьбе различных слоев и групп населения (и прежде всего неимущих и малоимущих) за возможность политического влияния, иными словами, за возможность самостоятельно определять судьбы своего отечества, региона, решать важнейшие вопросы жизни общества и государства либо весомо участвовать в принятии подобных решений. Кроме того, посредством реализации политических прав и свобод осуществляется народный суверенитет - с одной стороны, и ставятся пределы всевластию государственных органов - с другой.

"...Суверенитет служил бы символом беззакония, если бы он не был ограничен правом", - весьма парадоксально высказывается по этому поводу французский профессор права Ж.-П. Жакке *(29).

Именно так трактуется суверенитет народа, например, в ст. 2 Конституции Французской Республики 1958 г., гласящей, что принципом государства является "правление народа, по воле народа и для народа". А в ст. 3 этой Конституции устанавливается, что "...национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и путем референдума" и что "никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление".

При изучении норм европейских конституций становится ясным, что в большинстве стран закреплен довольно широкий круг политических прав и свобод, а в ряде из них - и политические обязанности, сформулированы гарантии осуществления и защиты этих прав и свобод, прописан механизм их реализации, а также установлены ограничения и ответственность за злоупотребление отдельными политическими правами и свободами.

Рассмотрим отличительные особенности конституционного регулирования политических прав, свобод и обязанностей в сравнении с регулированием вопросов иных прав, свобод и обязанностей (личных, экономических, социальных, культурных), в том числе общее и особенное в конституционной регламентации политических прав, свобод и обязанностей в Основных законах (и/или иных законах конституционного характера), действующих в настоящее время в европейских государствах.

При этом основное внимание будет уделено вопросам о том, где и как закрепляются политические права, свободы и обязанности; каков источник их возникновения и каковы их виды согласно иным основаниям общепринятой классификации конституционных прав и свобод; определению круга политических прав и свобод, раскрытию содержания наиболее важных из них, сравнительному анализу их конституционных гарантий и пределов реализации (ограничений).

В большинстве конституций европейских стран соответствующие нормы записаны в главах (разделах, частях) об основных правах и свободах. Некоторые положения содержатся в главах о высших (выборных) органах

власти, а также в главах о местных органах власти, чаще - об органах местного самоуправления, нередко - в статьях, посвященных регулированию вопросов непосредственной демократии. Однако в ряде конституций имеются специальные главы, посвященные регулированию политических прав и свобод, а в отдельных - и регулированию политических обязанностей.

Так, в Конституции Албании - это глава III (части второй) "Политические права и свободы", в Конституции Андорры - глава IV (титула II) "Политические права андоррцев", в Конституции Италии - глава IV (части I) "Политические отношения", в Конституции Македонии - подраздел I (раздела II) "Гражданские и политические права" (куда включены в значительной мере личные, по принятой у нас терминологии, права), в Конституции Польши - подраздел (раздела II) "Политические права и свободы", в Конституции Португалии - глава 2 (раздела II) "Права, свободы и гарантии политического участия"; в Конституции Словакии - раздел третий (главы второй) "Политические права", в Конституции Турции - раздел 4 (части 2) "Политические права и обязанности"; в Конституции Хорватии - подраздел 2 (раздела III) "Личные и политические права и свободы"; в чешской Хартии основных прав и свобод - раздел второй (главы второй) "Политические права"; в Конституции Швейцарии - глава 2 (части 2) "Право гражданства и политические права" (очень своеобразно регулирующие соответствующие вопросы, исходя из федеративного политико-территориального устройства государства).

Различен и объем регулирования (как с точки зрения круга политических прав и свобод, так и их содержания): в отдельных конституциях (например, Андорры, Латвии) он невелик, в большинстве Основных законов соответствующие нормы занимают немалое место, а в некоторых (Словакия, Чехия и, особенно, Турция) вопросы, касающиеся политических прав и свобод, урегулированы детально.

2. Способы закрепления политических прав и свобод в конституциях

Говоря о способе закрепления политических прав и свобод, следует отметить, что большинство ныне действующих европейских конституций закрепляет эти права позитивным способом, предоставляя гражданину возможность действовать в политической сфере, влиять на политику (в широком смысле этого слова) государства, региона и т.д. Примером является положение абз. 1 ст. 78 Конституции Дании, устанавливающее, что "граждане имеют право создавать общественные объединения в любых законных целях без предварительного уведомления".

Крайне редко (в отличие от закрепления иных, прежде всего личных, субъективных прав) можно обнаружить негативный способ закрепления. Примером этого служит норма ст. 36 Конституции Литвы, гласящая: "Нельзя запрещать или препятствовать гражданам собираться без оружия на мирные собрания..." *(30), а также положение ст. 7 Конституции Нидерландов, устанавливающее, что "ни одно лицо не должно обращаться за предварительным разрешением на публикацию своих взглядов или воззрений..."

(абз. 1).

3. Носители политических прав и свобод в конституциях

Применительно к вопросу о носителях политических прав следует прежде всего отметить, что субъективные права (в том числе и изучаемые нами) практически всегда предоставляются индивиду, физическому лицу. Исключением из данного правила является положение абз. 3 ст. 19 Основного Закона ФРГ, устанавливающее, что "...основные права распространяются также на отечественные юридические лица, поскольку эти права по своей природе к ним применимы". Аналогичный подход имеет место и в Конституции Грузии, где записано, что "...указанные в Конституции основные права и свободы человека (а ряд из них имеет явно политический характер. - С.Н.) с учетом их содержания распространяются также на юридических лиц" (ст. 45).

В австрийском законе "Об общих правах граждан королевств и земель, представленных в Имперском совете" (принятом в 1867 г. и действующем поныне) подобный подход имеет место в отношении права петиций. "Коллективные петиции могут исходить только от признанных законом корпораций и объединений", - записано в его ст. 11.

Политические права - это почти всегда и в первую очередь *(31) права, предоставляемые гражданам либо подданным "своего" государства. Эти категории субъектов могут обозначаться словами "граждане", либо "подданные", или как национальность, этническое меньшинство, иногда словом "народ".

Примерами подобного подхода служат следующие нормы:

"Граждане Азербайджанской Республики обладают правом избирать и быть избранными в государственные органы, а также участвовать в референдуме" (абз. 1 ст. 56 Конституции);

"Конституция и другие законы, касающиеся политических свобод, определяют необходимые условия помимо подданства для осуществления этих свобод", - записано в ст. 8 Конституции Бельгии;

"Бельгийцы имеют право на объединение; это право не может быть подвергнуто какой-либо предупредительной мере", - говорится в ст. 27 этой же Конституции.

В подавляющем большинстве ныне действующих европейских конституций политические права предоставляются гражданам или подданным своего государства (за некоторыми исключениями). Лишь в Конституции Андорры четко оговорено, что политические права закрепляются исключительно за гражданами.

В конституциях большинства государств гражданам (либо подданным) предоставляются наиболее значимые политические права: избирать и избираться в органы публичной власти общегосударственного и регионального уровня, участвовать в общегосударственном и региональном референдуме, образовывать политические партии, занимать государственные должности.

Так, в Конституции Албании записано, что "любой гражданин, достигший восемнадцатилетнего возраста, имеет право избирать и быть избранным" (абз.

1 ст. 45).

В Беларуси установлено, что "...в референдумах участвуют граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом" (ст. 76 Конституции). Граждане Грузии в соответствии с органическим законом "...имеют право создавать политические партии, иные политические объединения и принимать участие в их деятельности" (абз. 2 ст. 26 Конституции).

В Венгрии - "...каждый венгерский гражданин имеет право принимать участие в ведении общественных дел, а также в соответствии со своими способностями, образованием и профессиональными знаниями занимать государственную должность" (п. 4 § 69).

Однако, согласно некоторым конституциям, политические права предоставляются (при соблюдении ряда условий, установленных законом) всем проживающим на территории конкретного государства лицам. Иными словами, речь идет о возможности участия в политической жизни конкретного государства не только его граждан, но и иностранцев (то есть граждан иных государств) и апатридов (то есть лиц без гражданства). Думается, что именно так можно толковать смысл нормы § 14 Конституции Финляндии: "Все должны обладать различными возможностями участвовать в общественной деятельности и проверять решения, непосредственно их затрагивающие". То же касается и положения ст. 17 Основного Закона ФРГ о том, что "...каждый имеет право... обращаться письменно с просьбами или жалобами в компетентные учреждения и в органы народного представительства".

Вместе с тем различным является и подход к определению круга собственных граждан, которые наделяются политическими правами.

Это относится прежде всего к наделению (и ненаделению) определенных категорий граждан избирательным правом (как активным, так и пассивным), а также правом образовывать политические партии или участвовать в их деятельности, и некоторыми иными правами и свободами.

Например, согласно нормам ст. 67 Конституции Турции "не имеют права голосовать рядовые и капралы, служащие в Вооруженных силах, слушатели высших военных школ". А в соответствии с абз. 3 ст. 37 Конституции Румынии "не могут входить в политические партии судьи Конституционного суда, адвокаты народа, магистраты, лица, состоящие на действительной службе в армии, полиции" и т.д.

4. О классификации политических прав и свобод

По такому основанию, как социальная и правовая значимость, субъективные права или свободы можно классифицировать на основные (принципиальная возможность активного поведения индивида) и дополнительные (возможности, развивающие и конкретизирующие принципиальную возможность, будучи производными от нее). Ярким примером политического права основного характера является записанное в ряде конституций (впервые в истории закрепленное в их текстах после Второй мировой войны) право на участие в управлении обществом и государством. Это

по сути своей комплексное право, от которого производны все остальные политические права. Последние дополняют, развивают и конкретизируют основополагающее право и, на наш взгляд, одновременно являются гарантиями его реализации.

Данное право (при значительном разнообразии его формулировок) закреплено в конституциях Азербайджана, Беларуси, Испании, Казахстана, Латвии, Литвы, Македонии (хотя и очень своеобразно), Португалии, России, Словакии, Украины, Чехии *(32).

"...Граждане Азербайджанской Республики обладают правом беспрепятственно участвовать в политической жизни общества и государства..." - записано в абз. 1 ст. 54 ее Конституции. "...Граждане Азербайджанской Республики обладают правом участвовать в управлении государством. Это право они могут осуществлять непосредственно или через своих представителей..." - говорится в абз. 1 ст. 55. "В Республике Македония суверенитет исходит от граждан и принадлежит гражданам. Граждане Республики Македония осуществляют власть через демократически избранных представителей, путем референдума и через другие формы непосредственного волеизъявления", - установлено в ст. 2 Конституции.

Все иные провозглашенные в европейских конституциях политические права (см. об этом ниже) по сути своей являются дополнительными к этому основополагающему праву (даже если оно в них и не провозглашено).

По источнику (или способу) возникновения политические права, как и все закрепленные в конституциях права и свободы, следует рассматривать как позитивные - в отличие от естественных, принадлежащих индивиду с рождения.

С точки зрения способа осуществления субъективных (в том числе и политических) прав их принято классифицировать на индивидуальные (которые можно осуществлять как "в одиночку", так и в составе какой-либо общности) и коллективные (которые можно осуществлять только в составе общности, объединения).

В отличие от иных конституционных прав (экономических, социальных, культурных, личных) значительное количество политических прав и свобод может реализовываться только в составе определенной общности - это так называемые коллективные права. Среди них - право создавать (образовывать) политические партии, объединения, союзы, организации, ассоциации; свобода собраний, митингов, шествий, демонстраций, манифестаций.

Думается, что предоставляемое рядом европейских конституций избирателям (строго определенному их количеству) право требовать проведения референдума, а также право законодательной инициативы следует рассматривать как коллективное. Примером является записанное в ст. 75 Конституции Италии право 500 000 избирателей потребовать назначения референдума для полной или частичной отмены закона или акта, имеющего силу закона (речь идет о так называемом народном вето), а также установленная в ст. 138 Конституции Швейцарии возможность 100000 избирателей предложить полный пересмотр Союзной конституции, в ст. 139 - возможность 100000 избирателей потребовать частичного пересмотра Союзной конституции и в ст. 141 - возможность 50000 избирателей потребовать

проведения референдума.

Однако многие традиционные политические права и свободы - право избирать и избираться, свобода слова, право на получение информации и т.д. - могут осуществляться индивидом (в первую очередь гражданином) "самостоятельно", то есть являются индивидуальными правами.

Некоторые политические права, например право петиций, право на критику, право пикетов, могут выступать как в качестве индивидуальных, так и коллективных прав.

"Каждый имеет право обращаться к публичным властям с петициями, подписанными одним или несколькими лицами. Только учредительные органы могут обращаться с петициями от имени коллектива", - записано в ст. 28 Конституции Бельгии. "Граждане Азербайджанской Республики обладают правом критиковать деятельность или работу государственных органов, их должностных лиц, политических партий, профессиональных союзов, других общественных объединений..." - гласит ст. 57 Конституции.

5. Круг политических прав и свобод

В конституциях большинства европейских государств закреплён довольно широкий круг политических прав и свобод. Это, как уже говорилось выше, комплексное право участвовать в управлении обществом и государством (а в ряде случаев оказывать решающее влияние на политику); это - право избирать и избираться (то есть активное и пассивное избирательное право), а также право участвовать в процедурах непосредственной демократии; право занимать государственные должности и выполнять публичные функции; право создавать общественные объединения, ассоциации и, главное, политические партии; свобода собраний, митингов, манифестаций; право на информацию, или свобода информации, включающее в себя целый ряд прав и свобод, в том числе право на получение информации, имеющей общественное значение; право петиций; право критики публичных учреждений и должностных лиц; право (и обязанность) защиты Отечества. Особое место в перечне политических прав и свобод занимают право на сопротивление и право убежища.

Право участвовать в управлении обществом и государством, как уже говорилось выше, в качестве единого комплексного права формулируется в конституциях довольно редко. Таков подход португальской Конституции: "Все граждане имеют право принимать участие в политической жизни и в решении общественных вопросов, стоящих перед страной, непосредственно или через законно избранных представителей" (ст. 48).

В большинстве же конституций это право прямо не закреплено, однако изучение соответствующих норм позволяет сделать вывод, что оно является совокупностью различных прав и свобод: право выполнять общественные функции и занимать государственные должности, избирать и избираться, требовать информации о положении дел в стране и регионе, право критики деятельности государственных органов, должностных лиц, политических партий и т.д.

Право избирать и избираться, а точнее, избирательные права граждан (по общему правилу) - это ряд прав, обеспечивающих возможность непосредственного участия в формировании выборных органов публичной власти (и наделении полномочиями выборных должностных лиц), а также возможность участия в процедурах прямой демократии. В Конституции Казахстана, например, записано: "Граждане Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления..." (ст. 33).

В ряде конституций избирательными правами наделяются не только граждане. "Каждый финляндский гражданин и каждый иностранец, постоянно и законно проживающий в Финляндии, имеет право участвовать в коммунальных выборах и коммунальном референдуме в соответствии с постановлениями закона", - гласит § 16 Конституции этой страны.

Что касается процедур прямой демократии, то в конституциях предусмотрен ряд прав граждан по участию в них: это, во-первых, право участия в принятии решения референдумом; во-вторых, право требовать назначения референдума; в-третьих, право ставить вопрос об отзыве депутата и иного выборного лица и принимать об этом решение; в-четвертых, право законодательной инициативы (так называемая народная инициатива) и т.д.

"Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения..." - записано в ст. 37 Конституции Беларуси. При этом чрезвычайно важно, что принятое избирательным корпусом решение на референдуме имеет обязательную силу и, как правило, не подлежит утверждению или отмене соответствующими органами. Так, в соответствии с Конституцией Беларуси "решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума..." (ст. 77); согласно Конституции Франции, ее пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом (ст. 79).

"Референдум может проводиться в результате инициативы граждан по их обращению в Ассамблею Республики..." - говорится в ст. 115 Конституции Португалии. "Народ осуществляет законодательную инициативу путем внесения от имени не менее чем 50 000 избирателей предложения, составленного в форме постатейного проекта", - установлено в ст. 71 Конституции Италии.

Что касается отзыва, то, согласно ст. 72 Конституции Белоруссии, например, инициатива его возможна при постановке вопроса не менее чем 20% избирателей, проживающих на соответствующей территории, а голосование по вопросу об отзыве проводится в порядке, предусмотренном для избрания депутатов.

Право выполнять публичные функции и занимать государственные должности закреплено во многих конституциях (Австрии, Азербайджана, Андорры, Беларуси, Бельгии, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Испании, Италии, Казахстана, Латвии, Литвы, Македонии, Молдовы, Монако, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, России, Сан-Марино, Словакии, Турции, Украины, Хорватии, Чехии, Финляндии, Франции, а также Румынии и Эстонии (хотя и в своеобразной формулировке).

Это право (а точнее, ряд прав) может осуществляться только гражданами "своего" государства (хотя в соответствии с некоторыми конституциями возможны и исключения). Так, в Конституции Греции записано, что "... только греческие граждане допускаются к исполнению любых государственных функций, за исключением предусмотренных специальными законами" (абз. 4 ст. 4).

Несколько иной подход имеет место в Конституции Эстонии, где говорится, что "должности в государственных учреждениях и местных самоуправлениях на основаниях и в порядке, установленном законом, заполняются гражданами Эстонии. В соответствии с законом эти должности в виде исключения могут занимать также граждане иностранных государств и лица без гражданства" (ст. 30).

Особенностью Конституции Румынии является закрепление в ней положения о том, что публичные функции и должности могут исполнять лица, имеющие только румынское гражданство (то есть не являющиеся бипатридами и т.п.) и местожителство в стране (абз. 3 ст. 16).

В ряде конституций (например, Андорры, Словакии, Украины) четко провозглашается равенство возможностей при осуществлении таких прав *(33), в некоторых (например, Беларуси, Венгрии, Германии, Турции) при этом речь идет также об учете склонностей, способностей, профессиональной квалификации.

В Конституции Португалии имеется отдельная статья 47, закрепляющая право всех граждан "поступать на государственную службу на условиях равноправия и свободы, как правило, на конкурсной основе" (абз. 2).

Право на объединение, создание союзов и ассоциаций записано практически во всех ныне действующих европейских конституциях. Ряд из них предоставляет это право только "своим" гражданам или подданным *(34) (Австрия, Бельгия, Болгария, Германия, Греция, Дания, Италия, Казахстан, Литва, Люксембург, Македония, Молдова, Монако, Португалия, Румыния, Украина, Хорватия, Швеция), остальные - всем, каждому находящемуся на территории страны.

Примером первого подхода служит норма уже упоминавшегося австрийского закона 1867 г.: "...Австрийские граждане имеют право ... создания объединений" (ст. 12), второго - положения Конституции Азербайджана, гласящие, что:

"1. Каждый обладает правом свободно объединяться с другими.

2. Каждый обладает правом создавать любое объединение, в том числе политическую партию, профессиональный союз и другое общественное объединение, или вступать в уже существующее объединение" (ст. 58).

В большинстве конституций закреплен принцип свободного создания объединений, в ряде из них предусмотрены отдельные ограничения и даже возможность роспуска не отвечающих требованиям конституции и законов союзов и ассоциаций.

Важнейшим из этой группы прав является право создавать (образовывать) политические партии.

В ряде конституций прямо сформулировано такое право граждан *(35)

(Андорра, Армения, Грузия, Италия, Литва, Македония, Молдова, Португалия, Румыния, Сан-Марино, Словакия, Турция, Украина, Хорватия, Чехия, Эстония). "Граждане Украины, - говорится в ст. 36 ее Конституции, - имеют право на свободу объединения в политические партии и общественные организации для осуществления и защиты своих прав и свобод и удовлетворения политических, экономических, социальных, культурных и иных интересов: Членами политических партий могут быть только граждане Украины...".

В других конституциях это право прямо не записано, однако путем толкования их норм можно прийти к выводу о том, что такое право у граждан данного государства (и не только у них) имеется. Примером подобного подхода является Конституция Франции, в ст. 4 которой сказано, что "политические партии и группировки создаются и осуществляют свою деятельность свободно".

В конституциях определяются место и роль политических партий в обществе и государстве, принципы, на которых они могут создаваться и функционировать. Так, в ст. 6 Конституции Испании записано, что "политические партии в соответствии с принципом политического плюрализма конкурируют в процессе формирования и выражения воли народа и служат основным инструментом участия в политической жизни. Их создание и деятельность являются свободными в рамках Конституции и закона. Их внутренняя структура и деятельность должны быть демократическими".

Вместе с тем, провозглашая свободу создания политических партий, конституции четко определяют рамки для их образования и функционирования. "Политические партии и группировки должны соблюдать принципы национального суверенитета и демократии", - говорится в ст. 4 Конституции Франции. Внутренняя организация партий, согласно Основному Закону ФРГ, должна соответствовать демократическим принципам; они должны представлять публичный отчет об источниках и расходовании своих средств, а также о своем имуществе (ст. 21). В соответствии с Конституцией Хорватии "...партии организуются по территориальному принципу" (ст. 6). Во многом аналогичной (по смыслу) является норма ст. 37 Конституции Украины, определяющая, что "не допускается создание и деятельность организационных структур политических партий в органах исполнительной и судебной власти и исполнительных органах местного самоуправления, воинских формированиях, ... на государственных предприятиях, в учебных заведениях и других государственных учреждениях и организациях".

В Конституции Венгрии (абз. 3 § 3) четко установлено, что "партии не могут непосредственно осуществлять государственную власть. В соответствии с этим ни одна партия не может осуществлять управление ни одним государственным органом. В интересах разделения партий и государственной власти закон должен определить те государственные посты и должности, которые не может занимать член партии или служащий".

Применительно к партиям, не отвечающим требованиям конституций, предусмотрены положения о признании их антиконституционными и о запрете их создания и деятельности. Так, в Основном Законе ФРГ записано, что "партии, которые по своим целям или действиям своих сторонников стремятся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его либо

поставить под угрозу существование..." государства, антиконституционны (абз. 2 ст. 21). А в Конституции Италии установлено, что "запрещается восстановление в какой бы то ни было форме распущенной фашистской партии" (п. XII переходных и заключительных постановлений).

Применительно к свободе информации, этому условному обозначению целой группы свобод и прав (свобода слова, свобода выражения мнений, свобода печати и иных средств массовой информации, право на получение информации, имеющей общественное значение, свобода распространения информации и др.) хотелось бы специально остановиться на закреплённом в ряде конституций (Албании, Беларуси, Болгарии, Молдовы, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Чехии, Эстонии) праве на получение информации, имеющей общественное значение. Так, в ст. 23 Конституции Албании (помещённой в главе о личных свободах и правах) записано, что "каждый (здесь и далее выделено мною. - С.Н.) имеет право, в соответствии с законом, получать информацию о деятельности государственных органов, а также о государственных служащих...". В ст. 34 Конституции Беларуси установлено, что "гражданам : гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, о политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды...".

Особенностью Конституции Молдовы является норма об обязанности властей (в соответствии с их компетенцией) "...обеспечивать достоверное информирование граждан об общественных делах" (абз. 2 ст. 34).

В Конституции Румынии закреплёно право лица на доступ к любой информации, представляющей публичный интерес, и обязанность публичных властей обеспечивать граждан правильной информацией о публичных делах (абз. 1 и абз. 2 ст. 31).

Отметим, что впервые (из ныне действующих конституций) это право, хотя и в очень своеобразной формулировке, было записано во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г.: "15. Общество имеет право требовать отчета у каждого должностного лица во вверенной ему части управления".

Следует отметить, что при реализации данного права должны соблюдаться нормы об охране государственной (и иной) тайны. "Право на информацию не должно наносить ущерб мерам, направленным на защиту граждан, или национальной безопасности", - записано в абз. 3 ст. 34 Конституции Молдовы.

С правом на получение информации связано, на наш взгляд, право на критику, записанное в некоторых конституциях (Азербайджан, Албания, Литва). "Гражданам гарантируется право критиковать работу государственных учреждений или должностных лиц, обжаловать их решения. Преследование за критику запрещается", - закреплёно в ст. 33 Конституции Литвы.

Очень редко закрепляется в современных конституциях право на сопротивление. Следует отметить, что в Европе данное право было впервые провозглашено во французской Декларации 1789 г.: "Цель каждого

государственного Союза составляет обеспечение естественных и неотъемлемых прав человека. Таковы свобода, собственность, безопасность и сопротивление угнетению" (ст. 2) *(36).

В принятых после Второй мировой войны конституциях (и особенно в конституциях посттоталитарных стран) речь идет о праве на сопротивление как о принадлежащей гражданам возможности защищать конституционный строй своего государства в случае, если не могут быть использованы предусмотренные конституцией меры и способы (Германия, Словакия, Чехия, Эстония). Так, в ст. 32 Конституции Словакии записано, что "граждане имеют право оказывать сопротивление каждому, кто посягает на демократический порядок осуществления основных прав и свобод человека, предусмотренных настоящей Конституцией, если деятельность конституционных органов и действительное использование средств, предусмотренных законом, оказываются невозможными". Аналогичная норма закреплена в ст. 23 чешской Хартии. А согласно Конституции Азербайджана, право каждого гражданина - "самостоятельно оказывать сопротивление попытке мятежа против государства или государственного переворота" (абз. II ст. 54).

Большим своеобразием отличаются положения ст. 21 Конституции Португалии, предоставляющие это право не только гражданам, но и всем, кто (законно) находится на территории страны, для защиты их прав, свобод и гарантий, а также - от агрессии: "Каждый пользуется правом оказывать сопротивление любому приказу, который наносит ущерб его правам и свободам и их гарантиям, а также применять силу для отпора любой агрессии, если невозможно обратиться к представителям власти".

Особенностью Конституции Хорватии является провозглашение в ней близкого к праву на сопротивление "права всех граждан на публичный протест" (ст. 42) *(37). В Конституции Азербайджана закреплена норма, устанавливающая, что "никто не может быть принужден к исполнению обязанностей, противоречащих Конституции и законам Азербайджанской Республики" (ст. 79). А в Конституции Украины четко записано, что "никто не обязан выполнять явно преступные распоряжения или приказы" (ст. 60).

Применительно к праву убежища хотелось бы отметить, что оно означает предоставление государством укрытия на своей территории (или в своем дипломатическом представительстве на иностранной территории), то есть возможность въезда и пребывания, лицу, преследуемому в другом государстве по политическим, религиозным или иным мотивам. В отличие от всех иных политических прав такая возможность предоставляется только гражданам других государств или лицам без гражданства.

Значительная часть ныне действующих европейских конституций (Азербайджана, Албании, Болгарии, Венгрии, Германии, Грузии, Испании, Италии, Македонии, Молдовы, Польши, Португалии, России, Румынии, Словакии, Словении, Украины, Франции, Хорватии, Чехии) четко закрепляет это право.

Путем толкования соответствующих норм конституций Греции и Мальты можно прийти к выводу, что такое право предусмотрено и в них. Так, в Конституции Греции записано, что "запрещается выдача иностранца,

преследуемого за свою деятельность во имя свободы..." (абз. 2 ст. 5), а в Конституции Мальты - "никакое лицо не должно быть выдано за преступление политического характера" (абз. 2 ст. 43).

В части Основных законов сформулированы условия предоставления такого права, его сущность, гарантии и ограничения.

По мнению ряда ученых *(38) суть права убежища состоит в том, что это право включает в себя как нахождение на территории конкретного государства, так и отказ в выдаче лиц, получивших политическое убежище. На наш взгляд, невозможность (точнее, запрет) выдачи таких лиц является скорее гарантией реализации данного права. Так, в абз. 2 ст. 47 Конституции Грузии закреплено само право убежища: "...в соответствии с общепризнанными нормами международного права ... Грузия предоставляет убежище иностранцам и лицам без гражданства". А в следующем абзаце этой статьи устанавливается, что "запрещается выдача другому государству беженцев, преследуемых за политические убеждения", то есть записывается гарантия данного права.

Примеры формулирования сущности права убежища, оснований или условий его предоставления можно найти в целом ряде конституций (Венгрия, Грузия, Германия, Италия, Македония, Португалия и другие). Так, согласно Конституции Венгрии "... в Венгерской Республике - в соответствии с условиями, определенными в законе, - обеспечивается право убежища тем иностранным гражданам, равно как и лицам без гражданства, которые в стране их пребывания преследуются по расовым, религиозным, национальным, языковым или политическим причинам или их опасения относительно преследований являются обоснованными - если ни страна их происхождения, ни какая-либо иная страна не обеспечивают их защиту" (абз. 1 § 65).

Вместе с тем некоторые конституции четко предусматривают и возможности ограничения этого права. Согласно ст. 16а Основного Закона ФРГ это касается лиц, прибывших из государств-членов ЕС или иных государств, в которых обеспечено действие Конвенции о статусе беженцев и Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Специальный закон должен определить список государств, в которых нет политических преследований, бесчеловечных либо унижительных наказаний или обращения и т.д. А в Конституции Испании однозначно установлено, что "...террористические акты не являются политическими преступлениями" (абз. 3 ст. 13).

6. О политических обязанностях

Применительно к политическим обязанностям следует отметить, что ряд конституций (Австрия, Албания, Босния и Герцеговина, Германия, Исландия, Латвия, Лихтенштейн, Македония, Мальта, Монако, Словения, Швеция) вообще не содержит положений о политических обязанностях.

Круг закрепленных в остальных конституциях политических обязанностей весьма узок; причем, на наш взгляд, следует различать две их категории: обязанности, распространяющиеся на всех граждан (и, иногда, неграждан) конкретного государства, и обязанности отдельных категорий граждан

(должностные лица, избиратели и т.п.).

Все граждане, согласно конституциям, должны: соблюдать конституцию и законы своей страны [*\(39\)](#) (Азербайджан, Беларусь, Болгария, Грузия, Испания, Италия, Казахстан, Россия, Румыния, Турция, Украина, Хорватия). В Конституции Эстонии записано, что долг каждого гражданина - быть верным конституционному строю, а все иностранцы и лица без гражданства обязаны соблюдать конституционный строй государства (ст. 54 и 55).

В ряде конституций речь идет об обязанности всех граждан быть верными, преданными своему государству (Азербайджан, Ирландия, Италия, Польша, Румыния, Сан-Марино, Эстония). Так, в ст. 74 Конституции Азербайджана записано, что "верность Родине священна" (абз. 1); аналогичное положение записано и в Конституции Румынии (абз. 1 ст. 50). "Преданность народу и верность государству являются основными политическими обязанностями всех граждан", - говорится в абз. 2 ст. 9 Конституции Ирландии. "Обязанностью польского гражданина является верность Республике ... и забота об общем благе" - ст. 82 Конституции Польши.

Особенностью Конституции Азербайджана является установление в ней обязанности каждого гражданина уважать государственные символы Республики - ее флаг, герб и гимн (ст. 75). Аналогичная обязанность записана и в Конституции Казахстана (абз. 2 ст. 34). Подобная норма есть и в Конституции Украины (ст. 65).

В большинстве конституций установлена обязанность граждан (в основном мужчин) защищать свое Отечество. "Защита Родины - долг каждого гражданина", - записано в ст. 76 Конституции Азербайджана. "Защита Республики Беларусь - обязанность и священный долг гражданина Республики Беларусь", - говорится в ст. 57 Конституции этой страны. В ст. 81 Конституции Дании записано, что "...каждый взрослый мужчина, способный носить оружие, должен лично исполнять долг по защите своей страны...".

Особенностью Конституции Турции является норма о том, что "служение Отечеству" (по смыслу ее ст. 72 - несение службы в вооруженных силах и государственных органах) - "право и обязанность каждого турка".

Конституции Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Молдовы, Украины закрепляют норму об уважении прав, свобод, чести, достоинства других лиц [*\(40\)](#); Беларуси и Болгарии - их законных интересов; Беларуси - национальных традиций.

В ряде конституций речь идет о политических обязанностях должностных лиц. "Граждане, которым доверены государственные функции, обязаны выполнять их дисциплинированно и достойно", - гласит ст. 54 Конституции Италии.

В некоторых европейских конституциях (Бельгия, Греция, Италия, Португалия) закреплена обязанность избирателя принимать участие в голосовании на выборах (то есть содержатся положения о так называемом обязательном вотуме). Так, в ст. 62 Конституции Королевства Бельгия установлено, что "голосование является обязательным и тайным..."; в ст. 51 Конституции Греции говорится, что "осуществление избирательных прав является обязательным..."; в Конституции Италии подчеркивается, что

осуществление избирательного права "является гражданским долгом" (ст. 48).

7. О гарантиях политических прав и свобод

Применительно к вопросу о гарантиях политических прав и свобод следует отметить, что наряду с положениями Конституций, направленными на реализацию и защиту всех основных прав и свобод (то есть с так называемыми внутригосударственными и международно-правовыми гарантиями) в ряде Основных законов записаны и нормы об обеспечении именно политических прав и свобод.

Примерами первых являются положения о признании государством индивида, его прав и свобод наивысшими ценностями; об обязанности государства и его органов обеспечивать и защищать права и свободы; нормы о непосредственном действии конституции и особенно ее установлений о правах и свободах, а также закрепление в конституциях принципов равноправия и недискриминации; действенного механизма охраны прав и свобод (органы конституционного контроля, омбудсмены, суд, прокуратура и т.п.). В Конституции России, например, записано, что "человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства" (ст. 2). В Основном Законе Германии установлено, что "нижеследующие основные права обязательны для законодательной, исполнительной власти и правосудия как непосредственно действующее право" (абз. 3 ст. 1).

Что же касается собственно политических прав и свобод, то, пожалуй, наиболее полно в европейских конституциях очерчен круг гарантий, направленных на обеспечение свободы мнений, мысли, слова (то есть свободы высказываний, информации). Это, прежде всего, нормы о запрете цензуры; о недопущении монополизации государством или отдельными лицами средств массовой информации; о свободе печати и запрете конфискации печатных изданий. Это также положения о невозможности преследования за выражение (в рамках закона) своих мнений, убеждений или отказ от них; о возможности опровержения обнародованной информации и ответа на нее.

"Никто не может быть принужден к выражению своих убеждений или отказу от них", - записано в ст. 33 Конституции Беларуси. "Никого нельзя преследовать или ограничивать в правах по причине его убеждений, никого нельзя обязать или принудить давать сведения о своих или чужих убеждениях", - говорится в ст. 38 Конституции Болгарии.

8. Об ограничениях политических прав и свобод

Однако осуществление прав и свобод имеет свои пределы. Недобросовестное их использование может повлечь ответственность, ограничение и даже, в исключительных случаях, лишение индивида прав и свобод.

Применительно к политическим правам и свободам ограничения

возможны в контексте общих ограничений прав и свобод. "Каждый может свободно развивать свою личность и участвовать в социальной, экономической и политической жизни страны, если только он не препятствует правам других, не нарушает Конституцию или нравственные нормы", - закреплено в абз. 1 ст. 5 Конституции Греции.

В условиях нормального функционирования общества и государства ограничения отдельных прав и свобод могут быть установлены только законом или на основе закона в целях защиты безопасности государства, его правопорядка, общественной нравственности, прав и свобод иных лиц. В условиях исключительных (чрезвычайных) ситуаций (агрессия, угроза независимости и единству государства, крупные стихийные бедствия, техногенные катастрофы и т.п.) также возможны ограничения ряда прав и свобод (в том числе политических).

Вместе с тем в соответствующих статьях конституций специально предусмотрены "заслоны" от злоупотребления важнейшими политическими правами.

Так, в отношении свободы слова четко определены границы ее осуществления. Она не может наносить ущерб национальной безопасности, охране государственной тайны, достоинству, чести, личной жизни индивида. Запрещаются клеветнические высказывания в адрес государства, народа, призывы к национальной, расовой, классовой или религиозной ненависти, дискриминации, насилию, непристойные высказывания и т.п.

"Неконституционны любые призывы к национальному, расовому, религиозному или иному неравноправию, а также разжигание национальной, расовой, религиозной или иной ненависти и нетерпимости. Неконституционны любые призывы к насилию и войне", - записано в ст. 63 Конституции Словении. Согласно Конституции Португалии, подобные нарушения, совершенные при пользовании свободой слова и информации, наказываются в соответствии с общими принципами уголовного права (абз. 3 ст. 37).

Особенностью Основного Закона Германии является норма о возможности (в случае серьезных злоупотреблений) лишения некоторых прав: "Каждый, кто использует свободу выражения мнений, в частности, свободу печати, ... свободу собраний, ... свободу объединений ... или право убежища ... для борьбы против основ свободного демократического строя, утрачивает эти основные права" (ст. 18).

§ 6. Конституционно-правовой статус национальных меньшинств в зарубежных европейских государствах

1. Признание национальных меньшинств в конституциях европейских стран

Вопросы регулирования и защиты прав национальных меньшинств по-разному решаются в конституционном законодательстве европейских государств. В то время как в законодательстве одних стран существование

национальных меньшинств не только признается внутренним конституционным законодательством, но и содержит нормы о придании членам этих групп особого статуса и наделении их рядом специальных прав в целях уравнивания их положения с положением остальных граждан, в конституциях других стран статус меньшинств специально не регулируется - более того, их наличие на территории этих государств не признается.

До сих пор, несмотря на существующие международные подходы, во многих конкретных ситуациях не только правительство той или иной страны, но и значительные слои граждан нередко весьма болезненно относятся к стремлению групп своих соотечественников заявлять о себе как о самостоятельном этносе со всеми вытекающими из статуса национального меньшинства последствиями *(41).

Конструктивный подход к решению данной проблемы требует, чтобы полиэтничность и поликультурность современных государств выдвигала перед ними объективную необходимость определения собственной стратегии в сфере межнациональных отношений и защиты прав национальных меньшинств, основанной на выработанных международным сообществом общих подходах, стандартах и нормах в области обеспечения прав человека и гражданина в национальной сфере. Каждое государство должно быть общим домом для всех проживающих в нем этнических, религиозных и языковых меньшинств, которые на деле могли бы пользоваться равенством с остальными членами общества, причем никто из них не должен находиться в положении граждан "второго сорта". С другой стороны, решением проблем меньшинств не может и не должно быть создание для каждой этнической группы своего собственного "очищенного" моноэтнического государства или полугосударства. Государство не должно быть "исключительной собственностью" какой-либо одной национальной, этнической или языковой группы, будь то группа большинства или меньшинства.

Существование национальных меньшинств - это прежде всего вопрос реальной действительности, а уже затем - права. С точки зрения права вопрос существования меньшинств заключается в первую очередь в том, признает или нет государство наличие национальных меньшинств на своей территории. Однако это имеет значение именно для внутринационального законодательства государств, а не международного права. Для последнего признание государством национальных меньшинств вовсе не является решающим. Это следует из обязанности каждого государства добросовестно выполнять обязательства, вытекающие из договоров и других источников международного права. Государство не может ссылаться на положения своей Конституции или своих законов как на оправдание невыполнения им своей обязанности в отношении меньшинств. Внутренняя политика государств не должна оказывать ограничивающего воздействия на международные стандарты в этой сфере. Конституции государств, а также основанное на них законодательство не должны использоваться для выхолащивания или ограничения прав национальных меньшинств, установленных международным правом.

Необходимо тем не менее учитывать, что для обеспечения прав национальных меньшинств решающим остается признание их внутренним законодательством, и прежде всего конституциями государств, поскольку

отсутствие такого официального признания лишает их на практике возможности использования принципов, заложенных в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах *(42).

Что касается имплицитного признания национальных меньшинств *(43), то следует отметить, что конституционных положений общего порядка, запрещающих дискриминацию по признакам происхождения, расы, религии или языка, далеко не достаточно для того, чтобы говорить о признании в этой стране национальных, этнических или языковых меньшинств. Официальная статистика государств, которая классифицирует население по этническим, языковым или религиозным признакам, также не указывает на то, что подобное деление может иметь какое-то юридическое значение в качестве официального признания национального или этнического меньшинства, хотя сами по себе эти данные и могут указывать на существование в данной стране национального меньшинства. Следует при этом иметь в виду, что государства далеко не всегда стремятся выявить этническую принадлежность в официальных переписях населения, из-за чего нередко возникают проблемы в оценке численности той или иной группы. Именно в связи с этим, например, к бретонцам в зависимости от разных критериев причисляют в настоящее время от 500 тыс. до 3 млн 700 тыс. человек *(44).

В отдельных государствах существование этнических или языковых меньшинств вообще не находит признания в конституционном и ином законодательстве. Среди западноевропейских стран такую позицию непризнания существования в своей стране этнических групп, независимо от того, являются ли они меньшинствами или нет, занимает, например, Франция, полагая, что вопросы, связанные с использованием религии и языка, относятся не к публичному праву, а к сфере личного пользования этими правами и свободами в рамках, определенных законом. Так, именно политикой непризнания национальных меньшинств руководствовался в 1991 г. Конституционный совет Франции, когда принимал решение о несоответствии Конституции Закона 1991 г., содержащего статут территориального коллектива Корсики, в котором впервые на законодательном уровне было использовано новое понятие "корсиканский народ". Конституционный совет в своем решении сослался на ст. 2 Конституции Франции, которая признает только французский народ, состоящий из французских граждан "без различия происхождения, расы или религии". Между тем такая позиция не подтверждается данными этнографических исследований, по представлениям которых во Франции существуют этнические группы, отличающиеся от французов в культурном и языковом отношении (бретонцы, эльзасцы, валлоны, фламандцы, каталонцы и др.) *(45). Следует отметить, что в последние годы во Франции национальным меньшинствам стали предоставляться определенные права в национально-культурной сфере, прежде всего в сфере использования национального языка, в частности, разрешено преподавание и воспитание в школах и в дошкольных учреждениях на национальном языке.

В ФРГ, хотя вопросы правового статуса национальных меньшинств и не нашли отражения в Основном Законе государства, определенные положения в отношении признания этих групп населения имеются на уровне конституций

ряда федеральных земель.

Картина непризнания национальных меньшинств в одних государствах сменяется дифференцированным подходом других государств к определению и признанию национальных меньшинств, когда даже в пределах одного и того же государства статус различных этнических групп регулируется по-разному.

Так, согласно Конституции Республики Словения от 23 декабря 1990 г. специальной статьей выделяются особые права автохтонных итальянского и венгерского национальных сообществ. Им гарантируется довольно широкий круг прав (ст. 64), вплоть до установления специального представительства по одному депутату в Государственное собрание Словении (ст. 80). В то же время оговаривается, что права цыганского сообщества, проживающего в Словении, регулируются специальным законом.

Следует отметить, что конкретный перечень групп, на которые в соответствии с конституцией страны распространяется статус национального меньшинства, на практике создает реальную опасность того, что другие группы, не упомянутые в нем, могут быть исключены из сферы действия законодательства по обеспечению защиты национальных меньшинств. В связи с этим многие государства используют в основном абстрактные критерии признания таких меньшинств и не перечисляют существующие меньшинства. Хотя признание в целом и наделяет меньшинства легитимностью, однако само по себе оно еще не гарантирует защиту их прав. Тем не менее признание имеет определенное значение уже хотя бы потому, что государство соглашается взять на себя определенные обязательства, вытекающие из признания национальных меньшинств.

2. Конституционно-правовая защита от дискриминации национальных меньшинств

Процесс защиты национальных меньшинств в государствах, в том числе европейских, связан с проведением политики эмансипации - осуществления прав человека для всех, включая в первую очередь ликвидацию всех форм дискриминации по признаку расы, языка, цвета кожи, национального или этнического происхождения. Такая дискриминация в некоторых европейских государствах до настоящего времени проявляется в непредоставлении отдельным группам лиц, например цыганам, гражданства данного государства [*\(46\)](#). Невозможность же получения гражданства является серьезным препятствием, в частности, для участия цыган в политических процессах, в решении отдельных трудовых, социальных и других прав этих национальных меньшинств [*\(47\)](#). Отсутствие, например, политических прав у этих групп, в свою очередь, подтверждает, что правительства этих государств не представляют интересы всего народа. Таким образом, ликвидация дискриминации является обязательным предварительным условием соблюдения принципа равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, с остальным населением государства.

Проблема недискриминации в отношении национальных или этнических

групп основывается на принципе полной ликвидации дискриминации в отношении личности, что закреплено во Всеобщей декларации прав человека. Кроме того, проведение недискриминационной политики государств по отношению к национальным меньшинствам и закрепление ее на уровне конституционного законодательства опирается на такой важнейший международный документ, как Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г. *(48) Понятие "расовой дискриминации", применяемое в данной Конвенции, включает дискриминацию по признаку этнического происхождения, и во всех случаях, когда применяется термин "раса", он охватывает также "этнические группы" *(49). Поскольку Конвенция о ликвидации расовой дискриминации охватывает также этническую дискриминацию, она на сегодняшний день представляет собой главнейший инструмент содействия обеспечению равенства между членами различных этнических групп.

В соответствии со ст. 5 Конвенции государства обязуются гарантировать без дискриминации по признаку этнической принадлежности права каждого человека в очень широкой сфере: право на равенство перед судом; право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями; политические права, гражданские права (на свободу передвижения и проживания в пределах государства; покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; на гражданство; на вступление в брак и на выбор супруга; на свободу мысли, совести, религии, на свободу убеждений и на свободное выражение их; на свободу мирных собраний и ассоциаций и др.); экономические и социальные права (на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную оплату за равный труд; на жилище, на образование, на равное участие в культурной жизни и др.); права на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования (транспорт, гостиницы, рестораны, театры, кафе и пр.).

Практически во всех европейских странах нормы, касающиеся недискриминации национальных меньшинств и принадлежащих к ним лиц, закреплены в конституционных положениях. Помимо этого такие нормы нередко закрепляются в законодательных актах отраслевого либо межотраслевого характера применительно к различным отраслям и сферам, в которых такая дискриминация возможна. В отдельных странах, например в Великобритании (1976 г.), приняты специальные законы о расовых отношениях, которые направлены на защиту личности от дискриминации в целом ряде областей (занятости, образования, обслуживания и т.д.). Эти законы также достаточно широко трактуют понятие расовой группы, включая в нее лиц, объединяемых не только отношением к расе, но и к гражданству, а также национальным и этническим происхождением.

Рассматривая содержание антидискриминационных норм, выраженных в конституциях европейских государств, следует отметить, что подавляющее большинство этих государств признает, что люди имеют право на равенство

перед законом.

Так, в Конституции Австрии нашло отражение положение, согласно которому граждане, принадлежащие к какому-либо меньшинству, должны пользоваться равноправием, и предоставленные федеральным законом национальным меньшинствам права остаются незыблемыми *(50). В соответствии с Декларацией по национальному вопросу, принятой Народным Собранием Болгарии 15 января 1990 г., в этой стране "принцип равенства всех граждан перед законом должен соблюдаться точно и безусловно, без привилегий и преимуществ". Кроме того, предусматривается необходимость принятия закона о дополнительных судебных и административных гарантиях защиты прав и интересов, свобод, безопасности, спокойной жизни малочисленных в этническом отношении групп населения любого района, общины или селения *(51). Данные положения Декларации нашли впоследствии отражение и в Основном законе Болгарии: в ст. 6 Конституции от 12 июля 1991 г. закреплена норма о том, что "не допускаются никакие ограничения в правах или в привилегиях на основании расы, национальности, этнической принадлежности" и других обстоятельств.

Достаточно основательное регулирование статуса национальных меньшинств содержится в Конституции Венгерской Республики 1949 г. (в редакции 1989 г.). Она также содержит нормы, связанные с запретом дискриминации и наказанием за дискриминацию по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения и других различий, характеризующих положение человека и гражданина. "Венгерская Республика, - сказано в ст. 70/A ее Конституции, - гарантирует всем находящимся на ее территории лицам права человека и гражданина без какого бы то ни было различия, а именно расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественных, по рождению и иных характеризующих его положение различий. При этом любая дискриминация человека на основе указанных различий карается законом".

В Основном Законе ФРГ от 23 мая 1949 г. данный принцип выражен следующим образом: "Никому не может быть причинен ущерб или оказано предпочтение по признакам пола, происхождения, расы, языка..." (ст. 3). В § 15 главы 2 "Основные свободы и права" Формы правления Швеции от 27 февраля 1974 г. указывается: "В законе или ином предписании не может содержаться неблагоприятное отношение к какому-либо гражданину, который на основании расы, цвета кожи или этнического происхождения принадлежит к меньшинству". При этом в § 22 той же главы добавляется, что "иностранцы уравниваются в правах в государстве со шведскими гражданами в вопросах... защиты от неблагоприятного отношения по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения".

В ст. 6 "Право на национальную сущность" Конституции Румынии, принятой Парламентом Румынии 21 ноября 1991 г., также устанавливается, что государство признает и гарантирует лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на хранение, развитие и проявление своей этнической, культурной, языковой, религиозной и национальности сущности. При этом

принятые государством меры по сохранению, развитию и проявлению указанных прав, принадлежащих национальным меньшинствам, должны соответствовать принципам равенства и отсутствия дискриминации по отношению к другим румынским гражданам.

Аналогичные положения содержатся в конституциях и законодательных актах многих других европейских государств. Закрепление равноправия граждан независимо от национальной принадлежности на уровне конституционных и иных законодательных норм подчеркивает, что государство принципиально отклоняет всякую дискриминацию национальных меньшинств и тем самым демократично решает один из самых сложных и наиболее важных вопросов в жизни общества.

В конституциях ряда европейских государств, наряду с запретом осуществления дискриминации по национальному признаку, закрепляется свобода национальной самоидентификации граждан. Например, в Хартии основных прав и свобод Чешской Республики от 9 января 1991 г. это нашло отражение в положении ст. 3, устанавливающей, что "каждый имеет право свободно определять свою национальность". При этом, согласно ст. 24 того же документа, "принадлежность к какому-либо национальному или этническому меньшинству не должна никому причинять ущерб" [*\(52\)](#). Такое же положение содержится и в Конституции Республики Хорватия от 22 декабря 1990 г., в соответствии с которой представителям всех народов и национальных меньшинств гарантируется свобода выражения народной принадлежности (ст. 15).

Многие европейские государства признали и необходимость обеспечения осуществления гражданских прав всеми, без дискриминации. Так, отдельные государства стремятся обеспечить, чтобы все лица пользовались свободой при вступлении в брак и выборе супруга. В Болгарии, например, действует специальное положение, которое прямо устанавливает, что любое лицо, принимающее меры для предотвращения смешанных браков, подлежит наказанию. При этом всякий болгарский гражданин имеет право на свободный выбор имени [*\(53\)](#). Последнее связано с тем, что, как известно, в Болгарии в период так называемого возрожденческого процесса осуществлялась политика принудительной смены имен болгарских граждан, чем нарушались права человека и проявлялось пренебрежение к жизненно важным духовным и материальным интересам различных этнических групп болгарских граждан [*\(54\)](#). Результатом этого было массовое выселение болгарских граждан в Турцию, что привело страну к достаточно тяжелым политическим, экономическим и моральным потрясениям.

Вопросы недискриминации, основанной на принципе национальной принадлежности, находят свое развитие в текущем законодательстве европейских государств, прежде всего устанавливающим запрет на дискриминацию в области реализации лицами трудовых прав, жилищных прав, прав на пользование различными благами (коммунальными услугами, электричеством, телефоном) и т.п.

Так, во многих европейских государствах на конституционном уровне запрещаются ассоциации, поощряющие расовую дискриминацию. В Испании,

например, ассоциации, сформированные в целях поощрения расовой дискриминации, считаются противозаконными. В Португалии запрещены фашистские организации. Во Франции такого рода ассоциации, основанные на идеологии превосходства одной какой бы то ни было расы перед другой, могут быть распущены и лишаются всех юридических прав *(55).

Равенство и недискриминация в осуществлении политических прав предусмотрены также в законодательстве многих государств, в частности, в законодательстве, касающемся избирательных прав граждан. В некоторых странах это закреплено специальными положениями, в других - может вытекать и из общего принципа равного и всеобщего избирательного права.

3. Закрепление в конституциях специальных прав национальных меньшинств

Следует отметить, что ряд стран, учитывая неравнозначность таких понятий, как "недискриминация" и "равноправие", а также стремясь к сохранению баланса между обеспечением прав и интересов большинства населения и требованиями национального меньшинства, предпринимает отдельные действия позитивного характера, направленные на предоставление дополнительных специальных прав и преимуществ как определенным группам национальных меньшинств, так и отдельным членам этих групп. Целью таких действий является обеспечение прогрессивного развития этих групп и лиц с тем, чтобы предоставить им возможность равного осуществления прав человека и гражданина независимо от расовой, национальной или языковой принадлежности. Они направлены прежде всего на обеспечение равенства возможностей группам национальных меньшинств и их членам в реализации общечеловеческих и общегражданских прав.

На основе принципа равенства представители национальных меньшинств должны иметь те же права на политическое представительство на различных уровнях осуществления власти, что и другие члены общества. Однако зачастую они не могут воспользоваться этими правами, так как лица, составляющие большинство населения, могут и не отдавать свои голоса представителям национальных меньшинств. В связи с этим отдельные государства используют дополнительные меры для решения данной проблемы. Например, согласно ст. 59 Конституции Румынии от 21 ноября 1991 г., "организации граждан, принадлежащих к национальным меньшинствам, которые не собирают на выборах достаточное число голосов для представительства в парламенте, имеют право на одно депутатское место каждая при условиях, установленных избирательным законом". При этом граждане одного национального меньшинства могут быть представлены только одной организацией.

В соответствии с Конституционным законом "О правах и свободах человека и правах этнических и национальных сообществ или меньшинств в Республике Хорватия" от 4 декабря 1991 г. (ст. 18) "лица, принадлежащие к этническим и национальным сообществам или меньшинствам, которые составляют более 8% населения Республики Хорватия, имеют право быть

представленными пропорционально своей численности в структуре населения в Саборе и Правительстве Республики Хорватия, а также в высших органах судебной власти". Лица, принадлежащие к этническим и национальным сообществам или меньшинствам, численность которых составляет менее 8%, имеют право избирать в общей сложности пять депутатов в Палату представителей Сабора Республики Хорватия. Кроме того, согласно названному закону, указанным лицам предоставлено право на представительство в органах местного самоуправления пропорционально их численности в структуре населения определенной единицы местного самоуправления *(56). В Хорватии предусмотрен усложненный порядок принятия законов, затрагивающих национальные права граждан: они принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Палаты представителей. Установленный порядок подчеркивает особую значимость, которую придает таким законам государство.

Для обеспечения представительства национальных интересов при органах государственной власти в отдельных странах создаются специализированные консультативные органы. Так, для консультирования федерального правительства Австрии и федеральных министерств по делам национальных меньшинств при ведомстве федерального канцлера созданы советы национальных меньшинств, призванные охранять и представлять культурные и экономические интересы национальных меньшинств. Их мнение должно быть заслушано перед принятием правовых предписаний по вопросам, затрагивающим права и интересы меньшинств. Они же осуществляют и консультирование правительств земель, если те обращаются к ним с этой просьбой.

Помимо закрепления прав национальных меньшинств на политическое представительство в конституциях и законодательстве ряда стран предпринимаются попытки обеспечения и сохранения самобытности различных национальных, этнических и языковых групп на своей территории. Центральным здесь является вопрос об обеспечении языковых прав указанных лиц. Он касается различных аспектов - права и возможности получения образования на национальном языке (на различных ступенях образования); права на общение на национальном языке; права на получение и распространение информации на национальном языке; права на осуществление топографических обозначений на национальном языке; права на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления на национальном языке, на предоставление услуг переводчика в судебных органах и др.

Одной из наиболее распространенных сфер поддержки государствами национальных меньшинств, закрепленных на конституционном уровне, является сфера образования. В Румынии, например, право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, учиться на родном языке и получать образование на родном языке гарантируется ст. 32 Конституции. При этом способы осуществления этих прав устанавливаются законом.

Помимо государственной поддержки права на образование на национальном языке осуществляется поддержка национальных языков и в других сферах, в частности, охватывающих возможность распространять и

воспринимать информацию на родном языке, пользоваться своим языком в официальных учреждениях, в области топографии и др. [*\(57\)](#)

С другой стороны, в практике европейского конституционного регулирования имеет место и такая ситуация, когда язык национального меньшинства в стране по сути возводится в ранг одного из действующих государственных языков. Речь в данном случае идет о языке финляндских шведов.

Финляндия, как известно, может считаться практически моноэтнической страной, так как 93,6% ее населения составляют финны. Этнических меньшинств в стране немного и они невелики. Наиболее значительную группу из них - около 300 тыс. человек (около 6% населения) составляют шведы [*\(58\)](#). Тем не менее сначала Конституцией 1919 г., а затем и Законом о языке 1922 г. шведский язык признан вторым государственным языком наряду с финским. Кстати, исходя именно из этого факта Финляндская комиссия ЮНЕСКО определяет финляндских шведов только как "культурное меньшинство" [*\(59\)](#).

Конституцией Финляндии (§ 14) устанавливается равноправие финского и шведского языков; кроме того, указывается, что государство обязано охранять "на одинаковых началах" права финского и шведского населения. Названным Законом 1922 г., а также другими нормативными актами лингвистические проблемы шведского населения в Финляндии регулируются достаточно подробно.

Наиболее развернутым в плане поддержки на государственном уровне развития языков национальных меньшинств, помимо Финляндии, представляется также законодательство Бельгии, Испании, Венгрии, Австрии, Швейцарии, Норвегии. В Конституции Испании заложен принцип уважения прав языковых меньшинств. И хотя официальным языком является кастильский, за автономными сообществами также сохраняется право устанавливать официальный язык области. Богатство лингвистических особенностей различных районов признается культурным наследием страны, пользующимся защитой и уважением (ст. 3). Специальные разделы, касающиеся регулирования использования языков национальных меньшинств, содержатся в Федеральном законе Австрийской Республики от 7 июля 1976 г. "О правовом положении национальных меньшинств" [*\(60\)](#) и в Законе Венгерской Республики от 7 июля 1993 г. "О правах национальных и этнических меньшинств" [*\(61\)](#).

В швейцарской федеральной Конституции отсутствуют упоминания о национальных, языковых группах или меньшинствах. Союзное государство предоставляет своим 26 кантонам право самим проводить культурную и тем самым языковую политику. При этом важным элементом швейцарской конституционной языковой политики является то, что языковая защита в Швейцарии связана с территориальными, а не личностными союзами. Каждый кантон выбирает себе один (или несколько) из четырех государственных языков, и он (они) становятся для кантона государственным кантональным языком. Администрация, полиция, суды используют этот язык, преподавание в государственных школах также ведется на этом языке. С федеральными властями каждый швейцарец может обращаться на одном из четырех государственных языков. При этом языковая гомогенность трех больших

языковых пространств относительно велика. Швейцарский языковый порядок пытается прагматическим способом связать два основных положения: с одной стороны - незафиксированное в письменном виде положение об индивидуальной языковой свободе и с другой - кантональное право распоряжаться официальными языками и языками, на которых ведется преподавание *(62).

Вместе с тем в некоторых странах, например Великобритании, не принято использовать языки меньшинств для ведения официальных дел. Преподавание общеобразовательных предметов на языках национальных меньшинств также не предусматривается в основных учебных программах школ. Считается, что ученик получит больше пользы, если преподавание будет вестись на официальном, английском, языке. Однако если родной язык ребенка не является английским, на первых порах ему может оказываться помощь на двух языках. Дети национальных меньшинств могут изучать родные языки во внешкольное время в классах, организованных и оплачиваемых общиной *(63).

Еще более радикально к решению данной проблемы подходит Конституция Турции от 7 ноября 1982 г., согласно ст. 42 которой "... никакой язык, кроме турецкого, не должен преподаваться в качестве родного языка турецким гражданам в любых образовательных учебных заведениях".

Резкое ограничение в праве на получение образования на родном языке наблюдается и в политике Латвии и Эстонии. Так, например, принятыми в Латвии 22 января 2004 г. поправками к Закону 1998 г. "Об образовании" с 1 сентября 2004 г. в старший классах средних школ Латвии, в которых реализуются программы образования национальных меньшинств, обучение должно вестись на государственном (латышском) языке, за исключением предметов, предусматривающих сохранение их национальной и культурной идентичности, то есть русского языка и русской литературы. Ранее этот же Закон гласил, что соотношение учебных дисциплин, преподаваемых на латышском и русском языке, должно составлять соответственно 60 к 40, к тому же школы могли сами выбирать предметы, которые будут преподаваться на латышском. Теперь Сейм Латвии практически лишил учебные заведения права такого выбора. Принятие подобного закона, как представляется, может означать лишь стремление к насильственной ассимиляции национальных меньшинств.

Язык тесно связан с культурой, хотя культура и является более широким понятием. Культурные и духовные аспекты существования национальных меньшинств также имеют основополагающее значение. Поэтому в конституциях целого ряда европейских стран содержатся нормы, направленные на сохранение самобытности национальных меньшинств в области культуры. Такая позиция государств соответствует подходам ЮНЕСКО по этим вопросам - практически повсеместно в странах, где признается существование национальных меньшинств, признается также и тот факт, что каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые нужно уважать и сохранять в пределах, совместимых с универсальными правами человека.

В целях сохранения и развития языка, культуры и духовных ценностей национальным, этническим и языковым меньшинствам предоставляются возможности по поддержанию свободных и беспрепятственных контактов с

представителями родственных групп населения, проживающих в других государствах.

С проблемой обеспечения прав национальных меньшинств тесно связана проблема территориального деления государств и осуществления прав местного самоуправления на территориях компактного проживания национальных или языковых меньшинств. Территориальное деление может осуществляться таким образом, чтобы позволить компактно проживающему национальному или языковому меньшинству оказывать более существенное влияние на принятие решений в политической, культурной и экономической областях, касающихся этих меньшинств.

В качестве успешных примеров подобного территориального деления государств можно назвать Аландские острова в Финляндии, имеющие в основном шведское население. В настоящее время Конституция Финляндии от 11 июня 1999 г. (1999/731) содержит специальную главу в отношении автономии Аландских островов, но она лишь отсылает регламентацию этого вопроса к специальному закону и закону о праве приобретения земли на этих островах. Не регламентируется в конституционном порядке и самоуправление саамов. Согласно акту об автономии от 16 августа 1991 г., принятому парламентом Финляндии, островам предоставлен статус автономной области.

Аналогичным примером можно считать также Гренландию (большинство населения - инуиты), в которой на основании закона о местном правлении, принятого парламентом Дании 29 ноября 1978 г., созданы органы местного самоуправления, включающие как законодательную, так и исполнительную власть. В таких странах, как Италия и Испания, также существуют автономные единицы, образованные с учетом в том числе и этнического фактора и наделенные широкой компетенцией.

Территориальная автономия применяется в тех случаях, когда этническая группа, являющаяся меньшинством в общем составе населения страны, проживает компактно и составляет большинство в определенном регионе. Однако следует учитывать, что автономия в данном случае предоставляется не национальной группе, а территории, на которой проживает все население данного региона. Дело в том, что такое территориальное деление может стать практическим средством обеспечения существования и самобытности национальной группы, но только при условии, что этому будет придано демократическое, а не этнократическое содержание. Ведь на данной территории национальное меньшинство переходит уже в разряд большинства по отношению к основному населению данного государства, которое становится здесь меньшинством и само нуждается в специальной защите.

Территориальное деление и децентрализация государственных полномочий, связанная с предоставлением автономных прав отдельным территориям, считается особенно оправданной в случаях, когда такое деление связано с осуществлением традиционных видов экономической деятельности коренными народами, например осуществлением оленеводства народами саами в Скандинавских странах. Это обусловлено, кроме прочих причин, глубокой привязанностью коренных народов к их землям, территориям и ресурсам, являющимся средством выживания этих народов. При этом такая

привязанность, помимо экономических, имеет и другие аспекты - социальные, культурные, духовные, политические. Особое значение приобретает коллективный аспект этой привязанности, а также аспект преемственности поколений, который исключительно важен для сохранения самобытности коренных народов, их культуры и в целом существования.

4. Некоторые выводы

Таким образом, в настоящее время во многих зарубежных странах на конституционном и ином законодательном уровне предпринимаются попытки не только признать факт наличия различных национальных, этнических и языковых меньшинств, но и осуществляются активные действия, направленные на обеспечение недискриминации и защиты этих групп, сохранения их самобытности и индивидуальных отличий. Целью принятия специальных конституционных норм и законодательных актов в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств является обеспечение институциональных условий проживания национальных меньшинств в каждой стране, сложившихся под влиянием международных норм и стандартов, совершенствование системы демократических институтов государства и общества, плюралистическое развитие государств под влиянием процессов расширения и углубления прав человека.

Исследование накопленного весьма значительного опыта регулирования прав национальных меньшинств в зарубежных странах дает широкие возможности для его использования и в практике российского правотворчества.

§ 7. Вопросы конституционного регулирования социокультурной сферы в ряде государств Европы

1. Предварительные замечания

Положение любого государства в мировом сообществе во многом определяется состоянием культуры, науки и образования, а говоря шире, политикой в этой области. Как правило, все вопросы, касающиеся ответственности социальных партнеров, содержания деятельности органов власти, прав и обязанностей граждан и т.п., регулируются Основным законом. Государства Европы вызывают в этом плане особый интерес, так как обладают исключительными по значению сокровищами в различных областях искусства, науки, образования, технического и художественного творчества. В Основном законе каждой страны - "следы" эпохальных исторических событий, этнических традиций, реального времени.

Конституции первой половины XX века, как правило, ограничиваются изложением основных прав и свобод граждан в области культуры, образования, науки (Французская Республика, Федеративная Республика Германия). Более поздним законам, принятым в конце прошлого века, свойственна детализация,

преимущественно в отношении сферы образования (Бельгия, Греция, Республика Польша). И это закономерно, поскольку социальные, экологические и техногенные катастрофы - тоже результат образования, отражения культуры тех или иных стран и народов.

2. Культура

Конституции ряда европейских государств гарантируют каждому члену общества право на участие в культурной жизни. В частности, это может быть право на использование культурных учреждений и культурных ценностей (Азербайджанская Республика, ст. 40); на доступ к культуре (Испания, ст. 44), Республика Польша (ст. 6); на пользование достижениями культуры (Португальская Республика, ст. 78) и национальными и общечеловеческими культурными ценностями (Болгария, ст. 54). Основной закон Бельгии гарантирует каждому гражданину право на культурное процветание (ст. 23). Российская Федерация предоставляет право на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (ст. 44). В некоторых случаях (Республика Беларусь, ст. 51) это право обеспечивается общедоступностью ценностей отечественной и мировой культуры, находящихся в государственных и общественных фондах, развитием сети культурно-просветительных учреждений. По Конституции Словакии (ст. 43) и Чехии (ст. 34) гражданам гарантирован доступ к культуре и культурным богатствам на условиях, установленных законом.

Наряду с этим органы власти ряда государств обязывают каждого члена общества с уважением относиться к историческому, культурному и духовному наследию, заботиться о нем, охранять памятники истории и культуры (Азербайджан), сохранять, защищать и приумножать культурное наследие (Португалия). В Российской Федерации каждый гражданин обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Государственное управление в сфере культуры заключается в оказании всемерной помощи развитию сферы досуга. Так, в Польше гражданам создают условия для распространения благ культуры, являющейся источником самобытности польской нации, ее существования и развития, в Испании - для свободного и эффективного участия молодежи в развитии культуры, экономики, социальной сферы и политики. Органы власти содействуют развитию культуры, научных и технических исследований на благо общих интересов в Республике Беларусь.

Португалия способствует демократизации учреждений культуры, стимулируя и обеспечивая доступ всех граждан к пользованию достижениями культуры и к творчеству - в сотрудничестве со средствами массовой информации, с объединениями и фондами, действующими в области культуры, сообществами, занимающимися культурой и отдыхом, объединениями охраны культурного достояния, организациями, объединяющими людей по месту жительства, и другими учреждениями культуры.

Украина обеспечивает сохранение исторических памятников и других объектов, представляющих культурную ценность, принимает меры для возвращения в республику находящихся за ее пределами культурных ценностей народа. Королевство Нидерланды содействует социальному и культурному развитию общества и развитию сферы досуга и отдыха. Литва уделяет внимание охране памятников и ценностей истории, искусства и других памятников и ценностей культуры.

Иногда европейские конституции включают положения, отражающие стремление государств к сотрудничеству в области культуры на внешнем уровне (конституции Грузии, Португальской Республики). Так, органы власти Грузии не только способствуют развитию культуры, создают условия для неограниченного участия граждан в культурной жизни, проявлению и обогащению культурной самобытности, признанию национальных и общечеловеческих ценностей, но и поощряют углубление международных культурных связей (ст. 34). А по Конституции Республики Молдова государство способствует сохранению, развитию и распространению достижений как национальной, так и мировой культуры, признавая тем самым необходимость всеобщей ответственности за накопленные человечеством материальные и духовные ценности (ст. 33).

Исключительный интерес представляет Основной закон Португальской Республики, главным образом в отношении молодежной политики. Ни один подобный документ стран Европы не содержит положений, столь подробно раскрывающих все права молодого поколения в области культуры и государственные обязательства в связи с этим. Так, молодежь в Республике пользуется особой защитой в реализации своих прав в культурной сфере, в том числе в образовании, профессиональном обучении в области культуры.

Молодежная политика этой страны имеет в качестве первостепенных целей развитие личности, создание условий для эффективного включения молодых людей в активную жизнь, пробуждение в них тяги к свободному творчеству и воспитание сознательного стремления служению обществу. Органы власти в сотрудничестве с семьями, школами, предприятиями, организациями, объединяющими людей по месту жительства, объединениями и фондами, действующими в области культуры, сообществами, занимающимися культурой и отдыхом, поощряют и поддерживают молодежные организации в достижении этих целей, а также международный молодежный обмен.

Государство Португальской Республики в сотрудничестве с учреждениями культуры берет на себя следующие обязательства: стимулировать и обеспечивать доступ всех граждан к способам и средствам культурной деятельности, а также выправлять диспропорцию, существующую в данной сфере в стране; поддерживать инициативы, которые способствуют индивидуальному и коллективному творчеству в его многообразных формах и проявлениях и большему распространению произведений и объектов культуры высокого уровня; содействовать сохранению и приумножению культурного наследия, превращая его в фактор неповторимости культурного бытия; развивать отношения в сфере культуры со всеми народами, в особенности с португальскоязычными, и обеспечивать охрану и распространение португальской культуры за рубежом; провозглашать политику в области культуры и в секторах

3. Искусство и творчество

Искусство и творчество, несущие в себе духовную память поколений, являются важнейшей составной частью культуры и служат основой процветающего будущего каждой страны и всего человечества. В этом плане показательное положение Конституции Республики Хорватия, единственное в своем роде, где государство защищает научные, культурные, художественные ценности как духовное народное достояние (ст. 65).

Каждое европейское государство, упоминающее в конституции об искусстве и творчестве, в первую очередь предоставляет для них свободу. Так, искусство и наука свободны в соответствии с Конституциями Италии (ст. 33) и Эстонии (ст. 38); художественное творчество, популяризация искусства, наука и развитие ее теории свободны на основании Конституции Австрии (ст. 17а). По Основному Закону Федеративной Республики Германия этим же правом обеспечиваются искусство и наука, а также исследования и преподавание. При этом свобода преподавания не снимает обязанности быть верным Конституции (ст. 5).

Иногда имеются уточнения относительно предоставляемой свободы. К примеру, провозглашенная по Конституции Португальской Республики свобода интеллектуального, художественного и научного творчества включает права на изобретение, производство и распространение научного, литературного или художественного произведения (ст. 42). А в Основном законе Греции, гарантирующем свободу искусства, науки, исследований, говорится о том, что академические свободы не освобождают от долга подчинения Конституции (ст. 16).

В ряде случаев государство гарантирует свободу искусства и других видов творчества (Македония, ст. 47); научных исследований и искусства (Словацкая Республика (ст. 43), Турецкая Республика (ст. 27), Швейцарская Конфедерация (ст. 20)); научного и художественного творчества (Словения (ст. 59) и Хорватия (ст. 68)); литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества (Украина (ст. 54), Российская Федерация (ст. 44)). Конституция Финляндии устанавливает свободу занятия наукой, искусством (ст. 16); в Республике Польша государство обеспечивает каждому свободу художественного творчества, научных исследований (ст. 73). По Конституции Армении каждый имеет право на свободу литературного, художественного, научного и технического творчества (ст. 36), в Албании - на свободу научного поиска и художественного творчества (ст. 58).

Конституции некоторых государств содержат положения и такого рода: Венгрия уважает и поддерживает свободу научной и художественной жизни; Латвия признает свободу научного, художественного и иного творчества; Болгария признает и гарантирует законом свободу художественного, научного и технического творчества.

Наряду с предоставляемой свободой в сфере науки, искусства и

художественного творчества многие конституции гарантируют охрану авторского права. В Португалии авторские права защищаются законом; Латвия защищает авторское право и патентное право. Изобретательские, авторские и подобные им права защищаются законом в Болгарии.

В Хорватии гарантируется защита моральных и материальных прав, возникающих в связи с научным, культурным, художественным, интеллектуальным и иным творчеством. Интеллектуальная собственность охраняется законом в Российской Федерации и Армении. Авторское право охраняется законом в Албании.

В некоторых случаях положения конституций вносят уточнения относительно авторских прав, защищая результаты интеллектуальной деятельности граждан. По Конституции Чешской Республики права на результаты творческой умственной деятельности охраняются законом. В Македонии гарантируются права, проистекающие от научной, творческой или другой интеллектуальной деятельности. Права на результаты творческой и умственной деятельности охраняются законом в Словакии.

Украина гарантирует гражданам защиту интеллектуальной собственности, их авторских прав, моральных и материальных интересов, возникающих в связи с различными видами интеллектуальной деятельности. Каждый гражданин имеет право на результаты своей интеллектуальной, творческой деятельности; никто не может использовать или распространять их без его согласия, за исключениями, установленными законом. В Словении гарантирована свобода научного и художественного творчества, а также защита авторских и иных прав, возникающих в связи с художественной, научной, исследовательской и изобретательской деятельностью. Югославия гарантирует свободу создания и опубликования научных и художественных произведений, научных открытий и технических изобретений, а их создателям - моральные и имущественные права. Порядок осуществления и защиты прав авторов на их произведения, равно как и прав организаций, в которых созданы эти произведения, регулируется союзным законом.

Государственное управление в этой сфере заключается в оказании всесторонней поддержки художественного творчества, искусства и науки, а в иных случаях власть берет на себя определенные обязательства. В Хорватии органы власти способствуют и помогают развитию науки, культуры и искусства. По Конституции Испании органы власти поощряют науку и научные исследования на благо общественных интересов. Македония способствует, помогает и охраняет развитие науки, искусства и культуры. По Конституции Португалии научное творчество и открытия, а также технологические инновации стимулируются и поддерживаются государством таким образом, чтобы обеспечить соответствующую свободу и автономию, рост конкурентности и взаимодействие между научными учреждениями и предприятиями. Искусство и наука в Греции, их развитие и распространение являются обязанностью государства. По Конституции Украины государство не только содействует развитию науки, но и способствует установлению научных связей с мировым сообществом.

4. Образование

Нет такого европейского государства, которое в конституционных нормах об образовании не допускало бы своих граждан к участию в "процессе физического и духовного становления личности, процессе социализации, сознательно ориентированном на некоторые идеальные образы, на исторически зафиксированные в общественном сознании социальные эталоны" [*\(64\)](#). В ряде случаев право на образование сопровождается некоторыми уточнениями, как-то: в условиях соблюдения фундаментальных прав и свобод (Бельгия, ст. 24) и контроля со стороны государственных органов за формами образования, в порядке, предписанном Актом парламента (Королевство Нидерланды, ст. 23); при выборе его формы (Грузия, ст. 35); при равенстве возможностей при поступлении в школу и достижении там определенных результатов (Португальская Республика, ст. 74); путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования (Российская Федерация, ст. 43).

В Российской Федерации развивающая это конституционное положение Национальная доктрина образования устанавливает приоритет образования в государственной политике (утверждена постановлением Правительства от 4 октября 2000 г. N 751) [*\(65\)](#). Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан Российской Федерации. Образование осуществляется в соответствии с законодательством и нормами международного права. В соответствии с законом "Об образовании" гражданам гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости. Ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом.

Конституция Княжества Андорра, предоставляя любому лицу право на просвещение, конкретизирует цель последнего - наиболее полное раскрытие человеческой личности при уважении свободы и основных прав (ст. 20). По Конституции Греции образование является важнейшей задачей государства и имеет целью моральное, духовное, профессиональное и физическое воспитание греков, развитие их национального и религиозного сознания и формирование их как свободных и ответственных граждан (ст. 16).

Конституции ряда стран предоставляют родителям право на свободный выбор образования для своих детей. К примеру, при выборе характера образования детей решающее слово остается за родителями в Эстонской Республике (ст. 37); преимущественное право выбирать сферу обучения детей принадлежит родителям в Молдове (ст. 35); родители имеют право на обеспечение своим детям образования, соответствующего их религиозным убеждениям, в Республике Кипр (ст. 20). В Конституции Княжества Андорра сказано, что родители вправе выбирать образование для своих детей. Равно они имеют право в соответствии с их собственными убеждениями на

нравственное и религиозное воспитание детей (ст. 20). По Основному закону Бельгии сообщество обеспечивает свободу родителей в выборе образования для своих детей и организует образование, которое является нейтральным. Нейтральность подразумевает, в частности, уважение философских, идеологических и религиозных взглядов родителей и учащихся (ст. 24).

Интересна в этом отношении Конституция Ирландии, где сказано, что первым и естественным воспитателем ребенка является семья и закон гарантирует уважение к неотъемлемому праву и обязанности родителей в соответствии с их возможностью давать своим детям религиозное и моральное, интеллектуальное, физическое и социальное воспитание. Родители должны быть свободны давать такое воспитание дома, в частных школах или в школах, признанных или учрежденных государством. "Государство... должно стремиться дополнить и оказать разумную помощь частным и общественным образовательным инициативам и, когда этого требует общественное благо, предоставлять другие возможности и учреждения, имея в виду, однако, права родителей, особенно в вопросах религиозного и морального формирования" (ст. 42).

Одно из основных прав граждан - на образование - в конституциях европейских стран подкрепляется целым рядом определенных государственных и правовых гарантий. Таковыми являются - обеспечение качества образования, общедоступность (бесплатность, равенство), поддержка одаренных детей, помощь учащимся, нуждающимся в специальном обучении.

Очевидно, что качественное образование в третьем тысячелетии - тот самый капитал, который способен обеспечить успешное развитие любого государства. Обществу необходимы высокообразованные граждане, специалисты в своей сфере, знающие иностранные языки, осведомленные в различных сферах науки и культуры. Потому основополагающие акты некоторых стран включают положения относительно уровня образования, гарантированного органами власти. К примеру, в Королевстве Нидерланды органы власти контролируют компетентность преподавателей (ст. 23).

В Российской Федерации ожидаемым результатом реализации Конституции и национальной доктрины образования выступает качество образования. Государственная политика Российской Федерации в области образования обеспечивает:

- создание демократической системы образования, гарантирующей необходимые условия для полноценного качественного образования на всех уровнях;
- индивидуализацию образовательного процесса за счет многообразия видов и форм образовательных учреждений и образовательных программ, учитывающих интересы и способности личности;
- конкурентоспособный уровень образования как по содержанию образовательных программ, так и по качеству образовательных услуг.

Именно на качество ориентирована одна из современных тенденций развития образования - стандартизация. Разработка и использование стандартов является, согласно Национальной доктрине РФ, "объективно необходимой деятельностью по упорядочению практики, ее стабилизации в

целостные системы, отвечающие исторически изменяющимся потребностям общества".

В Грузии государство обеспечивает соответствие образовательных программ международным правилам и стандартам. Государственные образовательные стандарты устанавливаются в Королевстве Нидерланды, Испании, Российской Федерации, Азербайджанской Республике, Казахстане, Турции. Так, в соответствии с Основным законом Королевства Нидерланды стандарты образования в школах устанавливаются Актом парламента с должным учетом особенностей, касающихся частных школ, гарантий свободы получения образования в соответствии с религиозными или иными убеждениями. Требования к образованию, которое дается в государственных образовательных учреждениях, также устанавливаются Актом парламента с учетом религиозной принадлежности и религиозных убеждений каждого учащегося.

Согласно п. 5 ст. 43 Конституции Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты. Это положение развивается в Законе Российской Федерации "Об образовании", по которому государственные органы власти вводят образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты. Российская Федерация в лице федеральных органов государственной власти в пределах их компетенции устанавливает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, определяющие в обязательном порядке обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, а также требования к уровню подготовки выпускников. Порядок разработки, утверждения и введения государственных образовательных стандартов определяется Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законом. Государственные образовательные стандарты разрабатываются на конкурсной основе, уточняются на той же основе не реже одного раза в десять лет и являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования. Государственный образовательный стандарт учитывает интересы детей с отклонениями в развитии. В этом случае при реализации образовательных программ могут быть установлены специальные государственные образовательные стандарты.

Одной из государственных гарантий прав граждан в области образования многих европейских государств является его общедоступность (Россия, Украина). В одних случаях всем гражданам доступно среднее государственное образование, а среднее профессиональное и высшее образование можно получить только на конкурсной основе (Албания, ст. 57 Конституции), или высшее образование доступно всем в соответствии со способностями каждого человека (Литва, ст. 41). В других, к примеру в Республике Беларусь, гарантирована доступность общего среднего и профессионально-технического образования. Среднее специальное и высшее образование в Республике доступно для всех в соответствии со способностями каждого (ст. 49). Также и в Хорватии: каждому на равных условиях доступно среднее и высшее

образование в соответствии с его способностями (ст. 65). По Конституции Венгерской Республики общее школьное обучение, среднее и высшее образование доступно для каждого на основе его способностей (ст. 70). Конституция Италии провозглашает: образование открыто для всех (ст. 34). Республика Македония также обеспечивает доступность образования каждому на равных условиях (ст. 44). Конституция Словении предусматривает: образование свободно (ст. 57). В Турецкой Республике свобода обучения и образования не освобождает личность от верности Конституции (ст. 53).

Согласно Основному закону Польши публичные власти обеспечивают гражданам всеобщий и равный доступ к образованию. С этой целью создаются и поддерживаются системы индивидуальной финансовой и организационной помощи ученикам и студентам. Условия предоставления помощи определяются законом. Обеспечивается автономия высших школ на принципах, определенных в законе (ст. 70). В Финляндии власть должна на основе более детальных предписаний закона обеспечивать равную возможность для каждого в соответствии с его способностями и определенными потребностями на получение иного образования, помимо базового, и на занятие самообразованием (ст. 16). По Конституции Французской Республики нация гарантирует равный доступ детям и взрослым к образованию, приобретению профессии и культуре. В Эстонии с целью сделать образование доступным государство и местные самоуправления содержат необходимое количество учебных заведений.

Гарантированная рядом государств общедоступность обеспечивается и бесплатностью образования. Конституциями ряда стран всем детям школьного возраста предоставляется бесплатное начальное образование (Королевство Дания, Ирландия, Республика Кипр, Македония, Хорватия, Словения, Португалия). По меньшей мере в течение восьми лет начальное образование является бесплатным в Италии. Осуществляется за счет государства первичное образование в государственных школах Мальтийской Республики и начальное образование для всех граждан мужского и женского пола в государственных школах Турции.

В ряде случаев государство гарантирует бесплатное общее среднее образование в государственных учебных заведениях (Азербайджанская Республика, Албания, Армения, Беларусь, Венгерская Республика, Казахстан). Базовое образование обеспечивается за счет государства в Грузии и Финляндии. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации гарантирует право на бесплатное основное школьное обучение. По Конституции Швеции все дети, которые охвачены всеобщим школьным образованием, имеют право получать это образование за счет государства в общей школе. Родители призваны обеспечивать получение образования более высокой ступени.

Иногда государственные органы власти обеспечивают бесплатное основное и среднее образование в государственных школах (Болгария, Словацкая Республика). Граждане имеют право на бесплатное образование в основных и средних школах, а с учетом способностей гражданина и возможностей общества - и в высших учебных заведениях в Чехии. Государство обеспечивает возможность бесплатного получения основного и среднего

образования в Латвии. Право на бесплатное начальное и среднее образование имеют граждане Княжества Монако.

Ряд конституций предоставляет гражданам право получать бесплатное образование: на всех его ступенях в государственных учебных заведениях (Греция); в государственных (самоуправлений) общеобразовательных, профессиональных школах и учебных заведениях высшего уровня (Литовская Республика); на всех уровнях (дошкольное, полное общее среднее, профессионально-техническое, высшее) в государственных и коммунальных учебных заведениях (Украина). Организация общественного бесплатного и светского образования всех ступеней является долгом государства согласно Преамбуле Конституции Французской Республики.

В Российской Федерации (ст. 43, ч. 2, 3 Конституции) гражданам гарантируется бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной помощи, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым оказывается данная помощь, ее формы, размеры и источники устанавливаются федеральным законом.

Весьма редко в Основных законах можно встретить статьи, имеющие отношение к столь важному периоду развития личности, как дошкольный возраст. В Грузии власть обеспечивает дошкольное воспитание (ст. 35). По Конституции Украины государство обеспечивает доступность, бесплатность и развитие дошкольного образования (ст. 53).

В Российской Федерации государство (согласно п. 2 ст. 43 Конституции) гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного образования. Это конкретизируется в Законе Российской Федерации "Об образовании", где подробно изложены необходимые обязанности и права родителей, а также гарантии государства по отношению к детям дошкольного возраста:

1. Родители являются первыми педагогами. Они обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте.

2. Государство гарантирует финансовую и материальную поддержку в воспитании детей раннего детского возраста, обеспечивает доступность образовательных услуг дошкольного образовательного учреждения для всех слоев населения.

3. Для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития этих детей в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений.

4. Отношения между дошкольным образовательным учреждением и

родителями (законными представителями) регулируются договором между ними, который не может ограничивать установленные законом права сторон.

5. Органы местного самоуправления организуют и координируют методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому.

Не так часто в ряду гарантий государства в сфере образования можно встретить положения, касающиеся поддержки талантливых детей. В основном эти положения гарантируют детям с особыми природными данными материальную помощь. По Конституции Княжества Лихтенштейн государство облегчает посещение средней школы одаренными, но не имеющими средств учениками путем предоставления соответствующих стипендий. В Греции органы власти оказывают поддержку отличившимся. Конституция Азербайджанской республики обеспечивает продолжение образования для талантливых лиц независимо от их материального положения.

В Российской Федерации государство оказывает содействие в получении образования гражданами, проявившими выдающиеся способности, в том числе посредством предоставления им специальных государственных стипендий, включая стипендии для обучения за рубежом. Критерии и порядок предоставления таких стипендий устанавливаются Правительством Российской Федерации.

По Конституции Мальтийской Республики способные и заслуживающие этого студенты, даже не обладая финансовыми ресурсами, имеют право достичь высших степеней образования. Государство должно осуществлять этот принцип путем выплаты стипендий, помощи семьям студентов и другими мерами на основе конкурсных экзаменов. В Болгарии органы власти оказывают помощь способным ученикам и студентам, создавая условия для профессионального обучения и переквалификации.

Обеспечивая каждому всеобщий и равный доступ к образованию, некоторые конституции содержат нормы относительно граждан с отклонениями в развитии. Согласно п. 6 ст. 5 Закона РФ "Об образовании" государственные органы власти Российской Федерации создают таким гражданам условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов. В соответствии с Конституцией Турции государство принимает необходимые меры для того, чтобы сделать полезными для общества людей, нуждающихся в специальном обучении. Греция оказывает поддержку нуждающимся в помощи или специальной защите учащимся в соответствии с их способностями. По Конституции Португальской Республики государство обязуется развивать и поддерживать специальное обучение инвалидов.

Вместе с тем во многих европейских странах на граждан налагается обязанность получать образование: начальное (Грузия, Республика Кипр, Великое герцогство Люксембург, Македония, Португалия, Словения, Хорватия); первичное в государственных школах (Мальтийская Республика); общее среднее (Азербайджан, Казахстан); общее школьное (Венгрия, Княжество Лихтенштейн), основное (Латвийская Республика). Изредка обязательное образование государство ограничивает и конкретными временными рамками.

Так, школьное обучение до 16-летнего возраста обязательно в Болгарии и Литве, до 18-летнего - в Польше; срок обязательного обучения не менее девяти лет установлен по Конституции Греции. В ряде случаев положения носят достаточно общий характер: в Словацкой Республике продолжительность обязательного школьного обучения и возраст, по достижении которого посещение школы обязательно, устанавливаются законом; в Чешской Республике посещение школы обязательно в течение времени, установленного законом.

Осознавая ценность образования как института культуры, коренным образом влияющего на социально-экономическое и духовное развитие всего общества, в ряде стран государство, согласно Основному закону, осуществляет высшее руководство за сферой целенаправленного процесса воспитания и обучения. Так, все школьное дело находится под надзором государства по Основному Закону Федеративной Республики Германии (ст. 7 Основного Закона); осуществляется надзор за деятельностью учебно-воспитательных учреждений и постановкой просвещения в Литве (ст. 40 Конституции) и Эстонии (ст. 37); в отношении всего преподавания и воспитания государству принадлежит право надзора в Австрии (ст. 17). По Конституции Великого Герцогства Люксембург закон устанавливает способы содействия народному образованию и условия наблюдения за ним со стороны Правительства и общин; он регулирует, кроме того, все то, что касается народного образования (ст. 23). Органы власти контролируют систему образования в соответствии с Конституцией Испании (ст. 27) и Азербайджана (ст. 42), устанавливают общие правила, касающиеся просвещения, и учреждают государственные школы всех родов и ступеней в Итальянской Республике (ст. 33).

В Конституции Княжества Лихтенштейн сказано, что государство будет оказывать особое внимание народному образованию и воспитанию. Это "особое внимание" заключается в следующем: народное образование и воспитание должно быть организовано таким образом, чтобы молодежь путем сотрудничества семьи, школы получала нравственное воспитание, приобретала патриотические чувства и профессиональные качества. Вся система воспитания и обучения подлежит контролю государства (ст. 15, 16).

Крайне редко можно встретить статьи, касающиеся своего рода отчетности о состоянии дел в области образования. Так, по Конституции Королевства Нидерланды Правительство при постоянном внимании к образованию, должно представлять ежегодные доклады о состоянии сферы образования Генеральным штатам (ст. 23). В Российской Федерации организационной основой государственной политики и отчетности в области образования является Федеральная программа развития образования, утверждаемая федеральным законом (Приложение к Федеральному закону от 10 апреля 2000 г. N 51). Доклад Правительства Российской Федерации о ходе реализации Федеральной программы развития образования должен ежегодно представляться палатам Федерального собрания Российской Федерации и публиковаться в официальном печатном органе.

В ряде случаев конституции европейских стран регулируют общие вопросы языковой политики в области образования. В Румынии образование

всех ступеней осуществляется на румынском языке. При установленных законом условиях образование может осуществляться и на языке, используемом в международном общении (ст. 32). В соответствии с Конституцией Турецкой Республики никакой язык, кроме турецкого, не должен преподаваться в качестве родного языка турецким гражданам в любых образовательных учреждениях. Иностранные языки, которые необходимо преподавать в образовательных учебных учреждениях, и правила, которым нужно следовать при проведении обучения в школах с изучением иностранных языков, определяются законом (ст. 42).

Согласно п. 2 ст. 26 Конституции РФ каждый имеет право на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, а п. 3 ст. 68 Основного закона России гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Право граждан на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования. Государство в соответствии с международными договорами Российской Федерации оказывает содействие представителям народов Российской Федерации, проживающим вне ее территории, в получении ими основного общего образования на родном языке. Во всех имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, за исключением дошкольных, изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации регламентируется государственными образовательными стандартами (Закон РФ "Об образовании", п. 5 ст. 6).

Уникальным является одно из положений Конституции Португальской Республики, где речь идет о совершенно особом языке - языке жестов. Общеизвестно, что подобная система знаков существует не в одном государстве Европы (Российская Федерация, Болгария), но лишь по Конституции этой страны органы власти обязуются защищать и повышать ценность португальского языка жестов как проявление культуры и средство доступа к образованию и обеспечения равных возможностей.

Соответствующие статьи Основного закона Португалии интересны и в других отношениях. К примеру, речь идет о включении школы в жизнь сообществ и установлении взаимосвязи обучения с соответствующими сферами экономической, социальной и культурной деятельности. Согласно ст. 73 Конституции этой страны государство способствует демократизации системы образования и других условий, с тем чтобы образование, полученное в школе или иным путем, вносило вклад в выравнивание возможностей, в преодоление экономического, социального и культурного неравенства, в развитие личности и духа терпимости, взаимопонимания, солидарности и ответственности, в демократическое участие в общественной жизни и в социальный прогресс.

Обращает на себя внимание и одно из установлений Конституции Турецкой Республики, где регламентируется деятельность образовательных учреждений: обучение, образование, исследование и изучение - единственные действия, которыми должны заниматься в образовательных учебных учреждениях. Этим видам деятельности не должны чиниться препятствия

никаким способом (ст. 42).

5. Некоторые выводы

1. Во всех европейских конституциях в большей или меньшей степени присутствуют нормы о поддержке и стимулировании культуры и образования, которые рассматриваются в качестве условий формирования свободной демократической личности, любящей свою страну и уважающей другие народы и государства.

2. Большое внимание уделяется в Основных законах способам реализации и гарантиям прав граждан на достижения отечественной и мировой культуры, на доступ к качественному образованию, отвечающему современным стандартам.

3. По текстам конституций трудно определить уровень эффективности их требований: правоприменение может сильно отличаться от написанного права.

4. В Российской Федерации создана разветвленная система законов и подзаконных актов о культуре и образовании, призванная обеспечить надлежащее действие требований Конституции. Конституционное и иное законодательное обеспечение модернизации российского образования находится на уровне необходимого и почти достаточного, однако пока еще значительно опережает реальное состояние дел.

§ 8. Конституционная регламентация референдума в зарубежных государствах Европы

1. Предварительные замечания

Развитие современного конституционного права невозможно сегодня представить себе без института референдума, прочно занявшего свое место среди других государственно-правовых институтов.

Являясь одной из форм непосредственной демократии, он отражает общие тенденции к демократизации различных аспектов жизни общества, расширению участия граждан в управлении государственными делами, решении важных вопросов, затрагивающих интересы большинства населения. Как справедливо отмечает М.Н. Марченко, референдум представляет собой одновременно форму выражения общественного мнения и способ принятия принципиально важных нормативно-правовых актов и политических решений *(66).

Именно Европа является не только родиной референдума, но и "чемпионом" по количеству референдумов. Так, например, в 1987 г. на долю европейских стран приходилось более 100 общенациональных референдумов (для сравнения: на долю Азии - менее 20, Америки - 25) *(67).

Начиная с 90-х годов двадцатого столетия страны Европейского Союза особенно активно прибегали к референдуму в целях выявления мнения

населения по актуальным вопросам жизни сообщества. Такая же тенденция наблюдается в настоящее время в тех государствах, которые намерены в ближайшем будущем войти в состав Объединенной Европы. Мнение граждан этих государств относительно присоединения к Европейскому Союзу определяется путем проведения общенациональных референдумов.

Возможность и правомерность непосредственного участия граждан в решении наиболее важных вопросов государственной жизни являются следствием признания в конституционной доктрине народного суверенитета как права народа, являющегося его единственным источником и носителем, создавать свою государственность, определять основополагающие принципы государственного устройства и влиять на функционирование государственного механизма. Отдельный народ как единая нация в мононациональном государстве или как сообщество различных наций в многонациональном государстве обладает государственным суверенитетом, в силу которого только его волеизъявление может и должно конституировать государственную власть со всеми ее атрибутами *(68).

Вверяя всю полноту суверенной власти государству, народ остается гарантом государственного суверенитета. Поэтому, передавая решение важнейших государственных вопросов выборным представительным учреждениям, народ вправе в необходимых случаях ставить и решать эти вопросы непосредственно. Однако формы такого прямого выражения воли народа должны быть заключены в конституционные рамки, с тем чтобы обеспечить оптимальный баланс прямой и представительной демократии и стабильность государственной власти.

Являясь единым субъектом - носителем и источником власти и права, народ в свою очередь состоит из граждан. Они представляют собой ту основную часть населения, которая наделена конституцией политическими правами, в частности правом участвовать в управлении делами государства непосредственно, а также путем создания представительных учреждений, для чего конституционно закрепляется право граждан избирать и быть избранными. Таким образом, из доктрины народного суверенитета вытекает наличие у отдельно взятого гражданина совокупности политических прав, позволяющих осуществлять на практике заключенные в ней идеи. Обязанность любого государства обеспечить своим гражданам эти права, в частности право на участие в свободных выборах и референдуме, зафиксирована не только конституциями европейских государств, но и международно-правовыми актами, базовыми из которых являются Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. *(69) Следовательно, государства связаны соответствующими обязательствами не только в силу внутренних, но и международно-правовых норм. Сказанное позволяет утверждать, что референдум как политико-правовой институт является высшим непосредственным выражением суверенитета народа, осуществляемым путем прямого волеизъявления граждан.

2. Определение референдума

Происхождение термина "референдум" латинское. Он означает нечто, "что должно быть сообщено". В науке конституционного права существуют различные определения референдума. Так, А.А. Мишин определяет референдум как "обращение к избирательному корпусу для окончательного решения какого-либо законодательного или конституционного вопроса". Разновидностью референдума он считает плебисцит, понимаемый как опрос населения о политической судьбе территории его проживания. Учебник конституционного права зарубежных стран под общей редакцией Б.А. Страшуна содержит определение референдума как "голосования избирателей, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение" [*\(70\)](#). М.В. Баглай считает, что референдум - это осуществляемое путем тайного голосования утверждение (или неутверждение) гражданами проекта какого-либо документа или решения, согласие (или несогласие) с теми или иными действиями парламента, главы государства или правительства [*\(71\)](#). В.Е. Чиркин утверждает, что референдум - это голосование избирателей, посредством которого принимается решение государственного или самоуправленческого характера, имеющее общегосударственное или местное значение [*\(72\)](#).

Заметим, что критерии, аналогичные приведенным выше, характерны и для определения референдума в зарубежной доктрине [*\(73\)](#).

Плебисцит рассматривается многими российскими и зарубежными авторами как разновидность референдума о принадлежности государственной территории, по международным проблемам, вопросам, относящимся к личности президента или иного лица, облеченного государственной властью [*\(74\)](#).

В научной литературе анализируется также термин "народный опрос". Как правило, он трактуется как выявление воли избирателей или общественного мнения, не имеющее обязательного характера, и обычно приравнивается к консультативному референдуму.

Безусловно, можно согласиться с тем, что референдум, исходя из сути приведенных определений, - это свободное волеизъявление граждан, осуществляемое путем всеобщего тайного голосования по наиболее важным вопросам государственной жизни. Однако такая характеристика была бы, на наш взгляд, неполной. Важно подчеркнуть, что институт референдума - это государственно-правовой институт, представляющий собой совокупность норм, регламентирующих основания, порядок и формы этого свободного волеизъявления граждан в пределах, установленных конституцией. Именно она должна определять основные принципиальные вопросы референдума: круг граждан, имеющих право участвовать в нем; органы государства и иные субъекты, имеющие право инициировать референдум; органы государства, наделенные компетенцией назначать референдум; основы порядка проведения и определения результатов референдума; гарантии соблюдения конституционных и иных норм в ходе осуществления референдума.

В Основных законах ряда европейских государств выделены специальные главы или разделы, посвященные референдуму. Это - конституции Беларуси, Албании, Армении, Польши, Словакии, Украины, Швейцарии.

Другие конституции содержат отдельные статьи, регулирующие основные, принципиальные вопросы референдума и отсылающие к закону, детально регламентирующему этот институт *(75).

3. Виды референдума

Большинство европейских конституций, употребляя термин "референдум", не раскрывает его содержание. К ним относятся конституции Греции, Ирландии, Италии, Албании, Молдовы, Польши, Словакии, Словении, Франции, Хорватии.

В конституциях ряда государств используется выражение "всенародное голосование" (Австрия, Беларусь, Лихтенштейн, Люксембург, Венгрия, Латвия). Наряду с этим в отдельных конституциях встречаются такие термины, как "совещательный референдум" (Финляндия, Швеция), "народный опрос" (Австрия, Германия), "обязательный" и "факультативный" референдум (Швейцария).

Базируясь на анализе соответствующих конституционных положений, можно констатировать, что термин "всенародное голосование" юридически идентичен термину "референдум".

Совещательный (консультативный) референдум, характерный для скандинавской конституционной модели и упоминаемый конституциями Финляндии и Швеции, так же, как и обязательный, связан с выявлением воли избирателей. Однако вынесенное им решение не является обязательным для государственных органов, обладает исключительно моральной силой, содействуя выяснению преобладающей позиции избирателей по конкретному вопросу.

Народный опрос также представляет собой форму изучения общественного мнения рекомендательного характера. Однако иногда он может нести элемент обязательности. Например, согласно конституционным нормам ФРГ, в стране применяется два вида народного голосования: собственно референдум, имеющий обязывающий (решающий) характер, и народный опрос, который является по существу консультативным референдумом, однако влекущим определенные правовые последствия. Так, если референдум назначается для утверждения федерального закона, регулирующего новое деление федеральной территории, то народный опрос осуществляется с целью предварительного выяснения мнения населения заинтересованных территорий по предлагаемому федеральным законом изменению статуса отдельных земель или их частей. По результатам народного опроса конституцией предусмотрено принятие в течение двух лет федерального закона, учитывающего мнение граждан соответствующих территорий (ст. 29).

Обязательный (контрольный, решающий) референдум отличается от факультативного. Это различие заключается в том, что основания для его проведения четко определены конституцией и не предполагают каких-либо дополнительных условий. Иными словами, конституция в этом случае устанавливает, что решение по определенному кругу вопросов должно быть

принято исключительно путем референдума.

Осуществление факультативного референдума предполагает определенные, зафиксированные конституцией условия, при наступлении которых он проводится. Например, для "запуска" процедуры референдума требуется предложение определенного числа депутатов парламента либо выдвижение народной инициативы по соответствующему вопросу. Следовательно, возможность проведения факультативного референдума ставится в зависимость от наличия определенных условий, которые могут и не возникнуть. Это означает, что в подобной ситуации вероятность назначения референдума не носит безусловного характера. Очевидно, что в этом случае решение может быть принято не только путем референдума, но и иными способами, указанными в конституции, например обычным парламентским путем.

Для иллюстрации рассмотрим ст. 140 Конституции Швейцарии, согласно которой ее присоединение к организациям коллективной безопасности или наднациональным сообществам должно быть предметом обязательного референдума. Эта статья, озаглавленная "Обязательный референдум", содержит и другие конкретные вопросы, составляющие исчерпывающий перечень, по которым референдум обязателен, причем отсутствуют какие-либо дополнительные условия, которые могли бы потребоваться для его проведения.

В то же время ст. 141 "Факультативный референдум" предусматривает условия, необходимые для осуществления этого вида референдума. Так, для вынесения на народное голосование определенных международно-правовых договоров, в частности, являющихся бессрочными и не подлежащих денонсации, предусматривающих вступление в международные организации, вводящих многостороннюю унификацию права, необходимо выдвижение требования об этом 50 тысячами избирателей или восемью кантонами.

Несмотря на указанные различия обязательного и факультативного референдумов, результаты того и другого являются обязательными. Акты, принятые путем обязательного референдума, подлежат исполнению всеми органами государства, должностными лицами, учреждениями, организациями, гражданами. Отдельные авторы, например Е.В. Чиркин, считают, что юридическая сила таких актов выше силы закона, принятого парламентом *(76). Разделяя эту позицию, следует признать, что такие акты должны подлежать изменению или отмене тем же способом, каким они были приняты, то есть народным голосованием.

Относительно факультативного референдума некоторые ученые высказывали мнение, что его решение может быть изменено или отменено не только народным голосованием, но и представительным органом *(77). Тот или иной подход к данному вопросу, по-видимому, не должен влиять на признание обязательного характера соответствующих решений. Независимо от того, каков порядок изменения или отмены решений факультативного референдума, представляется, что такие решения обязательны в той же мере, что и решения обязательного, то есть способ изменения или отмены соответствующих решений не должен отражаться на обязательности их исполнения. Следует, однако, заметить, что вопрос о юридической силе актов, принятых

референдумом, в сравнении с юридической силой актов, принятых парламентским путем, остается дискуссионным в науке конституционного права и анализ исключительно конституционных текстов не позволяет однозначно на него ответить.

4. Право участия в референдуме

Как институт непосредственной демократии референдум должен охватывать наиболее широкие слои граждан. Поэтому при его проведении действуют общие принципы избирательного права - всеобщий, прямой и равный характер участия при тайном голосовании.

Согласно конституциям европейских государств участвовать в референдуме могут лица, наделенные активным избирательным правом. В случаях, когда условия приобретения активного избирательного права различаются в зависимости от вида представительного или иного выборного органа, общим правилом является предоставление права участия в референдуме лицам, которые имеют право избирать нижнюю палату парламента. Это обусловлено тем, что такое право распространяется на максимальное количество граждан.

Конституционные формулы по этому вопросу различны. Наиболее часто встречаются общие формулировки, согласно которым правом участия в референдуме обладают граждане, имеющие избирательное право (право голоса) - конституции Беларуси, Венгрии, Литвы, Лихтенштейна, Македонии, Польши, Словении, Хорватии.

Нередко в конституциях имеется положение, что в голосовании на референдуме участвуют "избиратели, наделенные правом голоса" (Дания, Люксембург, Украина, Швеция), или граждане, включенные в избирательные списки (Армения, Молдова). Португальская конституция содержит норму о "гражданах, зарегистрированных в качестве избирателей". Конституции Австрии, ФРГ, Ирландии, Италии фиксируют положение о предоставлении права участия в референдуме гражданам, имеющим право избирать нижнюю палату парламента: Национальный Совет (Австрия), Бундестаг (ФРГ), Палату представителей (Ирландия), Палату депутатов (Италия). В государствах с однопалатными парламентами встречаются такие же нормы (Латвия, Словакия).

Важнейшим для любого референдума является вопрос о "пороге" участия в нем граждан. Наибольший процент участия является условием максимально полного и точного выявления воли избирателей, представляющих народ как источник государственной власти.

В целом ряде государств конституционная регламентация по данному вопросу исходит из необходимости участия в референдуме большинства внесенных в избирательные списки или зарегистрированных избирателей. В этом случае референдум считается состоявшимся. В Италии, Македонии, Латвии, Польше, Португалии, Словакии, Хорватии "кворум" для проведения референдума представляет собой не менее 50% соответствующих лиц. Другие конституции оставляют вопрос о "кворуме" открытым. Так, отсутствуют

предписания о нижнем пороге участия в конституциях Испании, Австрии, Дании, Ирландии.

Представляется, что с формально-юридической точки зрения порог участия в референдуме должен устанавливаться всегда и должен быть не ниже, чем 50% от общего числа граждан, обладающих избирательным правом. Это тот минимум, который необходим для обеспечения волеизъявления народа как общности граждан того или иного государства. В ином случае трудно говорить об объективном характере выраженного мнения и полноте учета интересов населения, обладающего политическими правами.

С другой стороны, в реальной государственной практике это требование может поставить под удар саму возможность наиболее активной, но в силу обстоятельств оказавшейся недостаточно многочисленной части избирательного корпуса выразить свое мнение по важным государственным вопросам.

5. Принятие решения

Как правило, решение считается принятым, если за него проголосовало большинство избирателей. Такой подход характерен для многих конституций, в частности, Литвы, Польши, Ирландии, Армении, Италии, Латвии, Словении, Хорватии, Эстонии. Какое большинство требуется в каждом конкретном случае, относительное или абсолютное, зависит от наличия или отсутствия условия о нижнем "пороге" участия и от того, каков этот "порог".

В европейских конституциях имеются различные формулы о большинстве. Наиболее часто встречается запись, согласно которой вопрос референдума считается решенным положительно, если за него проголосовало большинство или более половины граждан, обладающих избирательным правом, при условии, что в голосовании приняло участие большинство или более половины избирателей. Так, в Словакии результаты референдума считаются действительными, если в нем участвовало более половины избирателей, имеющих право участвовать в голосовании, и если решение было принято большинством более половины голосов участвовавших в референдуме (ст. 98).

Если порог участия не определен и речь идет об относительном большинстве, то может устанавливаться определенный минимум голосов для достижения такого большинства. Так, согласно Основному Закону Германии, для положительного решения вопроса необходимо большинство поданных голосов, составляющее не менее четверти голосов избирателей, пользующихся правом выборов в Бундестаг. В Армении вынесенный на референдум проект считается принятым, если за него проголосовало более половины участников голосования, но не менее, чем одна треть граждан, включенных в избирательные списки (ст. 113).

В датской, ирландской и шведской конституциях содержатся формулы определения итогов референдума на базе "отрицательных" голосов. В Дании вынесенный на референдум акт считается отклоненным большинством голосов

избирателей, участвующих в голосовании, при условии, что "не менее 30% от общего числа избирателей с правом голоса голосуют против" (разд. 42 (5)). В Ирландии рассматривается в качестве отклоненного предложение референдума (исключая референдум о конституционных поправках), если большинство, но не менее, чем 33 и она треть процента голосов зарегистрированных избирателей, было подано против (ст. 47). В Швеции проект считается отклоненным, если большинство участвующих в голосовании выскажутся против и это число составит более половины избирателей, голоса которых признаны действительными.

Чем важнее вопрос, выносимый на референдум, тем больше вероятность установления требования не просто абсолютного, но квалифицированного большинства. Так, положение ст. 1 Конституции Литвы о том, что она является независимой демократической республикой, может быть изменено референдумом, если за это выскажется не менее трех четвертых граждан Литвы, обладающих избирательным правом (ст. 148). Большинство в две трети голосов требуется согласно Основному Закону ФРГ для изменения границ отдельных земель (ст. 29.3).

Представляется, что можно считать соответствующей демократическим принципам волеизъявления граждан на референдуме норму, которая устанавливает необходимое для принятия решения большинство на уровне не ниже, чем 50% + 1 голос от общего числа граждан, обладающих избирательным правом при условии, что в голосовании приняло участие большинство таких избирателей. Что касается федеративного государства, то здесь, кроме того, необходимо, чтобы в общегосударственном референдуме участвовали на равных условиях все субъекты федерации.

6. Предмет референдума

Для правовой характеристики референдума существенное значение представляет круг вопросов, которые на него выносятся. С формальной точки зрения в связи с тем, что референдум является формой прямой демократии, непосредственным народным волеизъявлением, на него могут выноситься любые важные темы государственной жизни. Однако на практике это не так.

Вопросы, по которым согласно европейским конституциям возможно проведение референдума, могут быть сгруппированы следующим образом.

Первая, наиболее распространенная группа вопросов, касается принятия или полного либо частичного пересмотра конституции и актов парламента. Это:

- принятие нового Основного закона;
- полный или частичный пересмотр Основного закона;
- принятие законодательного акта;
- изменение либо отмена законодательного акта.

Вторая группа вопросов (встречающаяся в конституциях редко) - о доверии органу или должностному лицу. Например, по Конституции Лихтенштейна 1921 г. 1500 граждан с правом голоса или четыре общины могут потребовать проведения референдума по поводу роспуска Ландтага (ст. 48). В

Австрии предусматривается отстранение от должности Президента путем народного голосования по требованию Федерального Собрания, основанному на решении Национального Совета. В случае отрицательного голосования Президент считается вновь избранным, а Национальный Совет распускается (ст. 60 п. 6). Подобные вопросы в качестве предмета референдума представляют собой скорее исключение, чем правило.

Третья разновидность вопросов, выносимых на референдум, связана с разрешением разногласий между конституционными органами власти. Так, по Конституции Швейцарии в случае, когда между палатами парламента существуют расхождения по вопросу о полном пересмотре Конституции, вопрос выносится на референдум (ст. 193).

Чаще, однако, конфликты возникают между парламентом и правительством или президентом. Достаточно вспомнить нередко упоминаемую в литературе ситуацию 1962 г. во Франции, когда Шарль де Голль, вынося на референдум проект изменений ст. 6 и 7 Конституции и столкнувшись с противодействием Парламента, распустил его и получил необходимое большинство на референдуме *(78).

Наконец, четвертая группа - это важные международно-правовые вопросы, в частности: утверждение международно-правовых договоров, существенно затрагивающих основные права граждан; вступление в международные организации (как правило, наднационального характера); определение принадлежности той или иной территории к определенному государству. В качестве иллюстрации достаточно вспомнить о референдумах 70-х годов XX столетия об отношении к Общему рынку, референдумах последнего десятилетия о возможности присоединения к Европейскому Сообществу новых членов.

Как видно из сказанного, в предмет референдума включаются главным образом вопросы конституционного и законодательного регулирования, относящиеся к компетенции высшего представительного органа. Однако из этого круга имеются исключения.

Большинство конституций содержат перечни вопросов, по которым референдум проводиться не должен, то есть устанавливают изъятия из того множества тем, которые, с теоретической точки зрения, могут возникать в процессе реализации народного суверенитета. Таким образом, устанавливаются пределы применения этого института непосредственной демократии. Наиболее часто среди таких вопросов упоминаются: территориальная целостность и изменение государственных границ; объявление войны и мира; применение вооруженных сил; основные права и свободы граждан; принятие, изменение и отмена определенных международно-правовых обязательств; бюджет и его исполнение; налоги и сборы; дополнительные ассигнования; финансовые обязательства; введение и отмена чрезвычайного положения; амнистия, государственная служба.

Введение перечисленных ограничений связано, по нашему мнению, с тем, что указанные вопросы требуют либо быстрого оперативного профессионального вмешательства (применение вооруженных сил, введение чрезвычайного положения), либо специализированного профессионального

решения, которое должно быть разработано в установленные конституцией сроки специалистами соответствующей квалификации и одобрено высшим представительным органом государственной власти (принятие бюджета, изменение государственных границ). Вместе с тем представляется совершенно неоправданным исключение из предмета референдума такого вопроса, как основные права и свободы граждан, поскольку это противоречит самой природе референдума как демократического института установления воли большинства по наиболее важным вопросам жизни общества и государства.

Применительно к предмету референдума устанавливаются также ограничения, касающиеся повторного голосования по тому же вопросу. Как правило, между двумя голосованиями по одному и тому же вопросу должен пройти определенный срок (пять лет в Италии, три года - в Словакии, Албании, два года - в Венгрии, один год - в Эстонии).

В Португалии предусматривается, что вопросы, получившие отрицательный ответ на референдуме, не могут вновь выдвигаться в течение той же сессии законодательного органа, за исключением случая выборов нового его состава или периода до отставки правительства.

Таким образом, представляется желательным, чтобы предметом референдума являлись не любые, а только те важные вопросы государственной жизни, которые относятся к сфере компетенции парламента, но не требуют специальных знаний. Это обусловлено тем обстоятельством, что во всех современных европейских государствах референдум применяется как элемент смешанной демократии, когда прямое участие граждан в принятии решений сочетается с деятельностью представительных учреждений на разных ее стадиях и дополняет ее.

Кроме того, как справедливо отмечает В.В. Маклаков, непосредственное участие граждан в государственной жизни не должно затрагивать сферу исполнительной и судебной власти *(79). Такое вмешательство может негативно отразиться на их стабильном функционировании.

Следовательно, в идеале для сбалансированного применения институтов непосредственной и представительной демократии необходимо использование в государственно-правовом механизме: а) представительных органов для принятия решений, требующих взвешенной профессиональной проработки специалистами соответствующей квалификации, и б) референдума для принятия важных решений, не требующих специальных знаний, но отражающих мнение большинства населения, либо для одобрения важнейших государственных актов, например конституции, подготовленных парламентом, специальным учредительным органом и т.п.

7. Отдельные виды референдума

Конституционный референдум

Референдум нередко применяется в качестве способа принятия новой конституции. Таким путем принимались, например, действующие конституции

Исландии, Франции, Италии, Испании и ряда других европейских государств. Так, во Франции проект Конституции 1958 г. после обсуждения в Консультативном комитете - специально созданном органе, состоявшем из определенного числа членов обеих палат Парламента и представителей Правительства, а затем в Совете министров был вынесен на референдум. В Испании проект действующей Конституции, разработанный Парламентом после осуществления демократических политических реформ, связанных с падением тоталитарного режима Франко, был одобрен на референдуме 1978 г. В период активных конституционных изменений в странах Восточной Европы в 90-е годы XX столетия проекты конституций выносились на референдум неоднократно.

Конституции ряда европейских государств предусматривают возможность конституционного референдума в случаях необходимости как полного, так и частичного пересмотра Основного закона.

Конституционный референдум является завершающим этапом в процедуре конституционных изменений, хотя эта процедура значительно различается.

Референдум в качестве обязательной стадии процесса полного пересмотра конституции предусмотрен, в частности, в Австрии и Испании. Согласно ст. 44.3 австрийского Конституционного Закона пересмотр всей федеральной Конституции по требованию одной трети членов любой из палат должен быть поставлен на голосование народа. В ст. 168 Конституции Испании установлено, что предложение о полном пересмотре Конституции нуждается в одобрении двух третей голосов каждой палаты, после чего Парламент распускается. Вновь избранные палаты утверждают решение о пересмотре и принимают новый текст Конституции двумя третями голосов каждой из них, после чего текст Конституции выносится на референдум для ратификации.

Референдум как необходимый элемент полного пересмотра Союзной конституции предусмотрен в Швейцарии. Такой референдум должен проводиться при наличии народной инициативы (ст. 138, 140), а также при разногласиях по данному вопросу двух палат Парламента (ст. 140, 193). При этом вопрос о необходимости проведения пересмотра решается также референдумом (ст. 193 п. 2). Пересмотренная Союзная конституция вступает в силу после принятия "народом и кантонами" (ст. 195 Конституции).

Референдум как обязательная стадия в процессе частичного изменения конституции предусмотрен в Дании, Ирландии, Андорре, Швейцарии. Так, согласно ст. 88 датской Конституции после принятия проекта об изменении какого-либо конституционного положения последовательными сессиями старого и вновь избранного Фолькетинга этот проект передается на референдум и в случае одобрения не менее чем 40 процентами общего числа избирателей становится частью действующей Конституции.

Ирландская конституционная модель содержит норму о том, что после принятия обеими палатами законопроект о конституционной поправке выносится на референдум (ст. 46).

В Швейцарии независимо от того, кто инициирует частичный пересмотр - народ в лице 100 тысяч избирателей или Союзное собрание, - проект поправок выносится на обязательный референдум (ст. 140).

Швейцарская модель частичного изменения конституции, инициированного народом, представляет особый интерес, Народная инициатива может выдвигаться в двух формах: общего предложения и разработанного проекта. В первом случае при согласии Союзного собрания с общим предложением оно разрабатывает соответствующий проект и выносит его на голосование народа и кантонов. Если Собрание отклоняет предложение, то оно передает его на голосование народа, который должен решить, следует ли дать ход инициативе. При положительном голосовании Союзное собрание обязано разработать соответствующий проект (ст. 139). Таким образом, референдум применяется при позитивном отношении Парламента один раз, при негативном - два раза. Во втором случае разработанный проект выносится на голосование народа и кантонов. При этом Союзное собрание может рекомендовать отклонить предложенный вариант, противопоставив ему встречный проект. В этой ситуации народ и кантоны голосуют одновременно по двум проектам, причем могут высказаться в пользу обоих. Избиратели должны указать, какому из проектов отдают предпочтение, если оба будут приняты. Если один из проектов получает больше голосов народа, а другой - больше голосов кантонов, то ни один из них в силу не вступает. Как видно из сказанного, данная модель, во-первых, многовариантна и, следовательно, позволяет наиболее объективно выявить мнение избирателей; во-вторых, предполагает активное участие парламента в разработке текста конституционных поправок, что дает возможность адекватно и профессионально выразить мнение большинства.

Факультативный референдум по конституционным поправкам распространен более широко и предусмотрен конституциями Беларуси, Албании, Лихтенштейна, Польши, Словении, Хорватии, Эстонии, Италии, Испании, Франции. Так, испанская Конституция установила, что после принятия конституционных поправок Генеральными Кортесами одна десятая часть состава любой палаты вправе потребовать, чтобы они были вынесены на референдум (ст. 167). Во Франции предложение о пересмотре конституционных положений может выноситься на референдум по инициативе Президента, действующего по предложению Премьер-министра или членов Парламента (ст. 79). В Италии законы, изменяющие Конституцию, после их принятия обеими палатами выносятся на референдум, если в течение трех месяцев после их опубликования об этом заявит одна пятая часть членов одной из палат, 500 тысяч избирателей или пять областных советов (ст. 138).

Отдельные конституции требуют проведения обязательного референдума по одним конституционным поправкам и допускают факультативный - по другим. Нередко поправки по основополагающим разделам или статьям основных законов выносятся согласно конституции на обязательный референдум (Беларусь, Латвия, Молдова, Эстония). С другой стороны, ряд конституций запрещает ставить на общенародное голосование базовые статьи Конституции, закрепляющие основы общественного и государственного устройства (Армения, Италия, Литва, Франция).

Нельзя не заметить, что в процедуре конституционного референдума важная роль отводится парламенту, действия которого являются ее необходимой и неотъемлемой составляющей.

Законодательный референдум

Этот вид референдума также предполагает ключевую роль парламента в процедуре его назначения. Законодательный референдум предусмотрен конституциями Албании, Австрии, Венгрии, Германии, Греции, Грузии, Дании, Ирландии, Италии, Латвии, Литвы, Португалии, Словении, Франции, Хорватии, Эстонии. Это, как правило, утверждающий референдум, когда после установленной законодательной процедуры, включающей проведение референдума, соответствующий законопроект становится законом.

Так, законодательный референдум во Франции инициируется по совместному предложению палат либо по предложению Правительства, которое должно вноситься во время сессии Парламента, причем Правительство обязано выступить перед каждой палатой с заявлением, которое подлежит обязательному обсуждению. Только после этого Президент вправе передать соответствующее предложение на референдум (ст. 11 Конституции).

В Австрии законодательный референдум может проводиться по решению Национального Совета или по требованию большинства его членов в отношении каждого законодательного решения (ст. 43).

В Дании после принятия законопроекта Фолькетингом одна треть депутатов вправе потребовать от председателя проведения по нему референдума. В этом случае Фолькетинг может отозвать законопроект. Если он не принимает такое решение, то незамедлительно извещает Премьер-министра о издании постановления о необходимости проведения референдума (разд. 42).

В отдельных государствах, в частности Италии и Албании, используется отклоняющий законодательный референдум. Их конституции содержат нормы только об этом виде референдума. Согласно ст. 75 итальянской Конституции, такой референдум назначается для полной или частичной отмены закона по требованию 500 тысяч избирателей или пяти областных советов. В Албании референдум об отмене закона инициируется народом через посредство 50 тысяч граждан с правом голоса (ст. 150).

Интересная процедура действует в Исландии. Здесь в случае применения Президентом вето в отношении законопроекта, принятого Парламентом, он вступает в силу с последующей передачей на референдум для одобрения или отклонения избирательным корпусом. Если такой закон отклоняется референдумом, его действие прекращается. При одобрении он сохраняет силу закона. Таким образом, референдумом можно и преодолеть вето Президента, и отменить действующий закон (ст. 26).

В случаях, когда законодательный референдум предусмотрен для отмены закона, парламент исключается из соответствующей процедуры. Вместо него в качестве субъекта-носителя соответствующего права выступает народ в лице конституционно определенного количества избирателей либо региональные органы власти, представляющие выраженное путем голосования мнение своего населения.

Таким образом, законодательные решения парламента могут отменяться

не только им самим, что является общим правилом представительной формы правления, но и народом путем референдума, проводимого по инициативе определенной части населения страны или по инициативе населения регионов. Несомненно, эта модель является интересным, хотя и редким образцом применения форм непосредственной демократии в законодательном процессе.

Так же, как конституционный, законодательный референдум может быть обязательным и факультативным. Так, в Швейцарии на обязательный законодательный референдум, в котором участвует народ и кантоны, выносятся объявленные срочными союзные законы, которые не имеют конституционного основания и срок действия которых превышает один год (ст. 140). Факультативный референдум предусмотрен в отношении: 1) союзных законов; 2) срочных союзных законов сроком действия свыше одного года; 3) федеральных решений, если Конституция или закон оговаривают такое условие; 4) определенных международно-правовых договоров.

Аналогичным образом датская Конституция допускает как обязательный, так и факультативный законодательный референдум. Обязательным референдумом должен изменяться возрастной ценз избирательного права (разд. 29 п. 2). Факультативный референдум применяется для принятия обычных законов (разд. 42), в том числе законов о делегировании конституционных полномочий государственных органов международным организациям (разд. 20).

8. Инициатива проведения референдума

Важнейшим вопросом проведения референдума является вопрос о круге субъектов, обладающих правом инициативы его проведения. Такая инициатива может исходить от парламента, группы депутатов, главы государства, правительства, группы избирателей, региональных органов власти.

От того, какой субъект, обладающий правом инициировать референдум, проявляет такую инициативу, зависит вид будущего референдума (обязательный или консультативный, конституционный или законодательный). В Венгрии, например, обязательный референдум должен быть проведен по волеизъявлению не менее 200 тысяч обладающих избирательным правом граждан. Если такая инициатива имела место, вынесенное на основании референдума решение обязательно для Государственного собрания (§ 28). В то же время по инициативе Президента, Правительства, одной трети депутатов либо 100 тысяч граждан может быть назначен рекомендательный референдум. В Италии по требованию 500 тысяч избирателей или пяти областных советов проводится законодательный референдум для полной или частичной отмены закона.

В отдельных странах с предложением о назначении референдума могут выступить собственно парламент как представительный орган, его палаты путем совместного либо раздельного решения каждой из них, принятого по определенной процедуре, группа депутатов в определенном конституцией количестве.

В некоторых конституционных моделях субъектом инициативы является Президент, который вправе вносить предложение о назначении референдума по собственному почину или по предложению других органов. Например, Президент Венгрии может выступить с инициативой проведения всенародного голосования (§ 30 А), Президент Франции - с инициативой внесения изменений в Конституцию, если имеется предложение Премьер-министра (ст. 79).

Инициатива проведения референдума может исходить и от высшего исполнительного органа. Так, в Португалии Правительство правомочно предложить проведение референдума по вопросам, относящимся к его компетенции (ст. 115). Во Франции Правительство вправе обратиться к Президенту с предложением о референдуме по наиболее важным законопроектам об организации государственной власти, экономических и социальных реформах, публичных службах (ст. 11).

Нередко правом инициировать процедуру референдума наделяется несколько органов, которые реализуют это право при наличии определенных условий. Так, во Франции помимо Правительства предложение о референдуме могут внести совместно обе палаты Парламента (ст. 11).

Важным субъектом инициативы проведения референдума является группа граждан, обладающих избирательным правом, в определенном конституцией количестве. Народная инициатива в отношении референдума предусмотрена конституциями Беларуси, Албании, Венгрии, Грузии, Литвы, Македонии, Словакии, Хорватии, Италии, Португалии, Швейцарии. Наиболее широко институт народной инициативы проведения референдума представлен в Швейцарии. Сто тысяч швейцарских избирателей имеют право предложить референдум по полному пересмотру Конституции (ст. 138), а также по ее частичному пересмотру (ст. 139). По требованию 50 тысяч избирателей или восьми кантонов могут быть вынесены на референдум союзные законы, в том числе срочные, федеральные решения, международно-правовые договоры.

Широкий круг субъектов инициативы проведения референдума не случаен. Он позволяет обеспечить гибкость в использовании этого института. Так, право инициативы группы депутатов парламента создает возможность для оппозиции поставить какой-либо серьезный вопрос. Право инициативы президента или правительства позволяет в случае назначения референдума получить подтверждение поддержки народом определенной проводимой ими политики. Группа избирателей, имеющая право выдвинуть соответствующую инициативу, приобретает шанс выразить интересы определенной части общества, которые не могут быть реализованы в рамках действующих государственных институтов. Именно поэтому данный вид инициативы представляется наиболее демократичным и соответствующим целям и задачам референдума как способа выявления воли большинства. Закрепление этого вида инициативы конституциями европейских государств создает важнейший дополнительный или альтернативный механизм выражения общественных интересов, которые государство не может проигнорировать.

9. Принятие решения о проведении референдума

Каким бы путем ни был инициирован референдум, главным остается вопрос о том, какому органу предоставлено право принятия решения о его проведении. В различных конституционных моделях это парламент, глава государства, парламент и глава государства.

Парламент выступает как единственный орган, обладающий соответствующей компетенцией, в Венгрии, Греции, Македонии, Эстонии, Литве, Болгарии. При этом назначает референдум глава государства.

В Греции, например, Президент Республики объявляет декретом проведение референдума по важным национальным вопросам в соответствии с решением абсолютного большинства от общего числа депутатов Парламента, принимаемым по предложению Совета министров. Референдум по важному законопроекту может быть объявлен в соответствии с решением трех пятых от общего числа депутатов Парламента, принимаемым по предложению двух пятых от их общего числа (ст. 44).

В Албании Парламент по предложению не менее одной пятой депутатов или Совета министров может решить, что вопрос или законопроект особой важности необходимо представить на референдум, дата которого определяется Президентом (ст. 150, 152).

Согласно ст. 92 испанской Конституции консультативный референдум назначается Королем по предложению Председателя Правительства, одобренному Конгрессом депутатов. Условие одобрения Парламентом является обязательным, без чего назначение референдума невозможно.

В некоторых государствах, где решение вопроса о назначении референдума отнесено к компетенции Президента (Португалия, Ирландия), он является единственным субъектом этого права. Так, согласно португальской Конституции, Президент принимает решение о проведении референдума по предложению Ассамблеи Республики (в этом случае инициатива его проведения должна исходить от депутатов и парламентских групп) или Правительства. Он может отвергнуть такое предложение (ст. 115). В Ирландии Президент, получив совместную петицию обеих палат Парламента с требованием о проведении референдума, объявляет свое решение после консультации с Государственным Советом (ст. 27).

Представляется, что в случаях, когда решение о проведении референдума отнесено к компетенции Президента, возможно использование референдума как инструмента для противопоставления парламенту, что вряд ли можно считать позитивным фактором.

Нередко решение о назначении референдума уполномочены принимать оба органа: парламент и глава государства. Так, например, общепольский референдум вправе назначить Сейм абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины депутатов по собственной инициативе, по предложению Сената, Совета министров либо группы граждан численностью не менее 500 тысяч человек. Правом назначения референдума обладает также Президент. Для реализации этого права, однако, требуется согласие Сената (ст. 125).

Важно, что назначение референдума может быть осуществлено по

собственной инициативе Сейма и не требует согласия какого-либо органа. В то же время Президент не может реализовать аналогичное право без согласия Сената, выработанного абсолютным большинством голосов.

В Хорватии Палата представителей (нижняя палата Парламента) имеет право назначить референдум по проекту изменения Конституции, законопроекту или иному вопросу, относящемуся к ее компетенции (ст. 80, 81, 87). Президент в свою очередь также вправе назначить референдум по проекту изменения Конституции или по вопросу, касающемуся независимости, единства и существования Республики, но только по предложению Правительства и при наличии контрасигнатуры его Председателя (ст. 87).

В данной модели полномочия парламента имеют гораздо более широкий характер, чем полномочия президента, ограниченные установленным в конституции перечнем предметов. Кроме того, эти полномочия могут быть им реализованы только при наличии установленных конституцией условий.

Таким образом, можно констатировать, что, по общему правилу и согласно большей части европейских конституций, парламенту принадлежит ключевая роль в принятии решения о проведении референдума.

10. Конституционная регламентация сроков проведения референдума

Институт референдума конституционно ограничен по ряду оснований. Выше говорилось об ограничениях, касающихся предмета референдума. Имеются также ограничения, установленные относительно времени его проведения. Они могут быть связаны с регулированием сроков назначения референдума, а также с установлением запрета на проведение референдума в определенные периоды времени. Следует констатировать, что указанные ограничения характерны лишь для некоторых европейских государств.

Ограничения по срокам проведения устанавливаются прежде всего в отношении конституционного референдума. Такой референдум, как правило, назначается и проводится в конституционно установленные сроки. Цель подобной регламентации заключается в том, чтобы назначение референдума не было необоснованно затянуто, а также в том, чтобы обеспечить необходимое время для его подготовки. Так, в Дании законопроект, содержащий конституционные поправки, после соответствующей конституционной процедуры должен быть передан на референдум в течение шести месяцев после его принятия (разд. 88).

В Албании конституционный референдум проводится не позднее 60 дней после одобрения Парламентом законопроекта о пересмотре Конституции (ст. 177). В Италии такой референдум должен состояться, если в течение трех месяцев после опубликования одобренных Парламентом законов по изменению Конституции этого потребует одна пятая часть членов одной из палат, 500 тысяч избирателей или пять областных советов. В Польше закон об изменении важнейших положений Конституции, закрепленных разделами I, II или XII, должен быть вынесен на референдум в течение 60 дней со дня подачи предложения о пересмотре (ст. 235). В Словакии конституционный референдум

назначается в срок до 30 дней с момента получения петиции граждан или принятия постановления о референдуме Национальным Советом (ст. 95) и проводится в срок до 90 дней с момента назначения Президентом (ст. 96). В Эстонии этот вид референдума должен иметь место не ранее трех месяцев со дня принятия соответствующего решения Государственным Собранием (ст. 164).

Аналогичным образом устанавливаются сроки проведения законодательного и других видов референдума. В Албании дата референдума определяется Президентом в течение 45 дней после объявления положительного решения Конституционного Суда о соответствии Конституции вопросов, выносимых на референдум, или после окончания срока, в течение которого он должен объявить свое решение (ст. 152). В Дании референдум проводится не ранее чем через 12 и не позднее чем через 18 недель после опубликования выносимого на голосование законопроекта. В Ирландии референдум по законопроекту должен состояться в течение 18 месяцев со дня президентского решения о необходимости референдума, а в Хорватии в течение 30 дней с даты принятия соответствующего постановления нижней палатой Парламента (ст. 135).

Рассмотренные положения, устанавливающие временные рамки подготовки и проведения референдума, служат целям своевременного и эффективного применения конституционных норм о референдуме.

Конституции отдельных государств устанавливают запрет на проведение референдума в определенные периоды времени, связанные с введением особого правового режима, в частности, в период действия военного, осадного или чрезвычайного положения.

Так, албанская Конституция запрещает организацию референдума в течение периода осуществления чрезвычайных мер (ст. 170). В Испании конституционная реформа, а следовательно, и конституционный референдум, не могут осуществляться в военное время или во время состояния угрозы, чрезвычайного и осадного положения, а также в течение 90 дней после их отмены (ст. 169, 116).

Подобные запреты связаны с объективной необходимостью временного ограничения прав граждан в условиях действия различных видов чрезвычайного режима. Иначе было бы затруднено выполнение органами исполнительной власти специальных задач, требующих оперативной реакции и быстрого принятия решений в ситуациях, которые могут угрожать нормальной деятельности государственных институтов.

В некоторых странах Основными законами введены ограничения на проведение референдумов, связанные с проведением избирательной кампании. Согласно ст. 115 Конституции Португалии, не назначаются и не проводятся референдумы в период между датой назначения и датой проведения общих выборов в органы государственной власти, органы власти автономных областей и местные органы, а также в Европейский парламент. В Словакии референдум не может проводиться в течение 90 дней, предшествующих выборам в Национальный Совет, а также в день выборов в этот орган (ст. 97).

В Испании референдум не должен иметь место в течение 90 дней до и 90

дней после проведения выборов или другого референдума. В Италии не допускается народная инициатива по отмене законов в год, предшествующий окончанию срока полномочий одной из палат Парламента, а также в течение шести месяцев после созыва избирательных комитетов для проведения выборов палат.

Такие ограничения представляются обоснованными как минимум по двум причинам. Во-первых, подготовка к выборам, связанная с решением множества организационно-правовых вопросов, требует от избирательных органов всех уровней значительных усилий и времени. Во-вторых, выдвижение кандидатами и партиями своих программ, обсуждение их в СМИ предполагает вовлечение в этот процесс основной массы избирателей, которые должны проанализировать большой объем информации, чтобы быть готовыми сделать осознанный выбор. В это время возможны различные политические спекуляции, когда кандидаты в предвыборной гонке могут недобросовестно использовать предмет референдума в своих эгоистических целях.

Поэтому проведение референдума по важному государственному вопросу в такой период может негативно отразиться на объективности его результатов, дестабилизировать политическую обстановку и привести в конечном счете к снижению эффективности деятельности государственного механизма.

Вместе с тем нельзя исключить вероятность использования ограничений в отношении сроков проведения референдума в политических целях в случаях, когда ожидаемое и известное мнение общества не совпадает с позицией или политикой действующего правительства. И здесь необходима особенно тщательная и взвешенная регламентация соответствующих ограничений, с тем чтобы не допустить ситуации, когда под видом обеспечения стабильности государственного механизма вводятся запреты назначения референдума именно в те периоды, когда назрела общественная потребность в их проведении.

11. Некоторые выводы

Подводя итоги, следует отметить, что в целом к оценке института референдума в государствах Европы сложно подойти однозначно.

С одной стороны, только референдум дает возможность всем гражданам высказать свое мнение в отношении определенных вопросов, создает условия для принятия государственного решения с учетом позиции не отдельных групп, а общества в целом; позволяет в определенной мере согласовать интересы народа и правительства.

С другой стороны, эффективность референдума в значительной степени зависит от многих объективных и субъективных факторов. В частности, сложные вопросы, требующие специальной подготовки для своего решения, не могут ставиться на референдум. Процесс адаптации таких вопросов в целях их приведения к форме, ясной и доступной для понимания и предполагающей однозначный ответ, сложен и зависит от воли тех, кто их формулирует. Нечаянная или умышленная неточность формулировки создает возможность

ответов, искажающих действительную волю избирателей. Согласие населения в ряде случаев носит, как, например, при утверждении конституции, в большей степени церемониальный, нежели реальный характер. Часто результаты референдума в значительной мере зависят от позиции СМИ, которые имеют реальную возможность повлиять на мнение своей аудитории.

Демократический по своему происхождению и форме, референдум может быть использован теми или иными политическими силами для достижения не самых демократических целей. Поэтому при анализе правового регулирования референдума в Европе или отдельных европейских государствах необходимо исследовать не только его формально-юридические аспекты, но и особенности практики применения в конкретных исторических и политических условиях.

§ 9. Общие черты и тенденции развития европейских федераций

1. Предварительные замечания

Федерализм как форма решения вопроса о территориально-политической организации общества и разграничении предметов ведения между союзом и входящими в его состав государственными образованиями вызывает особый интерес. К числу федеративных государств, расположенных на европейском континенте, относятся такие мощные в политическом и экономическом отношении страны, как ФРГ и Австрия, Швейцария и Бельгия.

Прежде чем перейти к анализу черт и особенностей европейской модели федерализма, рассмотрим вопрос о конфедерациях и конфедеративной форме государственного устройства.

Конфедерация как форма союза государств, сохраняющих суверенитет практически в полном объеме, сравнительно редко встречалась в европейской истории. Конфедерациями были Австро-Венгрия до 1918 г., Швеция и Норвегия до 1905 г., Швейцария в период с 1815 по 1848 г.

Как свидетельствует опыт существования европейских конфедераций, эта форма является переходной и приводит в конечном итоге либо к полному распаду союза, либо к федеративной форме государственного устройства. Совмещая в себе черты как международно-правовой, так и государственной организации, она под воздействием тех или иных причин зачастую теряет равновесие, необходимое для ее сохранения. Характерно то, что к федеративной форме устройства перешли только конфедерации с мононациональным составом населения (Швейцария, Германия), а многонациональные конфедерации (Австро-Венгрия, Швеция и Норвегия) распались. При переходе к федеративной форме государственного устройства огромное значение приобретали экономические факторы. Фактически только они могли сбить волну центробежных тенденций и интегрировать конфедерацию в единое целое.

Для конфедеративной формы государственного устройства характерны следующие черты:

1. Конфедерация образуется на основе соответствующих договоров, для

ратификации которых требуется согласие всех его участников.

2. Субъекты конфедерации имеют право свободного выхода из нее. В отличие от федераций, где попытка сецессии рассматривается как мятеж, выход из состава конфедерации означает только расторжение договорной связи с союзом.

3. Суверенитет в конфедерации принадлежит государствам, входящим в ее состав. Никакие решения союзной власти не имеют силы без согласия субъектов конфедерации. Фактически суверенитет конфедераций не признается и международным правом, поскольку они лишены суверенной власти над своей территорией и населением. Международные договоры с конфедерациями носили ограниченный характер и заключались, главным образом, для решения вопросов войны и мира.

4. В предметы ведения конфедерации входит небольшой круг вопросов. Он включает вопросы войны и мира, внешней политики, формирования единой армии, общей системы коммуникаций, разрешения споров между субъектами конфедерации. Расширение их возможно, как правило, только с согласия всех государств, входящих в состав конфедерации.

5. В конфедерациях образуются только те государственные органы, которые необходимы для осуществления задач, особо выделенных по договорным актам. В частности, нет судебных органов; ограничен круг органов исполнительной власти.

6. Парламент конфедерации формируется представительными органами ее субъектов, которые обязывают своих делегатов неукоснительно следовать выданным им инструкциям и указаниям.

7. Постоянно действующие государственные органы конфедерации лишены властных полномочий. Как правило, акты конфедеративной власти не содержат норм прямого действия - они адресованы не гражданам, а органам власти субъектов конфедерации.

8. Субъектам конфедерации принадлежит право нуллификации, то есть отказа в признании либо отказа в применении актов союзной власти.

9. Бюджет конфедерации формируется за счет добровольных взносов ее субъектов. Правом непосредственного налогообложения, как и возможностью принудительного взыскания взносов, конфедерация не обладает.

10. Субъекты конфедерации имеют право устанавливать таможенные и иные ограничения, препятствующие передвижению лиц, товаров, услуг и капиталов.

11. Как правило, в конфедерациях отсутствует единая система денежного обращения.

12. Воинские формирования набираются субъектами конфедерации, причем нередко сохраняется двойное их подчинение государственным органам конфедерации и ее субъектов.

13. В конфедерациях нет союзного гражданства.

Федерация - это единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач.

В состав современных европейских федераций входит различное число

субъектов: в Бельгии - 3, в Австрии - 9, ФРГ - 16, Швейцарии - 26. В двух из них - Бельгии и Швейцарии - федеративная форма государственного устройства в определенной мере отражает многонациональный состав населения.

Субъекты федераций имеют собственные территории, конституции и органы власти, которые в пределах предоставленных им прав обладают высокой степенью независимости.

Федеральные конституции включают в предметы ведения федерации важнейшие вопросы государственной жизни: оборону страны, внешнюю политику, финансы, налогообложение, организацию высших органов власти, разрешение конфликтов между субъектами федерации, регулирование торговли, развитие транспорта и коммуникаций. В ведение субъектов федерации входит более широкий круг вопросов, но это, в основном, вопросы, не требующие единообразного регулирования. В их числе - организация местных органов власти, общественный порядок и охрана окружающей среды, общественно необходимые работы и службы.

Конституции по-разному, с учетом уровня развития экономики, исторических традиций, соотношения политических сил, определяют объем предметов ведения федерации и ее субъектов - как правило, путем четко сформулированного перечня. Иным образом этот вопрос решен в Конституции Бельгии. Она передает его на усмотрение законодателя (ст. 35, 39).

Во многих сферах федерация и ее субъекты тесно взаимодействуют. Об этом свидетельствует, в частности, решение вопросов охраны окружающей среды, ставших в отсутствие каких-либо конкретных конституционных указаний объектом скоординированной политики федераций и их субъектов.

В целом взаимоотношения между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Во многих областях происходит усиление центральной власти, в ряде других - ее ослабление. Эти процессы затрудняют объективную оценку федеративных отношений - задачу, решение которой необходимо искать в срезе федеративных отношений в области экономики, политики и права.

2. Экономическая интеграция

Экономико-правовые отношения, характерные для федеративных государств, нагляднее всего рассмотреть на примере функционирования единого внутреннего рынка. Именно он отражает все многообразие экономических явлений, их основные тенденции, закономерности и механизмы, взламывающие традиционную структуру федеративных отношений.

Единый экономический рынок сложился в европейских федеративных государствах к концу XIX - началу XX столетия. В настоящее время его развитие не сдерживается фактором федеративного устройства. Конституционной основой процессов экономической интеграции служат статьи конституций, закрепившие право федеральных органов устанавливать единую систему денежного оборота, вводить налоги на всей территории федерации и регулировать торговлю между ее субъектами.

Особое значение в создании единого экономического рынка имела широкая дискреционная власть центральных органов по регулированию торговли. Так, согласно Основному Закону ФРГ, к исключительному ведению Федерации было отнесено "таможенное и торговое единство территории, договоры о торговле и судоходстве, свобода товарооборота, товарооборот и расчеты с заграницей" (п. 5 ст. 73).

Аналогичные формулы содержатся в конституциях и других федеративных государств Европы. При этом они нередко дополняются нормами, которые закрепляют принцип экономической свободы. Так, в Конституции Швейцарии установлены следующие положения:

"1. Союз и кантоны придерживаются принципа экономической свободы.

2. Они соблюдают интересы швейцарского народного хозяйства и содействуют частному хозяйству в интересах благосостояния и экономической безопасности населения.

3. В рамках своей компетенции они заботятся о благоприятных общих условиях для частного хозяйства.

4. Отклонения от принципа экономической свободы, в особенности мероприятия, направленные против конкуренции, допустимы только в случаях, когда они предусмотрены в Союзной конституции или обосновываются историческими прерогативами кантонов" (ст. 94).

В развитии единого экономического рынка немалую роль сыграло создание единой системы денежного оборота. Финансовая система находится под полным контролем федеральных правительств. Они осуществляют выпуск денег и изъятие ценных бумаг, определяют условия кредитования и основы функционирования банковской системы. Субъекты федерации лишены какой-либо реальной финансовой власти. Подтверждением этому служат следующие положения Конституции Швейцарской Конфедерации: "Денежное и валютное дело находится в ведении Союза; ему одному принадлежит право выпуска монет и банкнот. Швейцарский национальный банк как независимый центральный банк проводит денежную и валютную политику, которая служит общему интересу страны; он управляется при участии и под надзором Союза" (ст. 99).

Весомы полномочия федеральных органов по введению единых налогов на всей территории Федерации. Например, ст. 10 (п. 4) Конституции Австрии устанавливает, что к ведению Федерации относится законодательство и исполнительная деятельность по таким вопросам, как "федеральные финансы, в частности, государственные налоги, исключительно или частично взимаемые в пользу Федерации; монополии".

Единый экономический рынок характеризуется следующими тремя параметрами: динамизмом, эффективностью и гармонией связующих его отношений. Динамизм единого экономического рынка обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг, эффективность - соответствием форм управления экономическим требованиям, гармония - обоснованными пропорциями в отраслевом и региональном развитии экономики.

В современных европейских федерациях сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг. А

протекционистские, дискриминационные акции со стороны субъектов федерации сдерживаются соответствующими конституционными нормами. Наиболее последовательна в этом вопросе Конституция Австрийской Республики: "Территория Федерации едина в области валютных, хозяйственных и таможенных отношений. Внутри федерации не могут устанавливаться таможенные или иные транспортные ограничения" (ст. 4).

Впрочем, федеральные конституции допускают отдельные ограничительные меры. Субъекты федераций вправе предусматривать ограничения на занятие определенными профессиями, вводить местные налоги, предъявлять соответствующие требования к деятельности физических и юридических лиц на своих территориях. Но при этом не допускается дискриминация жителей других провинций, земель или кантонов. Не могут быть применены и "обременяющие" торговлю ограничения, за исключением тех из них, которые оправданы законной целью (охрана окружающей среды, карантин, безопасность дорожного движения и т.п.).

Механизмы регулирования экономики в европейских федерациях имеют достаточно централизованные формы. Во многих сферах экономической жизни центральные органы утверждают за собой исключительные права, оттесняя субъекты федерации на второй план. В ведении последних остаются регулирование мелкого бизнеса, сельского хозяйства, разработка природных ресурсов для внутреннего рынка и т.п. Есть, правда, определенные вариации в разграничении предметов ведения, но в целом они малозначительны.

В регулировании экономических отношений федеральные органы опираются в основном на формы и методы финансовой политики (налоги, дотации и т.п.), не пренебрегая при необходимости и средствами директивного руководства, такими как регулирование цен, введение запретов и т.п.

Неравномерность развития экономики порождает неравенство в экономическом потенциале субъектов федерации и диспропорции в отраслевой и функциональной структуре экономики. С целью корректировки ее развития во всех федеративных государствах оказывается финансовая поддержка "слабым" или "бедным" провинциям или землям за счет централизованных финансовых средств. Наиболее подробно эти вопросы раскрыты в Основном Законе ФРГ. В п. 4 ст. 104а отмечается: "Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия или чтобы компенсировать возможные экономические различия на территории Федерации..."

Статья 107-1 устанавливает требование о выравнивании финансовых потенциалов земель, а ст. 109 подчеркивает, что "Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса" (п. 2).

Аналогичные нормы содержатся в Конституции Швейцарии: "Союз может оказывать поддержку тем местностям страны, экономика которых находится под угрозой, а также поощрять отрасли экономики и профессии, если мер самопомощи, требуемых для обеспечения их существования, оказывается недостаточно. Он может в необходимых случаях отклоняться от принципа

экономической свободы" (ст. 103); "1. Союз поощряет финансовое выравнивание между кантонами. 2. При предоставлении союзных субсидий он учитывает финансовые возможности кантонов и горных областей" (ст. 135).

3. Политическая интеграция

Входящие в состав федераций земли, провинции и кантоны в отличие от субъектов конфедераций не обладают суверенитетом. Они лишены права выхода из состава союза (сецессии), верховенства на своей территории, независимости в международных отношениях.

Право выхода за субъектами федераций не признается ни в одной из европейских конституций, а попытки сецессии в свое время подавлялись силой оружия, как это было в период войны с Зондербундом в 1847 г. в Швейцарии.

Субъекты федераций не обладают верховенством на своей территории. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни в одной из них провинции, земли или кантоны не вправе препятствовать его применению.

Так, ст. 31 Основного Закона ФРГ прямо указывает, что "федеральное право имеет преимущество перед правом земель". При этом она устанавливает ряд дополнительных гарантий; ст. 83 требует, чтобы "земли исполняли федеральные законы как свои собственные".

Конституция Швейцарии предписывает следующие положения: кантоны в соответствии с Союзной конституцией и законом проводят в жизнь союзное право; Союз оставляет кантонам возможно большую свободу организации и учитывает кантональные особенности; Союз учитывает связанное с проведением в жизнь союзного права финансовое обременение, оставляя кантонам достаточные источники финансирования, и заботится о соразмерной финансовой компенсации (ст. 46); союзное право имеет приоритет перед противостоящим ему кантональным правом; Союз следит за соблюдением кантонами союзного права (ст. 49).

Как правило, конституции жестко ограничивают право субъектов федерации выступать в международном общении. Этот вопрос в Конституции Швейцарии решен следующим образом:

"1. Кантоны в сфере своей компетенции могут заключать с границей договоры.

2. Эти договоры не могут противоречить праву и интересам Союза, а также правам других кантонов. Кантоны должны информировать Союз до заключения договоров.

3. С нижестоящими иностранными властями кантоны могут вести отношения непосредственно, в прочих случаях отношения кантонов с границей ведутся через посредство Союза" (ст. 56).

Аналогичным образом решается он и в ст. 16 Конституции Австрии:

"1. В вопросах собственного ведения земли могут заключать государственные договоры с пограничными с Австрией государствами или их составными частями.

2. Губернатор земли обязан информировать Федеральное правительство перед началом переговоров о таком государственном договоре. До заключения договора губернатор земли должен получить согласие Федерального правительства. Согласие считается данным, если Федеральное правительство в течение восьми недель со дня направления просьбы о согласии в ведомство Федерального канцлера не сообщило губернатору о том, что в согласии отказано. Полномочие к ведению переговоров и заключению государственного договора принадлежит Федеральному президенту по предложению правительства земли и при подписании его губернатором земли.

3. По требованию Федерального правительства государственные договоры согласно абзацу 1 расторгаются землей. Если земля своевременно не выполняет эту обязанность, то полномочие по этому вопросу переходит Федерации...".

Субъекты федераций не суверенны. Этот факт подтвержден, как правило, решениями федеральных судов. Сами конституции о суверенитете молчат. И только Конституция Швейцарии, отдавая дань традиции, признает за субъектами федераций суверенитет, но лишь в той мере, в которой он не ограничен Федеральной конституцией: "Кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Союзной конституцией; они осуществляют все права, которые не переданы Союзу" (ст. 3).

В этом отношении более типичны положения Конституции Бельгии, которая устанавливает следующую норму: "При осуществлении своих полномочий федеральное государство, сообщества, регионы и Совместная комиссия сообществ действуют, соблюдая верность Федерации, во избежание конфликта интересов" (ст. 143).

В организации органов власти субъекты федераций, как правило, следуют образцам построения федеральных органов даже в тех государствах, в которых конституции практически не предъявляют в этом вопросе каких-либо требований к входящим в их состав государственным образованиям. Впрочем, в отдельных конституциях (Австрия, Бельгия) дается достаточно подробное описание структуры и организации органов власти субъектов федераций.

Своеобразной гарантией в этих вопросах служит право федеральной власти утверждать, как в Швейцарии, конституции субъектов федерации.

В развитии процессов политической интеграции особая роль принадлежит праву федеральных органов действовать непосредственно на территории субъектов федераций и механизмам финансовой политики. Финансовая централизация проведена практически во всех федерациях. Так, например, в ФРГ бюджетные источники были централизованы в 1969 г. Субъекты федераций сохраняют незначительные источники доходов. А оказание им помощи со стороны центральных властей сопровождается всевозможными условиями и оговорками, ограничивающими политические возможности провинций, земель и кантонов.

Мощное влияние на развитие политической интеграции оказывает централизация структуры политических партий. Причем этот процесс наблюдается и в федерациях с традиционно децентрализованными партийными системами (например, в Швейцарии).

В арсенале федеральных властей имеется немало других испытанных орудий политического и правового воздействия. По распоряжению федеральных властей на территории субъектов федерации могут вводиться войска для защиты их от внутренних беспорядков и защиты федеральных законов от самих субъектов федерации. Так, по Конституции Швейцарии: Союз защищает конституционный строй кантонов; он вмешивается, когда в кантоне этот строй нарушается или подвергается угрозе, а соответствующий кантон сам или с помощью других кантонов не может защититься (ст. 52). В случае введения чрезвычайного положения полномочия кантональных властей приостанавливаются. Столь же всеобъемлющие положения содержатся в Основном Законе ФРГ.

Усилению роли федерации способствует то обстоятельство, что она выступает гарантом прав и свобод граждан; это обеспечивает ей более широкую социальную базу.

Политическая интеграция развивается не только по вертикали в направлении все возрастающей роли федеральных органов. Определенную роль играют процессы, которые складываются по горизонтали - между субъектами федераций. Существует большое число консультативных органов, координирующих усилия провинций, земель и кантонов. Но значение их в общем невелико, поскольку они действуют под жестким контролем центральных властей. Последние умело направляют их деятельность в нужное для федерации русло и решительно пресекают любые попытки субъектов федераций расширить свои права.

4. Интеграция права

Развитие общественной жизни ставит задачу обеспечения единообразного правового регулирования. В федерациях она решается в трех направлениях: посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия последними единообразных или унифицированных актов.

Своеобразным правовым итогом процессов интеграции в экономической и политической жизни становится расширение полномочий органов федерации. Оно происходит посредством не только конституционных поправок, но и конституционного толкования. В пределах компетенции союзных органов федеральное право заменяет разрозненные и противоречивые нормы провинций, земель или кантонов. А те коллизии, которые возникают между ними, разрешаются на основе конституционных требований, часть из которых была изложена выше.

Федеральные конституции нередко устанавливают особые перечни запретов, ограничивая тем самым принятие субъектами федераций законодательных актов, нарушающих, в частности, обязательства по договорам, привилегии и льготы граждан.

Третья форма интеграции права - принятие субъектами федераций единообразных или унифицированных законодательных актов. Так, в ФРГ они

разрабатываются на конференциях глав или представителей исполнительной власти. Разработанные ими законопроекты передаются на утверждение представительных органов субъектов федераций.

Развитие процессов правовой интеграции дает сложную, порой - противоречивую картину. Нередко оно отстает или отстывает от движения процессов интеграции в экономической и политической жизни. Во многом это объясняется фактором "вторичности" права по отношению к экономическим и политическим явлениям. Но не только этим. В федерациях с их множественными правовыми системами право дает возможность закрепить не только интересы сообщества в целом, но и требования отдельных его сегментов, отстаивающих свои особые права и привилегии. Оно обеспечивает также возможность должного учета интересов различных субъектов федерации, народов и групп населения, населяющих союзное государство, способствуя тем самым стабильности государственной власти в целом.

§ 10. Представительство субъектов федерации в парламентах федеративных государств Европы

1. Предварительные замечания

Вопрос о целесообразности существования двухпалатной структуры парламента вызывает острые дискуссии среди ученых, юристов, политиков на протяжении нескольких веков. Так, в 1815 г. английский философ и юрист Иеремия Бентам в своем произведении "Тактика законодательных собраний" выделял существенные недостатки и преимущества парламента, состоящего из двух палат.

Однако если в XIX веке существование двухпалатного парламента обосновывалось необходимостью ограничения власти аристократии, представленной в одной из палат, то в XX веке такая необходимость отпала и вопрос о целесообразности двухпалатного парламента приобрел иное содержание. В настоящее время многие ученые считают, что вторая палата имеет право на существование лишь в федеративных государствах, поскольку она представляет интересы субъектов федерации. Что же касается унитарных государств, то здесь существование двухпалатной структуры парламента не обусловлено какими-либо существенными причинами. Весьма убедительно это аргументировал видный идеолог лейборизма С. Криппс: "Если мы хотим достигнуть эффективной демократии, то абсолютно невозможно иметь две палаты, делящие суверенитет государства. Вторая палата является либо представительной - в этом случае она не что иное, как дубликат первой палаты, либо она не представляет народ в целом - в этом случае она не должна иметь место в подлинно демократическом парламенте" [*\(80\)](#).

Все федеративные государства Европы имеют двухпалатную структуру парламента. История установления в том или ином федеративном государстве порядка формирования палаты парламента, состоящей из представителей субъектов федерации, различна. Данный процесс был обусловлен целым рядом

предпосылок: переход от одной формы государственного устройства к другой, решение национального вопроса, парламентский опыт и т.д.

Порядок формирования Совета кантонов Швейцарии являлся одним из элементов завершения процесса федерализации государства, он был закреплен в Конституции 1874 г.; новая Конституция 1999 г. не изменила его. В 1920 г. в Австрии с принятием Федерального конституционного закона был установлен порядок формирования Федерального Совета Австрии, который с тех пор не изменялся. При установлении порядка формирования Бундесрата в Основном Законе ФРГ 1949 г. нашли отражение отдельные черты буржуазно-демократической Конституции Германской империи 1850 г. и Конституции 1919 г. Установленный в 1949 г. порядок не изменился. Таким образом, можно констатировать, что эти государства смогли найти оптимальный, проверенный временем подход к формированию палаты, состоящей из представителей субъектов федерации.

Что касается Бельгии, России, Боснии и Герцеговины, то говорить о практической эффективности выбранных этими государствами подходов преждевременно. Порядок формирования Сената Бельгии был установлен в 1994 г. В нем нашли отражение конституционные реформы 1970, 1980, 1988 и 1993 гг., направленные на решение межнациональных проблем и ознаменовавшиеся переходом от унитарного государственного устройства к федеративному. Решение национальных проблем явилось основной задачей Конституции Боснии и Герцеговины 1995 г., данную цель преследует и установленный в ней порядок формирования Палаты народов Боснии и Герцеговины. Последним по времени порядок формирования палаты парламента, состоящей из представителей субъектов федерации, установлен в Российской Федерации. Он был введен Федеральным законом от 5 августа 2000 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации".

2. Порядок формирования верхних палат

Порядок формирования высшего представительного органа федеративного государства представляет собой очень важный элемент государственно-политического механизма. От него в определенной степени зависят значимость высшего представительного органа в государстве, его авторитет в обществе и способность нормально функционировать в системе органов власти.

Как уже отмечалось, высшие представительные органы всех европейских федераций состоят из двух палат. Члены нижних палат (Национального Совета Швейцарии, Бундестага ФРГ, Национального Совета Австрии, Палаты Представителей Бельгии, Государственной Думы Российской Федерации) являются представителями всего народа федерации, а не только тех избирателей, которые за них проголосовали. Об этом прямо говорится в ст. 38 Основного Закона ФРГ: "Они (депутаты Бундестага ФРГ. - С.К.) - являются представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и

подчиняются лишь своей совести". Что касается верхних палат высших представительных органов федераций Европы, то они предоставляют субъектам федерации возможность принять участие в осуществлении федеральной законодательной власти, однако выступают лишь представителями того субъекта федерации, от которого были избраны или назначены. Закрепление в конституции страны подобных статусов (статус представителя народа федерации и статус представителя населения субъекта федерации) во многом обуславливает порядок формирования каждой из палат высшего представительного органа Федерации.

Исключением является высший представительный орган Боснии и Герцеговины - Парламентская ассамблея. Обе палаты Парламентской ассамблеи в процессе своего формирования и деятельности обязаны соблюдать интересы субъектов Боснии и Герцеговины.

Формирование верхних палат высших представительных органов федеративных государств представляет собой сложный процесс. В каждом федеративном государстве Европы был избран свой подход к порядку формирования верхних палат. Так, члены Совета кантонов Швейцарии избираются непосредственно населением соответствующего кантона, члены Бундесрата ФРГ назначаются и отзываются правительствами земель, члены Федерального Совета Австрии и депутаты Палаты народов Боснии и Герцеговины избираются законодательными органами субъектов федерации, при формировании Сената Бельгии используется смешанная система, так как часть его членов избирается, а часть - назначается. В Российской Федерации также используется смешанный порядок формирования Совета Федерации.

Рассмотрим процесс формирования верхних палат в каждой европейской федерации подробнее.

Союзная Конституция Швейцарии посвящает лишь одну статью (ст. 150) вопросам состава и выборов Совета кантонов. Согласно п. 1 ст. 150, "Совет кантонов состоит из 46 депутатов кантонов". Двадцать кантонов избирают по два депутата, а кантоны Обвальден, Нидвальден, Базель-город, Базель-сельский, Аппенцелль-Ауссерроден и Аппенцелль-Иннерроден избирают каждый одного депутата (п. 2 ст. 150). Ущемление прав на равное представительство в верхней палате шести перечисленных кантонов связано с тем, что они до принятия новой Конституции 1999 г. назывались "полукантонами", и хотя в тексте Конституции именуется теперь кантонами, статус их не изменился. Достаточно отметить, что в перечне кантонов, составляющих единое государство (ст. 1), бывшие "полукантоны" перечисляются не через запятую, как обычные кантоны, а попарно через союз "и".

Что касается непосредственно выборов в Совет кантонов, то они регулируются кантонами (п. 3 ст. 150). Данное конституционное положение, на наш взгляд, противоречит принципу субординации между Федерацией и ее субъектами. Конституция Швейцарии устанавливает, что порядок формирования верхней палаты высшего представительного органа федеративного государства регулируется законодательством субъектов Федерации. Было бы целесообразнее урегулировать этот порядок федеральным законодательством, иначе нарушается субординация такой сложной системы, как федеративное

государство.

Заметим, однако, что в данном случае порядок, закрепленный в Конституции, обусловлен исключительно историческими особенностями развития государства (от конфедерации к федерации). Поэтому для "молодых" федеративных государств использование опыта Швейцарии в вопросах формирования верхней палаты было бы чревато ослаблением Федерации.

Члены Совета кантонов избираются непосредственно населением соответствующего кантона. Во всех кантонах (за исключением кантона Юра) действует мажоритарная избирательная система, депутаты от кантона Юра избираются на основе пропорциональной системы.

Формирование верхней палаты Швейцарии непосредственно населением субъектов Федерации превращает ее в дубликат нижней палаты, который за счет равного представительства всех субъектов Федерации обязан представлять интересы этих субъектов. Однако Совет кантонов оберегает, скорее, интересы малонаселенных кантонов. Такой вывод обусловлен тем, что густонаселенные кантоны и без того представлены большим количеством депутатов в нижней палате. Поскольку каждый кантон при выборах в Национальный Совет образует один избирательный округ (п. 3 ст. 149), граждане кантона избирают своих депутатов и в представительный орган Федерации, точнее, в его нижнюю палату. А так как места в нижней палате распределяются между кантонами согласно численности их населения (п. 4 ст. 149), то малонаселенные кантоны могут быть представлены в Национальном Совете лишь одним депутатом (п. 4 ст. 149: "Каждый кантон имеет не менее одного места"). Подобное неравенство в нижней палате отчасти компенсируется равным представительством в верхней палате.

Представим, однако, что места в верхней палате, формируемой непосредственно населением субъектов Федерации, распределяются не по правилу равного представительства субъектов, а по принципу пропорционального представительства. И тогда окажется, что нижняя и верхняя палаты в вопросах их формирования полностью дублировали бы друг друга. Чтобы не нарушать принцип целесообразности, следовало бы, на наш взгляд, отказаться от идеи формирования верхней палаты непосредственно населением (которое уже отдало свои голоса за депутатов нижней палаты).

В отличие от Швейцарии Основной Закон Федеративной Республики Германия устанавливает общие правила формирования верхней палаты - Бундесрата. В соответствии с п. 1 ст. 51 "Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Этих лиц могут представлять другие члены правительств земель". При формировании Бундесрата используется пропорциональная система представительства: "Каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов имеют четыре голоса, с населением свыше шести миллионов - пять голосов, с населением свыше семи миллионов - шесть голосов" (п. 2 ст. 51).

Таким образом члены Бундесрата или их представители полностью зависят в своей деятельности от правительства той земли, которую они представляют. Данная зависимость проявляется не только в том, что они (члены

Бундесрата) назначаются и отзываются правительствами земель, но и в том, что при принятии своих решений в Бундесрате они связаны указаниями своих правительств. Об этом прямо говорит п. 3 ст. 51 Основного Закона: "Голоса земли могут подаваться только согласованно и только присутствующими членами Бундесрата или их представителями" (выделено мною. - С.К.).

Подобный порядок формирования верхней палаты имеет как свои достоинства, так и недостатки. Несомненно, зависимость членов Бундесрата от правительств соответствующих земель позволяет четко и согласованно реализовывать интересы земель. С другой стороны, такой порядок содержит в себе предпосылки для нестабильной работы Бундесрата. Это связано с двумя моментами: во-первых, члены Бундесрата - это члены правительств земель, и потому, если член Бундесрата перестанет быть членом правительства земли, то он потеряет свое место в верхней палате; во-вторых, члены Бундесрата не только назначаются, но и отзываются правительствами земель, причем условия, при которых такой отзыв возможен, в Основном Законе не указаны. Получается, что у правительств земель существует возможность безусловного отзыва членов Бундесрата. Это означает, что реализация этих двух конституционных положений может в любой момент нарушить стабильную работу верхней палаты. Кроме того, не совсем демократичным является то, что Бундесрат по сути является представительным органом "региональной бюрократии". Это, с одной стороны, позволяет людям, непосредственно управляющим землями, отстаивать интересы своих земель; с другой стороны, эти люди получают право активно влиять на работу общенациональной представительной палаты - Бундесрата, вступать в конфронтацию по вопросам, не относящимся к интересам земель.

Федеральный конституционный закон Австрии четко и подробно описывает порядок формирования Федерального Совета Австрийской Республики, который закреплен в главе "Б. Федеральный Совет" второго раздела Федерального конституционного закона.

При формировании Федерального Совета, подобно формированию Бундесрата, используется принцип пропорционального представительства земель: "Земли в Федеральном Совете представлены пропорционально численности граждан земли в соответствии со следующими положениями" (п. 1 ст. 34). Непосредственно реализация данного принципа раскрывается в п. 2 ст. 34 Федерального конституционного закона: "Земля с наибольшей численностью граждан выдвигает двенадцать членов, а каждая другая земля - такую часть от этого числа, которая пропорциональна соотношению численности ее граждан и указанной наибольшей численности граждан, причем остаток, превышающий половину квоты, принимается за целую квоту. Каждая земля имеет, однако, право не менее чем на трех представителей. Для каждого такого члена назначается запасной представитель". Число членов, выдвигаемых от каждой земли на основании указанных расчетов, устанавливается Федеральным президентом после всеобщей переписи населения.

Однако, в отличие от Бундесрата, члены Федерального Совета избираются не высшим исполнительным органом земли, а высшим представительным органом - Ландтагом. Порядок избрания членов

Федерального Совета подробно прописан в п. 1 ст. 35 Федерального конституционного закона Австрии: "Члены Федерального Совета и их заместители избираются Ландтагом на срок своих полномочий на основе принципа пропорционального представительства, однако не менее чем один мандат должен предоставляться партии, которая имеет второе место по числу депутатов в Ландтаге, а в случае если несколько партий имеют одинаковое число депутатов - той партии, которая на последних выборах в Ландтаг заняла второе место по числу поданных голосов избирателей. При равном положении нескольких партий вопрос решается посредством жеребьевки". Члены Федерального Совета не должны входить в состав Ландтага, который их делегирует. По истечении срока полномочий Ландтага или после его роспуска делегированные им члены Федерального Совета сохраняют свои функции до тех пор, пока новый Ландтаг не проведет выборы в Федеральный Совет.

Такой порядок формирования верхней палаты Австрийской Республики позволяет представлять интересы в Федеральном Совете не только большинства населения земли, но и ее меньшинства, за счет закрепления гарантии обязательного представительства "второй" партии Ландтага. Четкое и детальное описание порядка формирования верхней палаты высшего представительного органа Австрии является важной гарантией его стабильной работы.

Подобный порядок формирования верхней палаты закреплен и в Конституции Боснии и Герцеговины, с той лишь разницей, что каждый субъект имеет равное число представителей в верхней палате высшего представительного органа Федерации.

Палата народов Боснии и Герцеговины состоит из 15 депутатов, две трети которых - от Федерации Боснии и Герцеговины (включая пять хорватов и пять боснийцев) и одна треть - от Республики Сербской (пять сербов) (ч. 1 ст. IV Конституции Боснии и Герцеговины).

Порядок формирования Палаты народов закреплен в п. "а" ч. 1 ст. IV Конституции Боснии и Герцеговины: "Назначенные от Федерации хорватские и боснийские депутаты избираются соответственно хорватскими и боснийскими депутатами в Палату народов Федерации. Депутаты от Республики Сербской избираются Национальной ассамблеей Республики Сербской". Таким образом, верхняя палата высшего представительного органа Боснии и Герцеговины формируется высшими представительными органами субъектов Боснии и Герцеговины.

При формировании верхней палаты высшего представительного органа Российской Федерации используется смешанный порядок. Часть 2 ст. 95 Конституции РФ закрепляет, что в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Порядок формирования Совета Федерации устанавливается Федеральным законом (ч. 2 ст. 96). Данное положение Конституции РФ негативно сказывалось и сказывается на стабильной работе Совета Федерации: за девять лет порядок формирования верхней палаты Федерального Собрания РФ менялся несколько раз. Если Россия хочет иметь стабильно работающий орган законодательный

власти, то в Конституции необходимо детально прописать порядок его формирования.

Рассмотрим существующий ныне порядок формирования Совета Федерации, который установлен Федеральным законом от 5 августа 2000 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации". Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией Российской Федерации правом избирать и быть избранным в органы государственной власти (ст. 1). Член Совета Федерации - представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избирается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на срок полномочий этого органа, а при формировании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации путем ротации - на срок полномочий однократно избранных депутатов этого органа. Член Совета Федерации - представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, избирается поочередно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты (ст. 2).

Кандидатуры для избрания представителя в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации вносятся на рассмотрение этого органа его председателем.

Группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может внести на рассмотрение этого органа альтернативные кандидатуры для избрания представителя в Совет Федерации (ст. 3).

Представитель в Совете Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на срок его полномочий (ст. 4). Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о назначении представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации вступает в силу, если на очередном или внеочередном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации две трети от общего числа его депутатов не проголосуют против назначения данного представителя в Совет Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ст. 5).

Наиболее сложный порядок формирования верхней палаты закреплен в Конституции Бельгии (раздел II "О Сенате"). При формировании Сената Бельгии одновременно используются практически все существующие в мире подходы к

формированию верхних палат. Статьи 67, 69, 72 Конституции Бельгии закрепляет следующий способ формирования Сената:

1) сорок сенаторов избираются непосредственно гражданами нидерландской избирательной коллегии и французской избирательной коллегии, следуя системе пропорционального представительства (п. 1, 2 параграфа 1);

2) двадцать один сенатор назначается советом Фламандского сообщества, советом Французского сообщества и советом Германоязычного сообщества из своего состава (п. 3, 4, 5 параграфа 1);

3) десять сенаторов назначаются уже избранными или назначенными сенаторами (п. 6, 7 параграфа 1 ст. 67);

4) дети Короля, а в случае их отсутствия - родственники королевской фамилии по нисходящей линии, которая призвана править, являются по праву сенаторами с восемнадцатилетнего возраста. Они получают решающий голос только с двадцати одного года. Они не учитываются при определении кворума присутствующих (ст. 72).

Для избрания или назначения сенатором необходимо быть бельгийцем, пользоваться гражданскими и политическими правами, достигнуть 25-летнего возраста, проживать в Бельгии (ст. 69).

Такая сложная схема формирования Сената была разработана сравнительно недавно и рассчитана прежде всего на решение национального вопроса.

3. Классификация способов формирования верхних палат

Проанализировав конституционные положения федеративных государств Европы, регулирующие порядок формирования палат парламента, состоящих из представителей субъектов федерации, можно выделить следующие способы их формирования:

1. Формирование верхней палаты парламента посредством прямых выборов (Швейцария).

Данный способ формирования весьма демократичен. Воля населения субъекта федерации никем не опосредуется. Население само определяет и отвечает за тех, кто будет отстаивать интересы их субъекта в высшем представительном органе государства. Вместе с тем этот способ формирования верхней палаты имеет ряд существенных недостатков. В результате прямых выборов верхняя палата может быть сформирована не только из людей, которые четко представляют себе интересы и потребности субъекта федерации и готовы их отстаивать в высшем представительном органе, но и из профессиональных политиков, которые, манипулируя интересами субъектов, пытаются добиться своих политических целей. Верхняя палата может превратиться в подобие нижней палаты, где интересы субъектов федерации отойдут на второй план, уступив место борьбе между различными политическими группировками.

2. Формирование верхней палаты посредством не прямых выборов

(Австрия, Босния и Герцеговина).

Под непрямыми выборами понимается такой способ формирования верхних палат федеративных государств Европы, при котором воля избирателей опосредуется высшим представительным (законодательным) органом субъекта федерации. Основным достоинством такого способа является то, что высший представительный (законодательный) орган субъекта федерации в большей степени, чем население, представляет себе интересы и потребности субъекта. Это обусловлено его деятельностью по регулированию основных отношений в субъекте федерации. Однако, несмотря на то что высший представительный (законодательный) орган субъекта федерации регулирует и совершенствует общественные отношения, существующие в субъекте, он все равно не может в полной мере учесть интересы субъекта федерации, поскольку его возможности анализа реально сложившейся там ситуации существенно ограничены. Информационные, организационные, финансовые и иные возможности высших представительных органов субъектов в настоящее время значительно уступают возможностям исполнительной власти. Поэтому представители, избранные только от высшего представительного (законодательного) органа субъекта федерации, не всегда способны четко и адекватно оценивать ситуацию в своем субъекте, что может неблагоприятно сказаться на интересах субъекта федерации.

3. Формирование верхней палаты посредством назначения (ФРГ).

Несомненно, исполнительная власть, обладая большим бюрократическим аппаратом, огромными финансовыми, информационными и иными ресурсами, наиболее реально может оценить сложившуюся в ее субъекте ситуацию, выявить его существенные потребности, сформулировать основные интересы. Представитель субъекта федерации в верхней палате, назначенный высшим исполнительным органом субъекта федерации, может быть наиболее компетентен в тех вопросах, которые он должен отстаивать на федеральном уровне. С другой стороны, при всех плюсах, которые присущи представителю от высшего исполнительного органа субъекта федерации, существует существенный недостаток такого способа формирования верхней палаты высшего представительного органа федеративного государства. Этот способ является самым антидемократичным из всех вышеперечисленных. Участие населения, которое составляет представляемый субъект федерации и интересы которого должны отстаиваться на федеральном уровне, - минимальное. Выбор высшего исполнительного органа субъекта федерации может иметь негативную оценку со стороны населения субъекта, однако это не будет препятствием для назначения. Кроме того, такой способ формирования верхней палаты высшего представительного органа федерации фактически превращает ее в орган "региональной бюрократии", которая получает право активно влиять на работу нижней палаты, вступать в конфронтацию по вопросам, не относящимся к интересам субъектов федерации.

4. Формирование верхней палаты смешанным путем, при котором сочетаются элементы выборности, назначения (Россия), наследственности (Бельгия).

Федеративные государства, избравшие смешанный способ

формирования верхней палаты высшего представительного органа страны, пытались найти "золотую середину", обеспечить разнообразное представительство субъекта федерации на федеральном уровне. Одни закрепляют это разнообразие, опираясь как на непосредственно избранных населением представителей, так и на назначенных высшими представительными (законодательными) органами субъектов (Бельгия). Другие устанавливают равное представительство от высшего представительного (законодательного) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации (Россия). Однако необходимо учитывать то обстоятельство, что наряду с достоинствами смешанный способ формирования верхних палат впитывает в себя и недостатки обоих этих способов.

Кроме проблемы выбора наиболее эффективного способа формирования верхней палаты высшего представительного органа государства, существует еще одна, не менее сложная, проблема: какое количество представителей должен посылать в верхнюю палату каждый субъект федерации. Конституции федеративных государств Европы решают ее по-разному. Одни закрепляют равное представительство субъектов федерации в верхней палате высшего представительного органа страны (Швейцария, Российская Федерация, Босния и Герцеговина), другие используют пропорциональную систему представительства (ФРГ, Австрия), третьи - систему, при которой количество представителей от каждого субъекта строго определено, однако субъекты представлены неравно (Бельгия).

Вопрос об эффективности и демократичности той или иной системы пытаются решить многие ученые, политики на протяжении длительного времени. Однако решение этой проблемы во многом зависит от того, как в данном случае мы понимаем сам термин "представитель". Если считать, что это прежде всего представитель населения субъекта федерации, то, несомненно, основным критерием будет количество населения субъекта; соответственно, тот субъект, население которого больше, чем население другого субъекта, должен тогда иметь и большее количество представителей в верхней палате. При таком понимании вполне оправданна пропорциональная и неравная система представительства субъектов федерации в верхней палате высшего представительного органа государства. В том случае, если мы рассматриваем представителя субъекта федерации в качестве представителя государственного образования, права и обязанности которого во взаимоотношениях с федерацией такие же, как и у других государственных образований этой федерации, то право на существование будет иметь только система равного представительства. Поэтому, например, аргументация нецелесообразности того обстоятельства, что кантон Цюрих, население которого свыше одного миллиона жителей, посылает в Совет кантонов двух представителей, как и кантон Ури, население которого 36 000 жителей, является не совсем корректной. Швейцарская Конституция провозглашает принцип равенства кантонов независимо от численности их населения, размера территории и др.

Говоря о преимуществах одного способа формирования перед другим, одной системы представительства перед другой, необходимо помнить, что закрепление в конституции федеративного государства Европы того или иного

способа формирования, той или иной системы представительства субъектов федерации в верхней палате высшего представительного органа было обусловлено не только степенью их эффективности по отношению к другим способам и системам, но и рядом других, иногда более существенных причин: исторические традиции развития государственности, особенности национального состава населения страны, экономические, политические и многие другие причины.

4. Некоторые выводы

Анализ конституционной регламентации порядка формирования верхних палат высших представительных органов федеративных государств Европы показывает:

1) Отношения, связанные с формированием верхних палат, должны быть обязательно урегулированы в конституции федеративного государства. Только конституционное закрепление позволит говорить о стабильности этих отношений.

2) Наиболее целесообразной системой представительства, на наш взгляд, является система равного представительства субъектов федерации в верхней палате высшего представительного органа государства. Субъекты федерации должны рассматриваться исключительно как равные государственные образования независимо от таких характеристик, как количество населения, территория и др.

3) Что касается наиболее эффективного способа формирования верхней палаты высшего представительного органа федерации, то, на наш взгляд, это способ представительства субъектов федерации в верхней палате, при котором каждый субъект федерации посылает равное количество представителей от высшего исполнительного и представительного (законодательного) органа субъекта федерации. Данный способ позволяет обеспечить профессионализм и демократичность представительства со стороны субъектов.

§ 11. Конституционно-правовой статус автономий в Дании

1. Предварительные замечания

Дания по форме государственного устройства является унитарным государством, имеющим в своем составе две национально-территориальные автономии - Гренландию и Фарерские острова.

В конституционно-правовой литературе под территориальной автономией понимается такая самоуправляющаяся административно-территориальная единица, которая обладает определенной долей самостоятельности в рамках конституции страны и/или специального закона. При этом решения органов публичной власти или населения этой единицы, принятые в пределах прав, установленных конституцией и/или законом, не могут быть отменены органами

государства *(81).

В действующей Конституции Дании 1953 г. не содержится специальных положений, регулирующих статус автономных образований и их взаимоотношения с центральными датскими властями. Тем не менее в отдельных параграфах Конституции автономные образования все-таки упоминаются. Так, § 28 предусматривает вхождение в состав центрального законодательного органа Дании - Фолькетинга - двух депутатов как от Фарерских островов, так и от Гренландии; п. 5 § 30 предусматривает, что представительство Фарерских островов и Гренландии в Фолькетинге может устанавливаться специальным законом; в соответствии с п. 8 § 42 специальным законом может регулироваться проведение референдумов в автономных единицах, и наконец, в Конституции имеется еще один параграф, затрагивающий автономии, - § 86, в соответствии с которым "возрастной ценз участия в местных выборах на Фарерских островах и в Гренландии может быть установлен законом или на основании закона". Более детально взаимоотношения автономных единиц и центральных властей регулируются специальными актами - Актом о местном управлении Фарерских островов 1948 г. и Актом о местном управлении Гренландии 1978 г.

2. Автономия Гренландии

Первые люди прибыли в крайнюю северную часть Гренландии в 2500 г. до н.э., и в течение нескольких столетий свободная ото льда часть острова стала домом для арктического племени охотников, получивших название палео-эскимосов.

Во времена викингов североевропейцы стали осуществлять плавание в Северную Атлантику, а в 985 г. исландец Эрик Красный положил начало колонизации Гренландии. Северные поселенцы экономически зависели от Европы. Сама гренландская коммуна была организована как свободное государство, контролируемое крупными землевладельцами. Католическая церковь назначила первого епископа в Гренландии в 1124 г. В 1261 г. северное поселение стало частью Норвежского королевства. С объединением в 1397 г. трех Скандинавских государств - Швеции, Норвегии и Дании - норвежские владения в Северной Атлантике перешли под юрисдикцию Дании.

В 1721 г. Гренландия подверглась повторной колонизации. Датско-норвежский священник Ханс Егеде отправился в Гренландию с целью обращения в христианство северных поселенцев, которые, как считалось, утратили его. Для поддержания миссионерской деятельности было создано торговое поселение, которое должно было стать базой для установления колоний вдоль побережья.

Торговые поселения интенсивно начали появляться вдоль западного побережья Гренландии в XVIII в. В 1774 г. вся ответственность за осуществление бизнеса в этом регионе была возложена на Королевский Гренландский торговый департамент. В 1782 г. были назначены инспекторы, контролировавшие торговлю, которые ввели стандартные цены на товары для

обеспечения равенства между жителями острова.

В XIX в. культурная и политическая жизнь острова развивается быстрее, что было обусловлено появлением образовательных учреждений. Начала издаваться первая в мире газета, выходящая на языке колониального населения, были введены некоторые формы местного управления, которое осуществлялось официальными лицами Королевства вместе с местными гражданами - наиболее авторитетными охотниками на тюленей. Гренландский язык сохранялся и поддерживался через образовательную, миссионерскую деятельность и книгопечатание.

В XIX в. европейские экспедиции обнаружили новые поселения эскимосов, проживавших вне колонизированной части западной Гренландии. В 1818 г. впервые узнали о существовании полярных эскимосов, а в 1823 г. английские китобои натолкнулись на поселение эскимосов в северо-восточной Гренландии. В 1878 г. датскими властями была создана специальная комиссия для исследования географии и геологии Гренландии.

Самобытность Гренландии была восстановлена на гребне культурного подъема на рубеже столетий. Миссионерская деятельность была передана Гренландской церкви, были учреждены советы провинций, заменившие существовавшие ранее органы управления.

В 1917 г. США признали суверенитет Дании за северной Гренландией. В 1931 г. Норвегия заняла районы восточной Гренландии, объявив о том, что датский суверенитет не распространяется на незаселенные районы. Однако в 1933 г. Международный Суд в Гааге признал суверенитет Дании за всей территорией Гренландии.

Вопрос о предоставлении Гренландии внутренней автономии рассматривался в Фолькетинге Дании в 1978 г. 17 января 1979 г. в Гренландии состоялся референдум по одобрению Акта о местном управлении Гренландии, принятого датским парламентом. В ходе референдума большинство ее жителей поддержало Акт. Взаимоотношения Гренландии и Дании регулируются в настоящее время Актом о местном управлении Гренландии от 29 ноября 1978 г., состоящим из преамбулы и четырех глав: "Органы местного управления", "Полномочия органов местного управления", "Отношения с центральными властями", "Вступление Акта в силу и переходные положения". Акт имеет Приложение, в котором закрепляются предметы ведения гренландских органов управления. В соответствии с Актом Гренландия признается частью территории датского королевства и в то же время наделяется правом самостоятельного управления своими делами.

Гренландская автономия имеет собственные органы власти. Законодательная власть принадлежит избираемому представительному органу - Ландстингу. Он состоит из 31 депутата, которые избираются на четыре года путем всеобщих, прямых и тайных выборов. Большую роль играют местные политические партии, которые участвуют в выборах в парламент и в формировании правительства. В парламенте представлены следующие партии: Прогрессивная партия (Сиумут), Юнионистская партия (Атассут), Демократическая партия (Демокраатит), Независимая партия (Инуит Атакватигиит).

На первом заседании вновь избранного Ландстинга избирается его председатель и формируется Президиум, состоящий из председателя Ландстинга и четырех депутатов. Председатель Ландстинга не только руководит работой парламента, но и отвечает за опубликование протоколов парламентских заседаний на гренландском и датском языках, осуществляет взаимодействие гренландского представительного органа с датским Фолькетингом, представляет Гренландию в Северном Совете.

В Ландстинге образуется бюро для обеспечения ежедневной работы палаты, а также в обязательном порядке формируются следующие комитеты: финансовый, комитет по контролю за бюджетом и финансами, комитет по вопросам международных отношений и безопасности. В каждый комитет входит пять депутатов. Кроме того, депутаты назначают парламентского омбудсмена, деятельность которого регулируется специальным местным законом от 13 июня 1994 г. Гренландский омбудсман, как и его датский коллега, является независимым должностным лицом, осуществляющим контроль за законностью деятельности органов власти.

Депутаты назначают председателя исполнительного органа - Ландсстюре, других членов правительства по предложению его председателя.

Гренландские автономные органы наделяются довольно широким кругом полномочий. Как уже отмечалось, Акт о местном управлении 1978 г. содержит Приложение, которое перечисляет те сферы, которые относятся к предметам ведения гренландских властей. В число этих предметов, в частности, входят:

- организация местного управления в Гренландии;
- формирование местного правительства;
- установление прямых и косвенных налогов;
- вопросы церкви и религиозных коммун;
- вопросы рыболовства, охоты, сельского хозяйства, оленеводства;
- охрана от браконьерства;
- местное планирование;
- законодательное урегулирование торговли и конкуренции, в том числе ресторанного и гостиничного бизнеса, продажа алкогольных напитков, установление времени работы магазинов;
- социальное обеспечение;
- регулирование рынка труда;
- культура и образование, в том числе профессионально-техническое;
- другие вопросы, связанные с государственным регулированием рыболовства и поддержкой развития предпринимательской деятельности;
- здравоохранение;
- законодательство об аренде, поддержанию аренды и жилищно-коммунального хозяйства;
- поставка товаров;
- внутренняя перевозка пассажиров и товаров;
- охрана окружающей среды.

В соответствии с п. 2 и 3 ст. 4 гл. II Акта местные и центральные органы власти (после соответствующих консультаций с гренландскими властями) совместно устанавливают право автономии обладать юрисдикцией в той или

иной из вышеперечисленных сфер. При этом когда речь идет о центральных органах власти, такое установление фиксируется в специальном законе, наделяющем автономные органы регулирующей юрисдикцией.

Датский парламент при сотрудничестве с гренландскими властями и с учетом местных обычаев разрабатывает и издает некоторые законодательные акты специально для Гренландии, например, Уголовный кодекс для Гренландии 1954 г., созданный на основе датского УК 1930 г., Закон о наследстве, Закон о правовом положении детей и др. [*\(82\)](#)

Особое внимание в Акте уделено вопросам регулирования внешнеполитической сферы. Гренландия в соответствии с Актом (п. 1 ст. 10 гл. 2) обязуется выполнять все обязательства, налагаемые международными договорами и соглашениями на государство в целом. Полномочия, делегируемые международным властям в соответствии со ст. 20 действующей конституции Дании, преобладают над полномочиями местных органов власти. При этом центральное правительство может в случае необходимости обеспечить принудительное исполнение этого принципа автономными гренландскими органами.

В целом Акт исходит из того, что внешнеполитические вопросы государства относятся к исключительной компетенции центральной власти (п. 1 ст. 11 гл. 3 Акта). Вместе с тем международные договоры, на заключение которых предусмотрена дача согласия датского парламента - Фолькетинга, затрагивающие интересы Гренландии, должны быть до их заключения переданы местным органам власти, которые вправе высказать по ним свое мнение в течение шести месяцев с даты направления соответствующего запроса центральных органов власти.

Кроме того, датское правительство должно проводить консультации с Ландсстуре - исполнительным органом Гренландии - по вопросам особых интересов Гренландии в Европейском Союзе, а также информировать местные автономные органы об актах, вносимых на рассмотрение Совета ЕС, которые затрагивают интересы Гренландии.

Закрепляя за центральной властью полномочия в области осуществления внешних сношений от имени всего Королевства, Акт о местном управлении Гренландии предусматривает возможность делегирования автономным органам права на ведение международных переговоров, затрагивающих интересы автономии, напрямую, с участием Министерства иностранных дел, при условии, что такие переговоры не поставят под угрозу единство Королевства.

В дипломатические миссии Дании в тех странах, в отношении которых Гренландия имеет особые коммерческие интересы, могут назначаться по требованию гренландских властей специальные представители для защиты ее интересов. Нужно сказать, что с 1992 г. в состав датской делегации, участвующей в заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН, входят также два представителя от Гренландии.

Гренландия участвует в международном региональном сотрудничестве. В 1996 г. восемь арктических стран, включая Россию, Канаду, США, Данию/Гренландию, Швецию, Норвегию, Финляндию, образовали Арктический Совет. Гренландия поддерживает связи с эскимосами Канады, Аляски и России

через неправительственную организацию - Конференцию полярных эскимосов, действующую под эгидой ООН, которая является постоянным членом Арктического Совета.

Центральную власть в Гренландии представляет государственный комиссар - ригсомбудсман. Местные органы власти могут пригласить комиссара на заседания Ландстинга или Ландсстуре, они также информируют его обо всех новых актах, издаваемых Ландстингом.

В случае возникновения споров по вопросам ведения между центральными и автономными властями они подлежат рассмотрению специально создаваемым для этой цели Советом. Совет состоит из семи членов, два из которых назначаются центральным правительством, два - местными органами, а также трех судей Верховного суда Дании, назначаемых Президентом Верховного суда, при этом один из судей назначается председателем Совета. Если четыре члена Совета, назначаемые соответственно центральной и автономной властями, придут к единому соглашению, то спор считается урегулированным, в противном случае вопрос передается на рассмотрение трех судей Верховного суда. До окончательного разрешения спора центральные органы власти вправе приостановить решение или действие местных органов власти, по которым возник конфликт.

3. Автономия Фарерских островов

Что касается другой датской автономии - Фарерских островов, то они всегда обладали автономным статусом, поскольку, несмотря на то, что острова попеременно входили в состав разных государств, они имели свой представительный орган управления, упоминание о котором содержится еще в "Фарерской саге" 1200 г., написанной на исландском языке. Однако сам орган появился значительно раньше - сразу после заселения островов выходцами с севера. Несмотря на то, что в 1035 г. Фарерские острова вошли в состав владений норвежских королей, порядок управления оставался прежним.

Первоначально представительный орган Фарерских островов назывался Альтингом [*\(83\)](#). В нем принимали участие все взрослые жители островов. С принятием Закона 1274 г. Альтинг был переименован в Легтинг, это же название сохраняется до сих пор. В соответствии с названным Законом Легтинг состоял из 36 членов, избравших должностное лицо, которое официально назначалось на этот пост Королем. Кроме этого, центральное правительство на Фарерских островах представлял специальный королевский чиновник, который также являлся представителем монарха и в Легтинге. Одновременно он выполнял функции общественного обвинителя. На тот момент Легтинг осуществлял также судебные функции, выступая в качестве верховного суда, куда могли быть обжалованы решения различных островных судов.

В 1380 г. Фарерские острова перешли под датскую юрисдикцию, но продолжали рассматриваться как территория, связанная с Норвегией.

С вступлением в силу на территории Фарерских островов свода "Норвежского права" Христиана V число мест в Легтинге увеличилось до 48.

Однако ни одно лицо не могло занимать должность представителя более одного года. Естественным результатом такого положения стала неэффективность и малая компетентность членов представительного органа, что, в свою очередь, привело к ослаблению роли Легтинга в управлении местными вопросами и, наоборот, укреплению позиций датских центральных властей.

После выхода Норвегии из состава Дании по Кильскому договору 1814 г. Фарерские острова остались, тем не менее, под юрисдикцией датского королевства.

В 1816 г. фарерский Легтинг был распущен. Дания стала централизованным государством, в котором местное управление, в том числе и на территории Фарерских островов, осуществлялось наместниками монарха. Фарерские острова стали датским амтом - административно-территориальной единицей, управляемой главным административным чиновником, который единолично решал, какие законы королевства подлежат применению на территории Фарерских островов.

В 1852 г. по требованию жителей Фарер Легтинг был восстановлен. Однако он действовал, скорее, как консультативный орган центральных датских властей по вопросу осуществления управления Фарерскими островами. Легтинг того периода состоял из 18 представителей. В 1906 г. количество его членов увеличилось до 22, а положение самого органа оставалось прежним.

После Второй мировой войны большинство жителей Фарерских островов высказалось за новый политический статус в составе датского королевства. После переговоров между центральным правительством и представителями Легтинга было принято решение о проведении референдума по вопросу о статусе Фарер. Референдум состоялся 14 декабря 1946 г. Гражданам пришлось делать выбор между полной независимостью Фарерских островов от Дании и предоставлением им автономии с определенным объемом полномочий по Акту о местном управлении. Результаты референдума показали, что большинство населения, хотя и незначительное, высказалось за полную независимость Фарерских островов. После проведения референдума возник вопрос о том, считать ли состоявшийся референдум консультативным или постановляющим. Обсуждение этого вопроса затянулось, и точка в споре была поставлена после принятия Акта о местном управлении в 1948 г., в соответствии с которым Фарерские острова являются частью датской территории и представляют в нем самоуправляющуюся народную общность.

Фарерской автономии предоставлено право формировать свои органы управления. Представительным органом является Легтинг. В соответствии с Актом о выборах 1978 г. он избирается, как и центральный парламент, сроком на четыре года, максимальный количественный состав Легтинга может варьироваться от 27 до 32 членов: 27 мест, выборы на которые осуществляются по семи избирательным округам, и пять - это так называемые дополнительные места *(84). Выборы носят всеобщий, тайный и прямой характер. Активное и пассивное избирательное право предоставляется гражданам с 18 лет. Решение о проведении выборов принимается Премьер-министром Фарерских островов. Такое решение должно быть принято не позднее чем за шесть недель до даты проведения выборов.

Выборы осуществляются на партийной основе. В политической жизни страны особую роль играют шесть политических партий, образованных и действующих в рамках автономной территории. Все они представлены в Легтинге.

Возглавляет Легтинг его председатель, избираемый на первой сессии из числа депутатов. Он осуществляет назначение Премьер-министра Фарер. В парламенте образуется семь постоянных комитетов: финансовый, по международным делам, по рыболовству и промышленности, социальный, юридический, по культурным вопросам, по правительственным вопросам.

В соответствии с Актом о местном управлении Легтингу принадлежат законодательные полномочия, которые можно подразделить на два блока. В первый блок входят вопросы, по которым решения принимает Легтинг, то есть предметы исключительного ведения автономии. Они перечислены в приложении "А" к Акту о местном управлении Фарерских островов. К ним, в частности, относятся:

- организация системы органов власти островов;
- радио- и телефонная связь;
- строительство коммуникаций;
- налоги и сборы;
- регулирование предпринимательской деятельности;
- контроль за жилищным строительством;
- библиотечное дело;
- вопросы градостроительства;
- пожарная охрана;
- регистрация населения;
- здравоохранение.

Во второй блок попадают вопросы, которые передаются в ведение автономии только в том случае, если центральное правительство и правительство автономии договорятся об условиях реализации таких полномочий. Это вытекает из § 3 Акта, согласно которому вопросы, являющиеся предметами совместного ведения Фарер и Дании, "решаются посредством тщательных переговоров о том, в каком виде и в каком объеме они могут быть переданы в ведение фарерских властей". Вопросы обороны и внешней политики вообще не подпадают под действие Акта о местном управлении. Координацию действий автономных и центральных властей осуществляет назначаемый датским Правительством государственный представитель - ригсомбудсман, который "участвует в прениях в Ландстинге по вопросам, отнесенным к совместному ведению" *(85).

Центральный парламент сохраняет законодательную компетенцию во всех сферах за исключением сфер, переданных Легтингу. Вместе с тем, любые законопроекты центральной власти, касающиеся Фарерских островов, до их принятия в Фолькетинге должны быть предварительно согласованы с Легтингом. При этом процедура принятия рекомендации к такому законопроекту фарерским парламентом аналогична законодательной с единственной разницей, что текст рекомендаций, одобренных депутатами Легтинга, не подлежит официальному опубликованию в "Фарерской газете". Несмотря на то что рекомендации,

принятые автономным законодательным органом, формально не являются обязательными для датских властей, последние, как правило, им следуют.

В случае разногласий между центральной и автономной властями по предмету, содержанию подобных актов создается, как и в Гренландии, согласительный Совет в составе двух представителей от датского Правительства, двух представителей от Ландсстуре и трех членов Верховного суда Дании.

Правительство автономии состоит из Премьер-министра и не менее двух министров. Максимальный количественный состав исполнительного органа автономии не устанавливается. Премьер-министр назначается автономным парламентом. Кандидатура на эту должность согласовывается председателем Легтинга и представителями политических партий, представленных в парламенте. Согласованная кандидатура выносится на голосование. Кандидат должен набрать большинство голосов депутатов, для того чтобы быть назначенным на должность главы исполнительной власти. Премьер-министр назначает на должность остальных министров. Премьер-министр и отдельные министры не могут заседать в представительном органе. Тем не менее они обладают правом законодательной инициативы и правом выступления на заседаниях парламента, однако не участвуют в парламентском голосовании. Премьер-министр обнародует законопроекты, принятые парламентом, и имеет право вето в отношении таких актов. Однако вето Премьер-министра может быть преодолено путем выражения депутатами недоверия главе исполнительной власти, что влечет за собой его досрочную отставку.

В автономии закрепляется парламентарная модель взаимоотношений между исполнительной и законодательной властями. Все правительство в целом и любой его член должны пользоваться доверием парламента: если по меньшей мере 17 депутатов проголосуют за выражение недоверия Правительству или отдельному министру, то Правительство или соответствующий министр должны подать в отставку. Однако вместо ухода в отставку Премьер-министр может назначить досрочные выборы в Легтинг.

4. Некоторые выводы

Проведенный анализ конституционно-правового статуса автономий Дании дает основание считать, что Гренландия и Фарерские острова представляют собой государственную форму автономии. Каждая из этих автономий имеет свои органы управления - парламент и правительство. Объем полномочий автономных органов, а также разграничение компетенции между ними и центральными органами регулируются соответствующими актами о местном управлении, в соответствии с которыми представительные органы автономных образований вправе издавать законы по вопросам, отнесенным к их компетенции.

Особенность статуса датских автономий заключается в том, что по сравнению с некоторыми автономиями в других зарубежных странах внешнеполитические дела не исключены полностью из сферы деятельности

датских автономных образований. Наоборот, они вправе участвовать в международном сотрудничестве самостоятельно при делегировании им соответствующих полномочий, правда, при условии, что такая деятельность не поставит под угрозу единство Королевства, а Гренландия вправе назначать своих представителей в дипломатические миссии Дании в тех странах, где у автономии имеются особые коммерческие интересы. Центральная власть, в свою очередь, заключая международное соглашение, которое каким бы то ни было образом затрагивает интересы автономных территорий, до подписания такого соглашения должна передать его на рассмотрение и согласование органам управления автономных единиц.

Следует особо отметить и столь необычный с точки зрения соблюдения конституционного принципа единства государственной власти факт, когда автономные единицы, являющиеся частью территории датского королевства, не входят в состав Европейского Союза. Они заключают с ЕС отдельные договоры (торговые и договоры в области рыболовства), которыми регулируется их сотрудничество с входящими в Европейский Союз странами. Таким образом, можно считать, что автономные образования Дании обладают ограниченной международно-правовой правосубъектностью.

§ 12. Монархия в конституционном строе европейских государств

1. Предварительные замечания

Институт монархии составляет реальный элемент - по крайней мере, в качестве внешней политико-юридической характеристики - конституционного строя более чем четверти всех современных государств Европы *(86). В то же время все европейские монархические государства представляют собой образцы современного, с развитой политической и правовой культурой государственного устройства, сложившегося в результате политически эволюционных процессов Нового и Новейшего времени, а собственно монархии в них - исторически традиционные формы правления *(87).

Практически все светские европейские монархии в их современном виде сложились в итоге двух исторических волн политического обновления и вызванного им государственного переустройства: 1) преобразования абсолютизма в ограниченные конституционные монархии в первой половине XIX столетия и 2) дальнейшей эволюции в так называемые парламентские монархии в XX столетии. Эти две "волны" характеризуют не только два исторически своеобразных этапа, но и два сменяющих один другой государственных типа монархии, которые принято выделять в качестве возможных в рамках современного государственного устройства *(88).

Большинство монархических государств обрели современную форму в ходе конституционного обновления уже второй половины XX в. и в этом смысле принадлежат к типу парламентской монархии, среди властных государственных институтов которой собственно монархии по определению оставлено лишь

подчиненное, а иногда условное место. Однако сохранение рядом государств конституционного строя XIX в. (и даже более раннего), своеобразии национально-государственных традиций этих стран изначально не позволяет объединить все европейские монархии в единый тип государственного устройства.

Вместе с тем обозначение ряда государств Европы (главным образом, расположенных на Северо-Западе Европы и в Скандинавии) как парламентских монархий в настоящих условиях не может служить достаточной или исчерпывающей характеристикой их государственного устройства - имея в виду не только вполне закономерное расхождение формально-юридических свойств конституционного строя с реальностью государственно-правовых отношений, но и само качество конституционной правоспособности монархии относительно других институтов парламентского строя.

Исторический процесс преобразования традиционной для этих стран монархии в современный вид парламентской проходил исключительно путем постепенного вытеснения монарха из конституционных сфер законодательной, затем исполнительной власти и замещения его полномочий полномочиями парламентских или подконтрольных парламенту институтов [*\(89\)](#). В силу исторических или политических условий произошло не просто изменение полномочий монарха, но, по сути, перерождение монархии как института государственного строя.

Едва ли не самым показательным примером в этом направлении может считаться новейшая Конституция Испании 1978 г., в которой при конституционном определении существа государственного устройства объединены квалификация "политической формы Испанского государства" как парламентарной монархии (ст. 1.3) и квалификация Испании вообще как "правового, демократического (sic! - О.О.), социального государства" (ст. 1.1). Это находит соответствие и в западной литературе конституционного права, где современные виды монархии, и прежде всего парламентская, помещаются в ряд "политических режимов либеральной демократии" [*\(90\)](#). Вполне очевидно, что при такой квалификации (отражающей не только политическую, но и юридическую реальность) современные монархии вряд ли сохраняют монархический принцип - в том виде, в каком он был сформулирован классической литературой в качестве конституционного государственного права и который, по новейшему определению, заключается в том, что "исключительно королю соответствует полномочие выражать волю государства и исполнять, вследствие этого, публичные правомочия" [*\(91\)](#). Поэтому для характеристики конституционного строя большинства европейских государств, условно монархических по форме государственного устройства, плодотворной задачей может стать только сравнительный анализ института новой монархии в его самостоятельной функции и полномочиях, как бы заново сформированных новым конституционным процессом, его реального места в ряду иных институтов и конституционных закономерностей безусловно доминирующего парламентского строя.

2. Функция и роль монархии в современной Европе

Статус монархии во всех европейских монархических государствах определен на основе писаных конституционных актов XIX и, главным образом, XX в. (только для Великобритании это акты XVII-XVIII вв. и конституционные обычаи позднейшего времени) *(92). За исключением двух октроированных - Основного закона Ватикана 2001 г. и Конституции княжества Монако 1962 г. - все прочие конституционные акты были утверждены или в качестве конституционных соглашений с национальным представительным органом, или прямо основаны на той или иной форме политически оформленного (в виде референдума или того или иного голосования) народного выбора. В связи с этим небезосновательно замечание видного французского конституционалиста М. Прело, что в силу этого современные монархии ранее прочего должны быть характеризованы если не как избирательные, то как выборные *(93), - по крайней мере, по отправному конституционному определению.

Конституционное определение основ государственного устройства и, соответственно, изначальное место института монархии (что является если не всецело юридически определяющим, то, по крайней мере, показательным моментом в уяснении правовой позиции) в конституционных актах европейских монархий представлено по-разному. Это отражает не только различные традиции конституционно-правовых доктрин, но и различия исходного отношения к государственной функции и роли монарха, характерные для разных типов новой монархии.

В этом отношении доминируют два подвида конституционных позиций. Одна позиция, общая для выраженных парламентских монархий, либо умалчивает о первоопределении принципа государственного строя и характеризует монарха только как главу государства: конституции Бельгии (косвенно согласно ст. 87), Швеции (ст. 5), либо совмещают такую характеристику с декларацией устройства в виде "парламентской монархии" (Конституция Испании, ст. 1.3 и 56.1) или "парламентского режима правления" (Конституция Андорры, ст. 4). Вторая позиция декларированно определяет государство как "королевство" (Великобритания) или "герцогство" (Люксембург) либо оперирует несколько более юридически значимыми понятиями о "конституционной монархии" как форме правления (Конституция Дании, ст. 2; сходно: Конституция Лихтенштейна, ст. 2), "ограниченной и наследственной монархии" (Конституция Норвегии, ст. 1), "наследственной и конституционной монархии" как "принципе правления" (Конституция Монако, ст. 2). Показательно, что второй подвид конституционного определения не декларирует монарха как главу государства (за исключением Конституции Люксембурга, ст. 33).

Все европейские монархии конституционно представлены как единоличные. Исключение представляет Андорра, где функцией главы государства наделяются двое соправителей (ст. 43), выражающих двойной суверенитет в отношении Андорры со стороны Франции и епископа Урхельского, но и здесь доминирование парламентских институтов допускает временное нефункционирование одного из соправителей при признании правомочности действий второго.

3. Принципы престолонаследия

За исключением отмеченного своеобразия института главы государства Андорры и выборной пожизненной теократической монархии Ватикана, все иные европейские монархии наследственные. В конституциях Лихтенштейна (ст. 2), Монако (ст. 2), Норвегии (ст. 1) это составляет часть исходного определения государственного строя, хотя в последней не является абсолютным условием. Престолонаследие во всех без исключения наследственных монархиях основано на династическом начале. Конституции монархических государств содержат поэтому, как правило, достаточно подробные и юридически специальные правовые положения (или даже целые разделы), посвященные определению династии и принципов престолонаследия.

Конституирование принципов престолонаследия - не только объяснимо важный элемент монархии *(94). В конституционной позиции по этому вопросу - один из ключевых моментов в понимании сущности современной монархии в целом и ее отношения к "монархическому принципу", а также одно из показательных свойств парламентской монархии. За исключением Конституции Норвегии (см. разд. "В"), где династия не персонифицирована, остальные, как правило, утверждают право наследия престола строго за определенными династиями и даже ветвями династий: в Бельгии - за саксен-кобургской, начиная с Леопольда I (ст. 85), в Великобритании - за ганноверской/виндзорской, начиная с Вильгельма и Марии (Act of Settlement, 1701), в Дании - за ветвью шлезвиг-гольштейнской, начиная с потомков Христиана X (Закон о престолонаследии, ст. 1), в Испании - за ветвью дома Бурбонов с короля Хуана-Карлоса I (ст. 57.1). В большинстве случаев династия была как бы конституционно первоопределена заново и с подразумеваемым разрывом всей исторической линии династий и принятых в них принципов престолонаследия, а сами эти изменения осознанно были сопряжены с принятием конституционных актов, закладывавших основы новых монархий (в Бельгии - первой Конституции 1831 г., в Дании - Конституции 1915 г. и т.п.).

Таким образом, в важнейшем вопросе своей преемственности монархии были связаны с той или иной формой конституционного соглашения с нацией или условной выборностью.

Напротив, конституционные акты так называемых малых государств Европы однозначно устранялись от вторжения общегосударственным законом в принципы престолонаследия, объявляя их подчиненными собственным "законам правящего княжеского дома" (Конституция Лихтенштейна, ст. 3) или исторической традиции рода правителя (Конституция Люксембурга, ст. 3; Конституция Монако, ст. 10, и др.).

Принципы престолонаследия в новых монархиях в целом укладываются в рамки известных исторических систем престолонаследия. В Бельгии (ст. 85 и IX.I. абз. 2) принята салическая система - с переходом престола только по мужской линии на основе первородства и при безусловном исключении женщин. В Люксембурге, Лихтенштейне, Монако, Нидерландах сохранена историческая австрийская система - с наследованием мужчинами по праву старшинства при возможности перехода престола к женщинам в случае пресечения мужской

линии. Наконец, в крупнейших парламентских монархиях (Великобритании, Дании, Испании, Норвегии) конституирована кастильская система, основанная на предпочтении мужчин женщинам только в пределах одной линии. Новейшие поправки в Акт о престолонаследии Швеции (§ 1) *(95) сформировали там совершенно особую вариацию системы передачи прав на престол - с уравнением прав мужчин и женщин при соблюдении принципа первородства, тем самым вводя в престолонаследие начало, характерное, скорее, для современного избирательного права в отношении главы государства.

Одним из краеугольных начал публично-правовой доктрины всех, включая монархические, европейских государств и, соответственно, конституционной позиции с момента формирования современной государственности стал принцип народного суверенитета. В соотношении с институтом монархии это нашло выражение в том, что в подавляющем большинстве конституций смена монарха (то есть реализация престолонаследия) сопряжена с той или иной формой выраженного и обязательного согласия парламентских институтов. За исключением Великобритании, не реализуется, в частности, один из кардинальных для подлинного "монархического принципа" элемент подразумеваемой непрерывности власти монарха - *Le Roi est mort, vive le Roi*. До принесения присяги нового монарха перед представительными институтами престол прямо считается вакантным *(96) либо такая присяга означает факт вступления на престол *(97). Ни одна из конституций даже не упоминает ранее столь юридически существенной процедуры коронации. Во вторую очередь, это сопряжение отражается на самих принципах престолонаследия. При отсутствии наследников согласно признанной конституциями системе и линии, царствующий монарх вправе выбрать преемника только при согласии представительного органа *(98) либо, в случае полного пресечения династии, представительный орган сам вправе избрать наследника престола *(99). Под контроль представительных органов полностью поставлен институт регентства - в случае несовершеннолетия наследника или иных обстоятельств *(100). В так называемых малых государствах (Лихтенштейн, Люксембург, Монако) сохранена традиционная самостоятельность монарха в этих вопросах.

4. Требования к личности монарха

Еще одним выражением указанной доктринальной взаимосвязи стало наличие в конституциях большинства государств - и прежде всего тех, где господствующей или прямо официальной религией признана та или другая вариация протестантизма, - ряда безусловных требований к личности монарха, без соблюдения которых его право на престол либо объявляется ничтожным, либо не реализуется. Наиболее детализированы эти требования в Конституции Норвегии, согласно которой Король обязан поддерживать евангелическо-лютеранскую религию (ст. 4), проживать в государстве не менее шести месяцев в году (ст. 11), не имеет права принять корону другого государства без согласия Стортинга (ст. 11, абз. 2). Сходный перечень условий содержат конституции Дании (ст. 5, 6), Швеции (Акт о престолонаследии, § 4). Прототипом и в

известной мере образцом конституирования таких условий стал английский Act of Settlement 1701 г., согласно которому монарх Великобритании не может не исповедовать англиканской религии, выезжать из пределов своих королевств без согласия Парламента, использовать свой статус для защиты прав на иную корону (ст. II).

Еще более широко представлено в конституциях крупных современных монархий требование к реальному или возможному наследнику престола не вступать в брак без разрешения царствующего монарха или даже парламента [*\(101\)](#). Нарушение требования приравнивается либо к отречению от престола, либо к потере прав на него в будущем. Тем самым формирование института царствующей фамилии поставлено также под контроль не только правящего монарха (что традиционно), но и представительных институтов. Показательно, с другой стороны, что конституционное право Лихтенштейна, Люксембурга, Монако не содержит подобных регламентаций. По аналогии с общей гражданской дееспособностью или с требованиями пассивного избирательного права (либо даже с повышенным возрастным цензом - как в Швеции: 25 лет [*\(102\)](#)) в конституциях решается вопрос о возрасте совершеннолетия монарха: от 18 до 21 года. Тогда как исторически в интересах престолонаследия устанавливался, напротив, пониженный (сравнительно с общей частноправовой дееспособностью) возраст совершеннолетия монарха.

5. Статус монарха

Наиболее показательной характеристикой монархии согласно конституциям европейских государств - и, соответственно, исходной "точкой отсчета" в определении сущности и объема ее конституционной роли - является установление безусловно подзаконного статуса монарха и его деятельности. За исключением Основного Закона Ватикана, все другие конституционные акты определили либо обязательность присяги монарха в соблюдении им конституции и законов своего государства, либо прямую зависимость полномочий монарха только от предписаний конституции и законов. [*\(103\)](#) В ряде случаев эта обязательная для конституционной монархии характеристика дополнена специальными условиями. Так, согласно Конституции Испании Король обязуется "исполнять и защищать" Конституцию и законы, а также "уважать права граждан и автономию сообществ" (ст. 61.1), Конституция Нидерландов обязывает монарха "добросовестно исполнять полномочия", возложенные на него (ст. 32). Конституция Нидерландов оговаривает, что даже управление королевским домом должно осуществляться "с учетом общественных интересов" (ст. 41).

Одним из частных следствий общего подзаконного статуса монарха стало практическое исчезновение из публично-правовых отношений такого показательного института, как присяга подданных монарху (сохраняется только конституционным правом Лихтенштейна - ст. 13, и для народных представителей - Нидерландов, ст. 54 Конституции 1972 г., Люксембурга, ст. 57, абз. 2).

В большинстве европейских монархий под общую власть закона (а тем самым - представительных органов) поставлена финансовая обособленность монарха, которая способна составить социальную опору самостоятельности его власти *(104). Исполнение монархом государственной функции конституционно обеспечивается в виде гражданского листа. В зависимости от национальной традиции гражданский лист определяется или на срок правления очередного монарха *(105), или ежегодно *(106). В последнем случае обеспечение государственной деятельности монарха уже ничем не выделяется из государственного бюджета страны в целом. (Конституция Андорры прямо говорит о "бюджетных дотациях" - ст. 47; Конституция Швеции вообще не специализирует в госбюджете содержание главы государства.)

В ряде случаев оговаривается обеспечение законом и содержание королевской фамилии (Великобритания, Дания, Нидерланды). Напротив, в Лихтенштейне, где установлен совместный с представительным органом контроль князя государственной казны, и в Монако конституции не вторгаются в регулирование имущественного положения монархии, признавая (как в Конституции Монако, ст. 34) его подчиненным собственным статутам княжеского дома. Только Конституция Нидерландов оговаривает налоговый иммунитет имуществ монарха (ст. 40.1), который составляет одну из существенных частей королевской прерогативы вообще *(107).

Первым из важнейших следствий общего подзаконного статуса монарха становится резкое ограничение его законодательной роли - вплоть до установленного конституциями полного неучастия в делах законодательства. Однако в характеристике законодательной роли монарха спектр конституционных вариантов несколько шире.

Согласно Основному Закону Ватикана (единственному в этом отношении) за правителем сохранена полнота законодательной власти (ст. 1), хотя и делегированной особой комиссии; это характерно для монархии абсолютной. Более сложный вариант конституционно-правового отношения составляет наделение по конституции монарха и парламентского органа совместными законодательными полномочиями. Эти совместные полномочия могут подразумевать реальное участие монарха в делах законодательства. Таковыми несомненно являются законодательные полномочия монарха (характерные именно для конституционного монарха) в так называемых малых государствах Европы: одобрение монарха определяет судьбу закона, вследствие чего он подписывает и обнародует законы, монарху принадлежит законодательная инициатива (причем по Конституции Монако - в качестве княжеской прерогативы) *(108).

Внешне сходными являются законодательные полномочия монарха в Бельгии, Великобритании и Дании: конституционно декларировано, что монарх осуществляет законодательную власть совместно *(109) либо, как в Великобритании, корона считается составной частью парламента. На монарха в этих странах возложено полномочие утверждать и обнародовать законы (Конституция Дании предоставляет монарху также право непосредственной законодательной инициативы - ср. ст. 21), но уже без реального влияния на содержание законодательного предположения *(110).

Формально волеизъявление монарха юридически полномочно предопределить судьбу принятого парламентарным органом законопроекта. Однако реальность конституционно-правовых отношений здесь в большей мере определяется политически. Так, при номинальном сохранении за британским монархом права законодательного вето на решения парламента, фактически оно не применялось с 1707 г., чем сформировался конституционный обычай, предполагающие обязательное согласие монарха на решения парламента. Равным образом в Дании такое право вето, косвенно предполагаемое и ныне действующей Конституцией 1953 г., применялось лишь в 1842 и 1844 гг. Тем самым полномочия монарха становятся латентными, скрытыми и политически номинальными, хотя потенциально он сохраняет возможность законодательного вето: конституционно не оговорена судьба законопроекта, если монарх не утверждает его в назначенный срок (например, в Дании - в течение 30 дней).

Третий вариант представляет признание отдельных законодательных полномочий монарха и парламента. Фактически их содержание аналогично варианту "скрытых" полномочий: монарху предоставляется право утверждения и обнародования принятых парламентом законов с неприменяемым или невозможным отлагательным вето *(111). По сути, в этом случае монарх выполняет ту же функцию, что и глава государства при парламентско-президентском строе. (Что соотносится с характерным для парламентских монархий общим конституционным определением монарха только как главы государства.) Наконец, четвертый вариант характеризуется полным и декларированным отстранением монарха от участия в законодательном процессе: согласно конституции Швеции парламентарный орган есть единственный выразитель законодательной власти, монарх не участвует ни в законодательной инициативе, ни в утверждении законов.

Вторым из принципиальных следствий рассмотренного выше общего подзаконного статуса монарха стало существенное ограничение роли монарха в пересмотре конституции.

Только конституции Бельгии (ст. 195, § 3) и Монако (ст. 94) - опосредованно выразившие традицию французской конституционно-правовой доктрины с присущим ей пониманием роли главы государства как условного суверена - установили, что пересмотр конституции может быть предметом согласованного решения монарха и парламента. Фактически это подразумевается и Конституцией Андорры (ст. 105-107). В остальных из крупных парламентских монархий конституционные акты (даже если для монарха оговаривается специфическое право законодательной инициативы в этом вопросе - см. Конституция Нидерландов, ст. 137-138) могут быть пересмотрены или видоизменены без всякого участия монарха.

Полномочие издания собственных законодательных актов сохранено за монархом в тех конституциях, где значителен пласт конституционных положений XIX в., и лишь факультативно: при условии соответствия конституции, по ограниченному кругу вопросов и, главное, только в качестве временной меры - до утверждения или отклонения ближайшей сессией парламентарного органа *(112). Прочие конституции такой возможности даже не подразумевают.

Как видно, помимо номинального (или реального) полномочия утверждения и обнародования законов другие проявления законодательной функции монарха фрагментарны либо лишены определяющего значения.

Более сложной является картина участия монарха в отправлении исполнительной власти - второй из определяющих характеристик реализации безусловного для современных европейских конституций принципа "разделения властей". Примерно в половине конституций содержится общая декларация о главенстве монарха в отправлении исполнительной власти. Однако эти декларации не предрешают существа подразумеваемых полномочий в данной сфере. Конституции Дании (ст. 3), Лихтенштейна (ст. 10), Монако (ст. 3) и Норвегии (ст. 3) однозначноверяют монарху полноту исполнительной власти, но только в двух последних государствах монарх реализует ее непосредственно. В Бельгии и Люксембурге декларации о предоставлении монарху исполнительной власти оговорены "пределами конституции и законов", то есть только в подразумеваемых или перечисляемых прямо конституциями полномочиях *(113). Очевидно, что полномочия в сфере исполнительной власти конституционная доктрина определяет как следствие общей делегации монарху народного суверенитета *(114), - иными словами, формально они являются полномочиями главы государства. Именно в этом качестве понимается позиция монарха по отношению к исполнительной власти в конституционных актах Андорры, Великобритании, Испании, Нидерландов, Швеции. Прямых положений об участии монарха в исполнительной власти здесь нет, но конкретная организация институтов правительственной и административной деятельности предполагает номинальную санкцию с его стороны.

Таким образом, сущность функции монарха в сфере исполнительной власти может быть понята лишь посредством его конституционно-правовых отношений с конкретными правительственными институтами. И лишь Конституция Норвегии, сохраняя характерные для ранних конституционных монархий Европы установки, раскрывает в конкретных правовоположениях содержание исполнительно-властной деятельности монарха: монарх сам назначает правительство (Государственный совет), сам распределяет дела между членами правительства, вправе увольнять их по собственному усмотрению (ст. 12-14, 22), а также санкционирует назначение и увольнение, с некоторыми ограничениями, всех прочих государственных служащих (ст. 21-22), обеспечивает соответствующую официальному вероисповеданию религиозную политику в государстве (ст. 16), правительственную деятельность в хозяйственно-экономической и финансовой сферах (ст. 17-18), управляет государственными имуществами (ст. 19). Осуществление ряда наиболее общественно значимых правительственных полномочий оговорено согласием парламента (ст. 17, 19) и особыми взаимоотношениями с правительством, которые предусматривают ряд условий, равно общих и для всех других конституций.

Центральным вопросом конституционных отношений в сфере исполнительной власти объективно становится, таким образом, организация правительства и форма участия в этом монарха.

Структура политических взаимоотношений парламентарной монархии

изначально предполагает определяющую роль народного представительства в организации правительства, во-первых, и в контроле за содержанием его политической деятельности, во-вторых *(115). Такая ситуация характеризует конституционный строй, и в особенности реальность конституционно-правовых отношений большинства европейских монархий, хотя собственно конституции формально решают вопрос по-разному. Действуя в качестве главы государства, монарх может только оформлять юридически факт образования правительства, которое предварительно избрано представительным органом или связано конституционно обязательным вотумом доверия со стороны парламента *(116); при этом варианте монарх стоит вне правительства и никак организационно не взаимодействует с его работой и политикой (по Конституции Швеции Правительство вообще чисто парламентское и организуется парламентом *(117)).

Почти столь же распространен конституционный вариант, когда монарх номинально возглавляет правительство из назначенных им министров, вправе увольнять министров, реорганизовывать высшие правительственные институты без всякого правового участия парламентских институтов *(118); однако в дальнейшем такое правительство или прямо признается ответственным перед парламентом (как в Люксембурге - ст. 80-81 Конституции), или подразумевается с ним взаимодействующим (Конституция Дании, ст. 32.2), или в своей политической деятельности связано традицией (существующей в виде конституционного соглашения) представлять интересы парламентского большинства (Великобритания). В последнем случае парламентское правительство вообще юридически как бы не существует, составляя часть королевского так называемого Тайного совета, правительственная роль которого гарантирована конституционно *(119), что, впрочем, составляет показательную особенность конституционного строя именно Великобритании. В Испании непосредственная возможность Короля председательствовать в Правительстве оговорена специальным приглашением его главы (ст. 62g).

Вне общих рамок конституционно-правовых принципов парламентской монархии находится организация правительства в Лихтенштейне и в Монако. Здесь правительство назначается монархом и ответственно перед ним (в Лихтенштейне - перед Князем и Парламентом совместно) *(120). Монарх вправе направлять и организовывать правительственную деятельность, включая издание указов, ордонансов и т.п. в порядке верховного управления. Однако только в конституционном строе Монако *(121) организация Правительства не сопрягается с установлением двух важнейших начал, определяющих юридические и реальные политические взаимоотношения монарха и правительства, - принципа безответственности монарха и связанного с ним правила обязательной контрасигнатуры его правительственных решений министрами.

Установление принципа безответственности монарха во взаимосвязи с правилом контрасигнатуры было еще одной исторически ранней формой конституционного подчинения правительственной деятельности, номинально или даже фактически возглавлявшейся монархом, контролю со стороны парламента или иного представительного органа. В конституционных актах,

например, Великобритании (первой, вместе со Швецией, ставшей на этот путь), правило обязательной подписи министра на документе правительственного значения (с возложением тем самым политической и юридической ответственности за этот документ на него, а не на монарха, пусть даже подписавшего документ) фиксируется с 1701 г. Наиболее категоричное выражение это правило, присутствующее практически во всех конституциях [*\(122\)](#), обрело в Конституции Бельгии: "Никакой акт Короля не имеет силы, если он не контрасигнован министром" (ст. 106).

Контрасигнатуре безусловно подлежат любые нормативные акты, издаваемые от имени монарха, нередко - назначения на административные должности. Тем самым где прямо, где опосредованно создается форма парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти и взаимодействия политики правительства и линии парламента, который, в свою очередь, вправе потребовать отставки правительства, отстранения министра от должности или даже возбуждения уголовного преследования в отношении министра.

Попутным, но не менее существенным следствием этого узла конституционно-правовых отношений стало специальное оговаривание в конституциях невозможности для монарха (при сохранении за ним, впрочем, права помилования) освобождать от ответственности своих министров либо вообще, либо без согласия парламента [*\(123\)](#). Это является как бы конституционной "компенсацией" личной безответственности монарха, которая напрямую не декларирована только в конституциях Испании, Лихтенштейна и Норвегии (в конституциях Люксембурга, ст. 4, и Монако, ст. 3, принцип представлен позитивно - через установление неприкосновенности Князя). Правило контрасигнатуры принципиально важно не только для понимания конституционной сущности чисто правительственной функции монарха; оно становится практическим ограничителем возможностей монарха по реализации и ряда иных конституционных полномочий - имея в виду деятельность парламента, вооруженные силы государства, международные отношения и т.д.

Во взаимоотношениях монарха с парламентарным органом своей страны большинство конституций исходят из начала неподконтрольности народного представительства в его организационной и политической деятельности. Только конституции Монако (ст. 46, 74), Люксембурга (ст. 74) и Лихтенштейна (ст. 48, ч. 1, ст. 54-55) установили безусловное право монарха на роспуск парламентарного органа (в Лихтенштейне - с оговоркой в отношении выраженной воли народа, то есть референдума). В остальных конституциях это право монарха выражено либо чисто номинально, либо обставлено существенными оговорками (с условием обязательных новых выборов в установленный конституцией срок, при согласии правительства, только в случае необразования парламентом правительства и т.п.) [*\(124\)](#). Действуя в качестве главы государства, монарх декларирует открытие и закрытие сессий парламента, подписывает акты парламента, иногда может продлевать сессии или назначать чрезвычайные собрания. Но наряду с этим конституции подразумевают (или прямо устанавливают) как бы юридическую необязательность этих действий монарха либо нереализуемость его действия

вопреки интересу парламента - последнее, как правило, посредством того же правила контрасигнатуры, необходимого для практически административного вмешательства главы государства в работу парламента. Поэтому, в частности, право роспуска палат монархом, даже признанное конституционно, на практике реализуется весьма особо *(125), создавая новую реальность конституционно-правовых отношений. В Швеции монарх даже в качестве главы государства вообще не имеет влияния на созыв, роспуск и т.д. Риксдага: все эти функции выполняет Правительство.

Некоторую важную особенность сохраняет конституция Великобритании: номинально монарх вправе распустить Парламент в любой момент, без его участия в открытии сессии и произнесения речи с программой Правительства парламент как бы не считается законным; монарху принадлежит право утверждения омбудсмена (с 1967 г.). Однако конституционный обычай не допускает самостоятельности подобных действий монарха, а практическая реализация опять-таки сдерживается правилом контрасигнатуры и избирательными законами.

Сходным сочетанием конституционных дозволений и сдержек, в том числе практически-юридического свойства, характеризуются полномочия монарха в сфере военной политики и международных отношений, которые сохраняются за ним традиционно либо как за главой государства. За исключением Андорры и Швеции, конституции полагают монарха как верховного главнокомандующего вооруженными силами страны *(126). Монарх вправе производить назначения на военные должности, присваивать воинские звания и т.п. Однако использование вооруженных сил оговорено или согласием парламента (как в Великобритании, Дании), или наличием специального законодательства. Самостоятельное решение монарха в этих вопросах сдерживается, помимо иного, тем же правилом контрасигнатуры. В практике реализации конституционных правомочий формируется нередко противоположное общим декларативным правило: так, в Великобритании номинально все назначения на военные должности и присвоение званий производится от имени короны, но реально с 1860-х гг. монарх, как правило, не подписывает приказов по военным ведомствам и патентов на чины. Полнота военной власти монарха подразумевается (специальных постановлений на этот счет нет) только конституциями Лихтенштейна и Монако, исходя из закрепленной за князем исполнительной власти или специально оговоренной обязанности принимать меры по безопасности страны.

Внешнеполитическая функция монарха во всех практически конституциях выражается в трех полномочиях: подписывать и денонсировать международные договоры, объявлять войну и заключать мир, назначать дипломатических представителей своей страны и аккредитовать при своей особе дипломатических представителей других государств. Лишь по Конституции Монако это право Князя безусловно: он единолично представляет государство в международных отношениях и только извещает Народное собрание о международных соглашениях (ст. 13-14). Без участия соправителей невозможны международные соглашения по Конституции Андорры (ст. 45h, 66, ч. 3). В остальных случаях монарх действует только номинально, в качестве главы

государства, подписывая или денонсируя договоры по решению парламента [*\(127\)](#), либо по предусмотренным конституцией основаниям [*\(128\)](#), либо при участии правительства, причем государственно-существенные вопросы (уступка территории, государственные обязательства и т.д) также предполагают согласие представительных институтов [*\(129\)](#). Эти же ограничения действительны и при решении вопросов о войне и мире.

Особенности национальной конституционно-правовой традиции могут отражаться разве что в том, что указание монарха об использовании вооруженных сил при обороне страны действительно и без предварительного согласия парламента (Великобритания, Дания). Параллельно конституциями изредка оговорено право монарха на объявление военного положения в стране, но в соответствии с законами, существующими на этот счет [*\(130\)](#). В большинстве же монархических государств объявление военного или чрезвычайного положения входит в компетенцию правительства, а издание монархом нормативных указов в течение военного положения подчинено общим нормам об издании временных законов, если таковые допущены конституционно.

При решении вопросов о взаимоотношениях с парламентом, законодательной инициативе монарха, вопросов войны и мира, заключения договоров и др. конституции ряда государств предусмотрели посредствующую роль высших совещательных органов правительственного значения: Государственного совета в Дании (ст. 17), Совета Короны в Монако (ст. 75-77), Государственного совета в Норвегии. В Монако это особый консультационный орган, образуемый на паритетных началах Князем и Парламентом. В Дании и Норвегии Государственный совет - исторически сложившаяся расширенная форма деятельности того же правительства, возглавляемая монархом, с участием наследника престола, других лиц.

Важнейшая составляющая особого статуса монарха и едва ли не самое показательное из проявлений "монархического принципа" прежнего государственного права - королевская прерогатива - представлена современными конституциями в крайне ограниченном виде полномочий, во-первых, и при подчинении наиболее существенных из них закону, во-вторых. Право монарха на чеканку монеты (выпуск денежных знаков) и все, что с этим связано, только в Конституции Люксембурга декларировано без оговорок (ст. 39). В иных случаях это право реализуется только в силу закона [*\(131\)](#). Из иных составляющих прерогатив сохранены лишь права монарха на пожалование дворянства и на пожалование титулов, орденов, наградений, причем иногда оговорки о подзаконности присутствуют и здесь [*\(132\)](#). По существу же эти пожалования (в связи с упразднением связанных с дворянством, орденами, титулами и т.п. привилегий в гражданском праве государств) в современных условиях превратились в вариант почетных званий или государственных наград (за исключением, пожалуй, Великобритании), которые монарх присваивает от имени государства. Только назначения на должности своего двора и организацию двора конституции оставляют в полномочном распоряжении монарха [*\(133\)](#), однако реально королевский двор, со своими отношениями с правительственными учреждениями, в качестве государственной институции

сохраняется только в Великобритании и, с оговорками, в Монако.

Современные конституции полностью лишают монарха участия в судебной власти. Единственно в Ватикане правитель декларированно наделен судебной властью (ст. 1 Основного Закона), а также назначает всех судей своего государства (ст. 10), сохраняя за собою верховные права помилования, смягчения наказаний и т.д. (ст. 18). В Монако судебная власть номинально сохранена за Князем, который конституционно делегирует ее судам (ст. 88). Во всех других монархических государствах судебная власть конституирована как полностью самостоятельная, в организации и отправлении которой монарху места нет. Даже если за монархом сохранено право назначения судей, эти назначения производятся пожизненно, то есть без возможности в дальнейшем оказывать разовое влияние на действия суда (Конституция Нидерландов, ст. 117, ч. 1). В полномочиях монарха сохраняется только право помилования преступников и смягчения наказаний [*\(134\)](#). Но нередко (например, в Монако, Нидерландах, Норвегии) и эта прерогатива монарха обставлена необходимостью либо предварительного ходатайства суда, либо рекомендаций правительства или парламента. Хотя в общем судебная власть в стране осуществляется от имени монарха. В силу особенностей конституционной традиции, иногда за монархом оставлено право направления обвинений в высшую судебную инстанцию страны [*\(135\)](#).

В малых государствах Европы конституционно сохранилось участие монарха в организации высшей судебной власти: назначение состава высших судов при согласии парламента, утверждение председателя высшего суда [*\(136\)](#), назначение судей так называемого административного трибунала и, частично, конституционного суда [*\(137\)](#).

Очевидный процесс замещения в целом реальных конституционных полномочий монарха номинальными, переключение его компетенции с политического правления страной на "права ободрять, предостерегать, поощрять" (как охарактеризовал полномочия английского монарха еще У. Бэджгот) вызвал к жизни новое доктринальное представление об особой функции монарха, не связанной с собственно отправлением государственной власти. Это представление нашло отражение в некоторых из современных конституций. По новой доктрине, монарх - прежде всего "символ единства и гарант национальной независимости", а также "арбитр и гарант стабильной деятельности публичных властей" [*\(138\)](#). В наиболее доктринально детализированном виде эти представления наши выражение в Конституции Испании, где помимо указанных положений декларирована особая функция монарха как хранителя исторической целостности отношений государства-метрополии с бывшими колониями и хранителя государственного единства в условиях конституционного признания особого внутреннего строения государства [*\(139\)](#).

Декларирование (или признание) особой идейно-символической функции монарха имеет значение, минимум, для двух направлений его политической роли. Монарх выступает как гарант государственного порядка в интересах нации в целом в условиях ситуативного обострения борьбы политических партий или даже социальных классов, отражающегося на государственных институтах

*(140): как воплощение единства государства в условиях его федерализации или автономизации (Испания, Нидерланды), включая вызывающее сходные тенденции государственное многоязычие страны (как в Андорре, Бельгии, Люксембурге), или как символ особой межгосударственной общности в рамках международных отношений стран - бывших империй (Великобритания, Испания). И если первое направление - арена чисто практической политики и формирование реальности государственно-правовых отношений, могущих и расходиться с конституционной доктриной, то второе - следствие особого конституционного статуса монарха, вытекающего из природы монархии, который в этой роли не может быть заменен никаким иным из государственных институтов.

6. Некоторые выводы

Сравнительно-систематический анализ функций и полномочий, которыми характеризуется институт монархии в современных европейских конституциях, показывает, во-первых, наличие в них двух существенно различающихся пониманий этих функций и полномочий (очевидно взаимосвязанных с различными типами государственной формы вообще), и во-вторых, наличие несколько большего числа конституционных доктрин, взаимодействующих с национальными особенностями государственно-политической жизни и собственно конституционной регламентации.

Общей особенностью правополагания института монархии практически во всех монархических конституциях *(141) является то, что государственные полномочия монарха, его участие в отправлении государственной власти вообще регламентируются с позиций конституционных дозволений и сдержек, подобно иным, в частности, представительным институтам, но не путем правовой детализации статуса и функции, имманентных понятию монархии и содержанию "монархического принципа".

Несмотря на то, что полномочия, признаваемые за монархами большинством европейских конституций, многообразны, существенны, хотя не решающи в делах власти и, как правило, исчерпываются чисто декоративными функциями (за каким-нибудь единственным исключением), однозначно определенная оценка их конституционного статуса невозможна и, во всяком случае, наталкивается на проблему государственно-правового критерия: какая совокупность прав и иных условий присутствия в конституционных отношениях необходима и достаточна для признания подлинной, а не номинальной монархичности формы государства? В особенности потому, что политически и социологически очевидно: "Истинные короли исчезли - одни за другими" *(142).

Критерий единовластности в сочетании с совокупностью значимых государственных полномочий определяющим быть не может. Современный конституционный строй президентских республик во многих случаях предполагает намного большее юридически и политически реализуемое сосредоточение государственной власти в руках одного президента, который, опираясь на особые плебисцитарные формы избрания, способен приобрести

преобладающее среди иных институтов значение в государстве - настолько, что его власть (например, во Франции) небезосновательно сопоставляют с монархией, и не всегда в пользу последней *(143).

По-видимому, кардинальные отличия монархии от иных форм монархического правления (и, соответственно, вариантов государственного устройства) связаны, как было отмечено одним из старых германских государствоведов, с постулированием в государственно-правовых отношениях наличия собственного права монарха *(144), не подвластного в том числе непосредственному конституционному регулированию. Иначе все, даже самые объемные и нелимитированные государственные полномочия монарха означают лишь полномочия, делегированные ему иной, потенциально вышестоящей властью.

По отношению к конституционному восприятию "собственного права монарха" наиважнейшим можно полагать регламентирование принципов престолонаследия, порядка смены престола и т.п. Включение этих принципов в общую подзаконную сферу, тем более увязывание престолонаследия с той или иной формой выраженного согласия органов народного представительства, ранее прочего означают отказ от кардинального элемента "монархического принципа". В этой связи лишь конституции Лихтенштейна и Монако сохранили признание собственных законов княжеских домов, не вторгаясь конституционно в их содержание. В сочетании с другими особенностями конституционного оформления полномочий правителей - от участия в законодательстве до контроля судебной власти - это позволяет расценивать конституционный строй названных государств как единственных в Европе, отчетливо сохраняющих монархический принцип в виде конституционной монархии.

Статус монарха во всех иных европейских государствах ничем существенно не отличается (по государственным функциям и по объему конституционных полномочий, по взаимодействию с иными государственными институтами и по исходному конституционному определению) от статуса главы государства парламентско-президентских республик. За исключением Великобритании, нигде не существует в качестве государственного института королевский двор, невозможна конституционно одна из важнейших функций нереспубликанского главы государства - роль арбитра между властями государства с подразумеваемыми конституционно путями реализации этого политического арбитража. отошел в прошлое и столь важный аспект государственно-правового существования монархии, как ее особое идейно-правовое восприятие персоны монарха и тем более его прерогатив, - то, что иногда обозначают как "магию монархии" *(145). Именно такой статус характерен для парламентской монархии и конституирован в большинстве крупных государств: Бельгии, Дании, Испании, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии. Швеция в этом ряду заняла совсем особое место, поскольку конституционные реформы 1974-1979 гг. в ней преобразовали монархию в номинальное обозначение главы государства без каких-либо властных полномочий. Особое место в этом ряду - но в принципиально другом отношении - занимает Великобритания, поскольку сложившаяся исторически конституция (в сочетании с рядом других, выше отмеченных элементов) сохраняет за

монархией потенциальные функции и полномочия, выходящие за рамки парламентской монархии, но не реализуемые в силу особенностей текущих конституционно-правовых отношений. Равным образом расширенное представление о государственных полномочиях монарха, присутствующее в конституциях Дании и Норвегии, составляет своеобразие только конституционной доктрины, обусловленной исторической традицией конституционного регулирования, в рамках единого государственного типа.

Отмеченные особенности конституционного строя парламентской монархии как своего рода современной quasi-монархии позволяют предположить вполне определенный ответ на вопрос о причинах продолжения существования института монархии в структуре современных европейских государств несмотря на то, что именно в юридическом смысле вопрос о поисках социологической причинности изначально праздный. Институт монархии сохраняется не потому, что это элемент некоего социально-демагогического прагматизма или соучастник "игры в демократию" [*\(146\)](#), но потому, что в своей конституционной реализации он стал не более как одним из вариантов института главы государства парламентско-республиканского устройства, к формированию которого монархия имела самое непосредственное историческое отношение [*\(147\)](#). Вариантом, тесно связанным с особенностями национальных государственно-правовых и культурных традиций, в том числе обеспечивших в большинстве этих стран революционное политическое развитие до современного уровня конституционной стабильности, обладающим в известном смысле качествами и достоинствами, не заменяемыми никаким иным строением этого государственного института даже в той ограниченной роли, что присуща современному государству.

§ 13. Функция, задачи, компетенция и правоспособность президента в европейских республиках

1. Исходные понятия

Необходимо вначале определить, что мы понимаем под функцией, задачами, компетенцией и правоспособностью государственного органа.

Функция государственного органа - это его назначение в государственном механизме. Так, функция представительных органов государства, их назначение в государственном механизме состоит в том, чтобы выразить волю народа, придавать ей общеобязательный характер, то есть трансформировать эту волю в волю государственную путем принятия соответствующих правовых актов, иными словами, осуществлять государственную власть. Функция же исполнительных и судебных органов в государственном механизме совершенно иная: у первых это осуществление управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение правовых актов, принятых непосредственно народом или его представительными органами, у вторых - осуществление правосудия, то есть применение закона к конкретным случаям.

Функция государственного органа в механизме государства

обусловливает характер его задач и характер прав, входящих в его компетенцию. Так, функция правосудия несовместима с такими правами, как право на издание нормативных актов, право на отмену или аннулирование нормативных актов, издаваемых органами власти и управления и т.п. Следовательно, когда речь идет о соотношении функции и компетенции государственного органа, нужно решить вопрос о том, соответствуют ли по своему характеру те права, которые имеет этот орган, той функции, которую он выполняет в механизме государства.

Под задачами государственного органа следует понимать цели его деятельности, получившие юридическое закрепление. Законодательное закрепление задач государственных органов является, во-первых, способом целенаправленного руководства их деятельностью; во-вторых, юридической основой определения объема прав, которыми государственные органы должны обладать, чтобы успешно добиваться в своей деятельности решения возложенных на них задач; в-третьих, юридической основой для установления их ответственности.

Компетенция государственного органа и его правоспособность - разные правовые явления, и их нельзя отождествлять. Дело в том, что государственные органы, как и все субъекты права, обладают правоспособностью. Но в отличие от всех других субъектов права только они имеют компетенцию.

Компетенция государственного органа - это юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, права, устанавливающие место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно.

Правоспособность же государственного органа есть конкретная, определенная законодательством совокупность прав и обязанностей государственного органа, фиксирующая те временные правоотношения, в которых он может быть участником.

Политические принципы, на которых строится механизм государства, обуславливают функцию отдельных видов государственных органов и каждого из них; функция государственного органа обуславливает характер его задач; функция и задачи государственного органа, вместе взятые, - компетенцию государственного органа; последняя, в свою очередь, - его правоспособность *(148).

2. Функция президента в государственном механизме

Анализ конституций европейских республик с целью определения функции президента в государственном механизме дает основание прийти к некоторым констатациям.

Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что в подавляющем большинстве конституций республик Европы в качестве принципа устройства государственной власти провозглашается разделение властей, а также определяются те государственные органы, которые выполняют ту или иную функцию при осуществлении государственной власти. Например, в соответствии

с Основным законом Финляндии законодательная власть осуществляется Эдускунтой, которая также принимает решения о государственных финансах; исполнительная власть осуществляется Президентом Республики, а также Государственным Советом, члены которого должны пользоваться доверием Эдускунты; судебная власть осуществляется независимыми судами во главе с их высшей инстанцией - Верховным судом и Верховным административным судом (§ 3).

Пункт III ст. 7 Конституции Азербайджанской Республики гласит: "Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей:

- законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики;
- исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики;
- судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики".

Согласно Конституции Республики Польша, ее устройство основывается на разделении и равновесии законодательной, исполнительной и судебной власти. "...Законодательную власть осуществляют Сейм и Сенат, исполнительную власть - Президент Республики Польша и Совет Министров, а судебную власть - суды и трибуналы" (ст. 10).

В силу Конституции Турецкой Республики законодательная власть принадлежит Великому Национальному Собранию, исполнительная власть - Президенту Республики и Совету Министров, судебная власть - независимым судам (ст. 7, 8, 9). Ст. 2 Конституции Республики Исландия постановляет: "Законодательная власть принадлежит совместно Альтингу и Президенту Республики Исландия. Исполнительная власть осуществляется Президентом и другими государственными органами исполнительной власти в соответствии с Конституцией и иными законами. Судебная власть осуществляется судами".

Конституция Греции устанавливает: законодательные функции осуществляются Парламентом и Президентом Республики; исполнительные функции осуществляются Президентом Республики и Правительством; судебные функции осуществляются судами, решения которых исполняются от имени греческого народа (ст. 26).

Изложенные конституционные предписания свидетельствуют о том, что в этих странах, исключая Исландию и Грецию, функция президента в государственном механизме должна состоять лишь в осуществлении исполнительной власти, то есть в осуществлении управленческой, организационной деятельности, направленной на исполнение принятых парламентом актов; в Исландии и Греции функция президента двойка: он, с одной стороны, осуществляет законодательную власть вместе с парламентом, с другой, - осуществляет исполнительную власть.

Конституции многих европейских республик, однако, не упоминают президента среди государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власть в государстве и устанавливают иную функцию президента в государственном механизме, ставящую его над всеми другими государственными органами. Вот, например, какие предписания по

этому вопросу содержатся в Конституции Словацкой Республики:

- "Национальный Совет Словацкой Республики является единственным органом Словацкой Республики, принимающим Конституцию и законы" (ст. 72);
- "Правительство Словацкой Республики является верховным органом исполнительной власти" (ст. 108);
- "Правосудие в Словацкой Республике осуществляют независимые и беспристрастные суды" (ст. 141).

Как видим, в этих конституционных предписаниях президент отсутствует. Для президента Конституция Словацкой Республики устанавливает другую функцию, свидетельствующую о конституционном воплощении авторитарного принципа построения государственного механизма Словакии, принципа бюрократического централизма. Функция Президента в Словацкой Республике сформулирована в Конституции следующим образом: "Главой Словацкой Республики является Президент. Президент представляет Словацкую Республику вовне и внутри государства и своими решениями обеспечивает надлежащее функционирование конституционных органов. Президент осуществляет свою функцию согласно своей совести и убеждениям и не связан никакими указаниями" (п. 1 ст. 101) *(149).

Конституции некоторых страны Европы, не называя президента главой государства, наделяют его функцией, возвышающей его над органами, осуществляющими в государстве законодательную, исполнительную и судебную власть. Так, согласно Конституции Французской Республики 1958 г. Президент "обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей" (ст. 5). В силу ст. 49 Конституции Республики Армения 1995 г. Президент обеспечивает "нормальное функционирование законодательной, исполнительной и судебной властей".

Следует отметить, что в конституциях Ирландии, Македонии и ФРГ функция президента не сформулирована. О ней можно судить по правам, входящим в компетенцию президента в тот или иной из этих стран. Впрочем, и в тех государствах, в которых такая функция конституционно установлена, о ее действительном содержании также лучше судить по правам, входящим в компетенцию главы государства.

3. Задачи президента

Задачи президента - это цели его деятельности, получившие конституционное закрепление.

Анализ конституций европейских республик дает основание констатировать, что в практике конституционного закрепления задач президента используются несколько способов. Первый способ состоит в том, что в конституциях фиксируются задачи государства, которые, несомненно, являются задачами всех его органов, в том числе президента. Например, в соответствии со ст. 9 Конституции Португальской Республики задачами Президента Республики являются:

- гарантия национальной независимости и создание политических,

экономических, социальных и культурных условий, способствующих достижению этой цели;

- гарантия основных прав и свобод и уважение принципов демократического правового государства;

- защита политической демократии, обеспечение и стимулирование демократического участия граждан в разрешении национальных проблем;

- способствование повышению благосостояния и качества жизни народа и реальному равенству между португальцами, а также осуществлению экономических, социальных и культурных прав посредством преобразования и модернизации экономических и социальных структур;

- защита и повышение ценности культурного наследия португальского народа, охрана природы и окружающей среды, сохранение природных ресурсов и обеспечение правильного распоряжения территорией;

- обеспечение обучения и постоянного повышения ценности, защита португальского языка и содействие его международному распространению;

- стимулирование гармоничного развития всей национальной территории с учетом, в частности, удаленного периферийного расположения архипелагов Азорского и Мадейры;

- содействие поддержанию равенства мужчин и женщин.

Основные задачи Турецкого государства, а следовательно, и Президента Турецкой Республики, сформулированы в Конституции следующим образом:

- защищать независимость и целостность турецкой нации, неделимость страны, а также Республики и демократии;

- гарантировать благосостояние, мир и удачу личности и общества;

- бороться за устранение политических, экономических и социальных препятствий, которые ограничивают основные права и свободы личности способом, несовместимым с принципами справедливости и социального государства;

- обеспечивать необходимые условия для материального и духовного развития личности (ст. 5).

Второй способ регламентации задач президента состоит в непосредственном закреплении в конституции обязанности государства к гражданам. Например, согласно Конституции Греции, государство обязано: гарантировать права человека как отдельной личности и как члена общества (ст. 25); заботиться о создании условий полной занятости для всех граждан и о повышении нравственного и материального уровня сельского и городского населения; заботиться о социальном обеспечении трудящихся (ст. 22); принимать меры для обеспечения профсоюзных свобод, беспрепятственного осуществления связанных с ними прав и охраны их от любого посягательства (ст. 23); охранять природную и культурную окружающую среду, принимать специальные превентивные или репрессивные меры для ее сохранения (ст. 24); охранять семью, брак, материнство и детство; проявлять особую заботу о многодетных семьях, инвалидах войны и мирного времени, вдовах и сиротах - жертвах войны, а также о больных, страдающих неизлечимыми физическими или душевными болезнями; заботиться о здоровье граждан и принимать специальные меры для защиты молодежи, стариков, инвалидов, а также для

помощи неимущим; заботиться о предоставлении жилища для тех, кто его не имеет или недостаточно им обеспечен (ст. 21); содействовать развитию и распространению искусства и науки; заботиться об образовании греческих граждан, включая их нравственное, культурное, профессиональное и физическое воспитание, а также развитие их национального и религиозного сознания и формирование их как свободных и ответственных граждан (ст. 16) и т.д. [*\(150\)](#)

Третий способ состоит во включении в текст конституции специальной статьи, посвященной задачам президента. Например, ст. 126 Конституции Республики Польша гласит:

"1. Президент Республики Польша является верховным представителем Республики Польша и гарантом непрерывности государственной власти.

2. Президент Республики следит за соблюдением Конституции, стоит на страже суверенитета и безопасности государства, а также нерушимости и неделимости его территории.

3. Президент Республики выполняет свои задачи в объеме и на принципах, определенных в Конституции и законах".

Наконец, следует сказать еще об одном способе конституционного закрепления задач президента. Речь идет о присяге президента, которую он дает при вступлении в должность. Например, Президент Греции перед тем, как приступить к своим обязанностям, согласно Конституции, приносит перед Парламентом присягу: "Клянусь именем Святой, единосущной и Нераздельной Троицы хранить Конституцию и законы, заботиться об их добросовестном соблюдении, защищать национальную независимость и целостность страны, оберегать права и свободы греков и служить общим интересам и прогрессу греческого народа" (ст. 33).

Согласно Основному Закону ФРГ, вступая в должность, Президент ФРГ произносит следующий текст: "Я клянусь посвятить свои силы благу немецкого народа, умножить его достояние, оберегать его от ущерба, блюсти и охранять Основной Закон и законы Федерации, добросовестно исполнять свои обязанности и соблюдать справедливость по отношению к каждому. Да поможет мне Бог" (ст. 56) [*\(151\)](#).

Все перечисленные способы конституционного закрепления задач президента дают возможность точно установить цели, на достижение которых должна быть направлена его деятельность.

Конституционно закрепленные задачи президента, несомненно, являются юридической основой, во-первых, для ежегодных его посланий парламенту, во-вторых, для решения вопроса об объеме и характере его конституционных прав и обязанностей и, в-третьих, для решения вопроса о его ответственности.

4. Компетенция президента

Компетенция президента - это совокупность его прав на решение по собственному усмотрению определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов. Эти права определяют постоянные

правоотношения между президентом и другими субъектами конституционного права; сами же правоотношения возникают с момента юридического закрепления прав, входящих в компетенцию президента, и делятся в течение времени, пока эти права принадлежат ему *(152). Такие правоотношения, согласно действующим конституциям европейских республик, существуют между:

- президентом и парламентом;
- президентом и органами управления;
- президентом и органами суда;
- президентом и органами прокуратуры;
- президентом и вооруженными силами;
- президентом и органами субъектов федерации;
- президентом и местными органами государства;
- президентом и представителями иностранных государств;
- президентом и отдельными гражданами страны;
- президентом и всеми гражданами страны.

Следует заметить, что конституционная практика европейских республик знает два способа регламентации компетенции президента. Первый состоит в том, что все права, входящие в его компетенцию, устанавливаются только в Основном законе государства. Второй способ предполагает, что компетенция президента устанавливается не только в конституции, но и в обычных законах *(153).

Второй из указанных способов, несомненно, стирает границу между Основным законом и другими законами, с одной стороны, с другой - приводит на практике к нестабильности в правоотношениях между президентом и другими субъектами этих правоотношений.

Здесь мы рассмотрим первые три из названных разновидностей правоотношений.

Президент и парламент. Права президента, которые определяют постоянные правоотношения между президентом и парламентом, можно разделить на следующие группы: во-первых, права, от реализации которых зависит функционирование парламента; во-вторых, права, от реализации которых зависит вступление в силу принятых парламентом законов и, в-третьих, права, реализация которых является прямым осуществлением законодательной власти.

Рассматривая права президента, входящие в первую группу, необходимо сказать, что, согласно конституции большинства стран Европы, парламент является постоянно действующим органом. Он собирается на сессии самостоятельно в порядке, установленном конституцией. Есть, однако, некоторые республики, в которых созыв парламента на сессию является исключительным правом президента (Австрия, Ирландия, Мальта). Согласно Конституции Грузии, Президент по собственному усмотрению в период между сессиями созывает внеочередную сессию Парламента, а в период работы очередной сессии - внеочередное заседание Парламента (ст. 61).

В некоторых государствах Европы конституция предоставляет президенту право откладывать сессию парламента или прерывать его работу в любое

время. Так, в соответствии с Конституцией Греции Президент может отложить созыв сессии Парламента либо прервать ее работу. Прекращение работы Парламента не может продолжаться более тридцати дней или быть повторено в течение той же парламентской сессии (ст. 40). Согласно Конституции Венгерской Республики, Президент вправе прервать работу Государственного Собрания на срок в тридцать дней (п. 4 § 22) *(154).

Анализ действующих конституций европейских стран приводит к выводу, что в большинстве из них в компетенцию президента входит право на роспуск парламента, либо он может пользоваться этим правом по собственному усмотрению *(155). В других государствах, например, в ФРГ и Греции, роспуск парламента входит как в компетенцию, так и в правоспособность президента, ибо он может распустить парламент (палату представителей) как по собственному усмотрению, так и при наличии определенных обстоятельств, при которых президент обязан его распустить. Есть, кроме того, европейские страны (Болгария, Венгрия), где роспуск парламента является только обязанностью президента. Есть, наконец, европейские государства (Литва, Украина), в которых право на роспуск парламента президенту не предоставлено.

По вопросу о роспуске парламента любопытное решение содержится в Конституции Латвии. В этой стране Президент Республики не может распустить Сейм, а вправе лишь возбудить вопрос о роспуске Сейма. В случае, если Президент Латвии поставил вопрос о роспуске Сейма, согласно Конституции, должно быть проведено народное голосование. Если больше половины участников референдума выскажется за роспуск Сейма, он считается распущенным и назначаются новые выборы, которые должны состояться не позже двух месяцев со дня роспуска. Если, однако, в ходе народного голосования более половины голосов подано против роспуска Сейма, то Президент Республики считается смещенным и Сейм избирает нового Президента Республики на остающийся срок полномочий смещенного Президента (ст. 48, 50). При таком решении рассматриваемого вопроса нельзя сказать, что роспуск парламента является "неуважением к народному представительству", "посягательством на права народа" *(156).

В отличие от права монарха на санкцию (утверждение) закона, то есть права запрещать вступление в силу принятого парламентом акта, право президента на вето - это право на приостановление вступления такого акта в силу. В случае, если президент не промульгировал в определенный конституцией срок представленный ему закон, это означает, что он воспользовался правом вето. Это обстоятельство является юридическим фактом, при наличии которого президент обязан вернуть в парламент закон на повторное рассмотрение. Парламент в этом случае обязан рассмотреть закон и проголосовать его в той редакции, в которой он был отправлен президенту, или принять его в редакции, предлагаемой президентом.

Для преодоления вето президента конституции многих стран Европы требуют квалифицированное большинство в две трети или три пятых голосов от общего числа депутатов парламента *(157). Установление в конституции квалифицированного большинства приводит, как показывает практика некоторых стран, к тому, что вето президента становится почти непреодолимым

*(158).

Следует отметить, что в некоторых европейских республиках президент не обладает правом вето. Так, согласно Основному Закону ФРГ, Федеральный президент обязан промульгировать принятый парламентом ФРГ закон и подготовить его к публикации в Федеральном вестнике законов (ст. 82). Конституция Республики Исландия, хотя и дает право Президенту Республики одобрять или не одобрять принятые Альтингом законы, права вето ему не предоставляет. Дело в том, что, согласно Конституции Республики Исландия, неодобрение закона Президентом не влияет на вступление закона в силу. Однако в случае, когда закон не одобрен Президентом, он должен быть передан на референдум, проводимый тайным голосованием всех лиц, имеющих активное избирательное право, для одобрения или отклонения закона. Если закон будет отклонен, его действие прекращается, при одобрении он сохраняет силу (ст. 26).

Приостановление вступления в силу закона, принятого парламентом, имеет место и в случае, когда президент принимает решение о необходимости проверки соответствия закона конституции. При этом решении возникает обязанность президента направить закон в конституционный суд. После получения решения конституционного суда, подтверждающего конституционность закона, президент, если он не отправляет закон в парламент на повторное рассмотрение, обязан промульгировать его в срок, установленный в конституции *(159).

В ряде европейских государств президенту предоставлено право издавать акты, имеющие силу закона (Беларусь, Греция, Италия, Исландия, Казахстан, Словения). Анализ конституций перечисленных стран дает основание констатировать, что условия, при которых президент может воспользоваться этим правом, различны, и что судьба этих актов также различна. Так, согласно Конституции Исландии, Президент вправе издавать временные акты, имеющие силу закона, при наличии следующих условий: во-первых, в случае крайней необходимости и, во-вторых, в промежутках между сессиями Альтинга. Такие акты не должны противоречить Конституции. Если Президент издал подобный акт, он обязан представить его Альтингу немедленно после созыва. В случае, когда Альтинг не одобряет изданный акт Президента, имеющий силу закона, или не завершает его рассмотрение в течение шести недель после созыва сессии, действие подобного акта прекращается (ст. 28).

Президент Республики Словения вправе издать указ, имеющий силу закона, лишь в случае, когда Государственное собрание не может собраться на заседание в связи с чрезвычайным положением или состоянием войны, причем только по предложению Правительства. Президент обязан представить указ, имеющий силу закона, на утверждение Государственного собрания, как только оно соберется на заседание (ст. 108 Конституции).

В Республике Казахстан Президент вправе издать указ, имеющий силу закона, в случае, когда Парламент не принял предложенный Президентом закон в течение месяца со дня его внесения. Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, действует до принятия Парламентом соответствующего

закона (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 61). Кроме указов, имеющих силу закона, Президент Республики Казахстан может приобрести право в течение года издавать законы. Такое право он может получить, если по его инициативе каждая из палат Парламента двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из палат делегирует ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года (п. 2 ст. 45, п. 4 ст. 53).

О праве президента на издание актов, не имеющих, согласно конституции, силу закона, следует сказать особо.

В компетенцию любого государственного органа, в том числе и такого, каким является президент, входят два вида прав: 1) права, очерчивающие предмет деятельности этого органа, и 2) права на издание определенных видов правовых актов, посредством которых государственный орган юридически оформляет принятые им решения по вопросам, включенным в предмет его деятельности.

Права государственного органа на издание определенных видов правовых актов строго ограничены предметной компетенцией этого органа. Данное положение, имеющее чрезвычайно важное значение для того, чтобы деятельность президента осуществлялась в точном соответствии с конституцией, в некоторых европейских странах нашло закрепление в Основных законах этих стран. Так, согласно Конституции Албании, "Президент Республики в соответствии со своими полномочиями издает указы" (ст. 93). Конституция Республики Болгария постановляет: "Во исполнение своих полномочий Президент издает указы, направляет обращения и послания" (п. 1 ст. 102). В Конституции Республики Молдова определено: "При осуществлении своих полномочий Президент Республики Молдова издает указы, обязательные для исполнения на всей территории государства" (п. 1 ст. 94). В соответствии с п. 1 ст. 144 Конституции Республики Польша "Президент Республики, исходя из своих конституционных и предусмотренных законами полномочий, издает официальные акты". Аналогичная норма содержится в Конституции Румынии.

Следовательно, президентам в этих странах запрещено издавать указы, касающиеся вопросов, решение которых конституция относит к компетенции парламента.

Нельзя не заметить, что конституции ряда государств Европы, фиксируя право президента на издание правовых актов, не ограничивают этого права рамками его компетенции *(160). Данное обстоятельство на практике использовалось в некоторых европейских государствах, в частности Президентом Российской Федерации Б. Ельциным, в целях узурпации законодательной власти в стране *(161).

Президент и органы управления. Права, определяющие постоянные правоотношения между президентом и органами управления, можно разделить на следующие группы: 1) права, касающиеся назначения и освобождения от должности премьер-министра (председателя правительства) и членов правительства; 2) права, касающиеся деятельности правительства, его членов и других органов управления; 3) права, касающиеся назначения и освобождения от должности служащих в органах управления.

Анализ конституций европейских республик показывает, что в некоторых

из них президенту предоставлено право назначать по собственному усмотрению премьер-министра *(162). В ряде других европейских стран, например, в Беларуси, Казахстане, России, Украине, в Финляндии, президент также назначает премьер-министра, но с согласия парламента. На первый взгляд складывается впечатление, что в перечисленных странах вопрос о том, кто будет премьер-министром, решает парламент. Такое впечатление, однако, ошибочно, ибо, согласно конституциям этих стран, никто, кроме президента, не имеет права вносить в парламент предложение о кандидатуре премьер-министра. Следовательно, независимо от того, сколько бы раз ни отклонялись предложенные президентом кандидатуры, в конце концов, с одной из этих кандидатур парламент будет вынужден согласиться. Очевидно, что и в этих странах вопрос о том, кто будет премьер-министром, решает президент, а не парламент.

Таким образом, исключительное право президента вносить предложение в парламент о кандидатуре премьер-министра, право, являющееся элементом его правоспособности, трансформируется в право его компетенции, то есть в право на принятие решения о том, кто будет занимать должность премьер-министра.

Согласно Конституции России, Президент не только является единственным субъектом, обладающим правом вносить предложение в Государственную Думу о кандидатуре на пост Председателя Правительства, но, кроме того, после трехкратного отклонения Государственной Думой предлагаемых президентом кандидатур распускает Думу и назначает по собственному усмотрению Председателя Правительства.

В некоторых европейских республиках назначение премьер-министра является обязанностью президента, то есть входит не в его компетенцию, а в его правоспособность. Так, согласно конституциям Албании, Болгарии, Греции президент обязан назначить на пост премьер-министра лицо, рекомендованное парламентской группой, имеющей большинство мест в парламенте.

В европейских странах, в которых президент самостоятельно или с "согласия" парламента назначает премьер-министра, он также имеет право по собственному усмотрению отправить последнего в отставку *(163).

Право на назначение и освобождение от должности членов правительства входит в компетенцию президента лишь в некоторых европейских странах, например, в Азербайджане, Беларуси, Исландии, Румынии. В большинстве европейских республик президент назначает и освобождает от должности членов правительства только по предложению премьер-министра. В Ирландии Президент назначает членов правительства по совету премьер-министра, но после предварительного одобрения Палаты представителей. Президент, однако, освобождает от занимаемой должности членов правительства без получения одобрения Палаты представителей, а только по совету Премьер-министра.

В большинстве стран Европы президент обязан принять отставку правительства в случаях, когда парламент выразил недоверие правительству и когда правительство подало в отставку.

В отличие от конституций всех европейских республик, Конституция

Российской Федерации предоставляет право Президенту, во-первых, отклонить отставку Правительства, во-вторых, не согласиться с решением Государственной Думы о выражении недоверия Правительству. В случае же, когда в течение трех месяцев Государственная Дума повторно выразила недоверие Правительству, Президент объявляет отставку Правительства либо распускает Государственную Думу.

Конституции ряда республик предоставляют право президенту самостоятельно принимать решение об отставке правительства (Азербайджан, Беларусь, Португалия, Россия, Украина, Чехия).

Конституции европейских стран наделяют президента правами, касающимися деятельности правительства и других органов управления. Так, президент вправе созывать заседания правительства и председательствовать на них, а также отменять все акты, издаваемые правительством и другими органами управления. В отличие от остальных стран Европы, Конституция Франции предусматривает предварительный контроль за актами Правительства. Президент Французской Республики, согласно Конституции, подписывает ордонансы и декреты, принятые Советом министров (ч. 1 ст. 13).

Президент во всех европейских республиках уполномочен назначать и увольнять с занимаемой должности определенные законом категории должностных лиц.

В отдельных случаях к компетенции президента конституции относят и некоторые другие права, кроме указанных выше. Например, Президент Республики Беларусь:

- определяет структуру Правительства Республики Беларусь;
- назначает шесть членов Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов;
- образует, упраздняет и реорганизует Администрацию Президента Республики Беларусь, другие органы государственного управления, а также консультативно-совещательные и иные органы при Президенте;
- назначает на должность и освобождает от должности Председателя Комитета государственного контроля (ст. 84).

Президент и органы суда. Конституции многих европейских республик предоставляют президенту существенные права, касающиеся организации и деятельности судебных органов. Так, в Греции, Ирландии, ФРГ президент назначает всех судей в государстве. В Азербайджане, России, Литве он уполномочен вносить в парламент кандидатуры членов высших судебных органов. И в этом случае по существу президент решает вопрос о персональном составе высших судебных органов, так как он является, согласно конституции, единственным субъектом, обладающим правом вносить кандидатуры на должности судей высших судебных органов. В этих же европейских республиках только президенту принадлежит право назначать всех судей низших судов.

В некоторых европейских странах президент уполномочен не только назначать, но и увольнять судей. Например, согласно п. 1 ст. 60 Основного Закона ФРГ Президент назначает и увольняет федеральных судей.

Кроме права на формирование персонального состава судебных органов, конституции европейских республик предоставляют президенту права,

касающиеся деятельности этих органов. Так, президенту принадлежит право помилования. Это право по существу является правом на отмену приговора суда по конкретному делу. Кроме того, в некоторых европейских республиках, в частности в Исландии, Президенту принадлежит право на объявление амнистии, то есть право на отмену приговоров судов по целой категории дел.

В большинстве европейских стран в компетенцию президента входят права, касающиеся формирования конституционного суда. В некоторых странах (Албания, Беларусь, Чехия) конституция наделяет президента правом назначать судей конституционного суда с согласия парламента. Получение согласия парламента является условием, при наличии которого президент может осуществить свое право на назначение судей конституционного суда. Условие получения этого согласия может усложнить деятельность президента по укомплектованию персонального состава конституционного суда, но право на назначение судей конституционного суда дает ему возможность добиться назначения лиц, которых он хочет ввести в состав конституционного суда.

В других европейских странах (Азербайджан, Россия, Словения) судей конституционного суда избирает парламента, но лишь по предложению президента. По существу это означает, что президент определяет персональный состав конституционного суда.

Согласно Конституции Словацкой Республики, Президент назначает из 26 кандидатов, выбранных Парламентом, весь состав Конституционного суда Словацкой Республики, состоящий из 13 судей. Президент Словацкой Республики, кроме того, уполномочен назначать Председателя Конституционного суда Словацкой Республики и его заместителя.

В ряде европейских республик президент уполномочен назначать определенную часть судей конституционного суда. Так, в Болгарии, Грузии, Италии, Румынии, Украине, во Франции президент, согласно конституции, назначает одну треть из числа членов конституционного суда.

Наделение президента полномочиями по формированию персонального состава конституционного суда, несомненно, подрывает уверенность в объективности решений суда, что сказывается на авторитете этого органа. Конституционный же суд уполномочен рассматривать по инициативе президента дела о конституционности принятых парламентом законов, а также касающиеся деятельности самого президента (о конституционности президентских указов, о соблюдении установленного порядка при выдвижении предложения об отрешении президента от занимаемой должности). Не случайно конституции ряда европейских республик (Венгрия, Латвия, Португалия, ФРГ, Хорватия) не включают в компетенцию президента каких-либо прав, касающихся формирования персонального состава конституционного суда.

5. Правоспособность президента

Правоспособность президента есть определенная конституцией совокупность его прав и обязанностей, фиксирующая те временные правоотношения, в которых он может быть участником.

Анализ конституций европейских республик дает основание констатировать, что в правоспособность президента входят такие, например, права, как:

- требовать от председателя парламента созвать парламент на сессию (заседание);
- право законодательной инициативы;
- право потребовать от премьер-министра или членов правительства контрасигнатуру на акты, издаваемые им;
- право потребовать от премьер-министра и членов правительства продолжить исполнение их обязанностей до назначения их преемников;
- право вносить в парламент предложения о привлечении к судебной ответственности членов правительства.

Президент обязан:

- приносить присягу перед парламентом при вступлении в должность;
- назначать выборы парламента в определенные в конституции сроки;
- промульгировать принятые парламентом законы;
- вернуть на повторное рассмотрение принятый парламентом закон, если он (президент) приостановил вступление закона в силу, то есть воспользовался правом вето;
- опубликовать в определенный конституцией срок принятый парламентом закон после возвращения его президентом в парламент для повторного рассмотрения;
- выступать ежегодно с посланием перед парламентом;
- принять отставку правительства;
- отправить в отставку правительство, если парламент проголосовал за недоверие правительству;
- вносить на утверждение парламента заключенные им (президентом) международные договоры.

6. О конституционных основаниях привлечения президента к ответственности

Анализ предписаний конституций европейских республик, касающихся оснований для привлечения к ответственности президента, приводит к выводу, что эти конституции можно разделить на две группы.

Первая группа - это конституции, которые предусматривают досрочное отстранение президента от занимаемой должности, если он не выполняет своих конституционных обязанностей *(164). Иными словами, основаниями для досрочного отстранения президента от занимаемой должности, в соответствии с этими конституциями, являются факты, свидетельствующие о том, что президент не действует в соответствии со своей конституционной функцией, не справляется с теми задачами, которые, согласно конституции, он должен решать, не реализует права, входящие в его компетенцию или ненадлежащим образом пользуется ими, а также не выполняет обязанностей, входящих в его правоспособность.

Конституции, относящиеся ко второй группе, предусматривают совершенно иные основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности, не имеющие ничего общего с президентской деятельностью. В качестве основания для привлечения президента к ответственности эти конституции предусматривают совершение преступного деяния - измену родине или другое тяжкое преступление *(165). Подобное преступление может совершить не только президент, но и любой гражданин, и наказание за его совершение будет одинаковым как для президента, так и для гражданина. Различие состоит лишь в процедуре привлечения президента и гражданина к уголовной ответственности. Следовательно, согласно этой группе конституций, непосредственно за свою деятельность президент не несет никакой ответственности.

В некоторых конституциях имеются специальные предписания, в категорической форме запрещающие привлекать президента к ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей. Например, в Конституции Республики Исландии сказано: "Президент не несет ответственности за свои официальные действия" (ч. 1 ст. 11). Конституция Финляндии постановляет: "Дело против Президента за исполнение им своих служебных полномочий не может возбуждаться" (§ 113). В соответствии со ст. 68 Конституции Французской Республики "Президент Республики несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены". Согласно Конституции Чешской Республики "Президент Республики не несет ответственность за осуществление своей функции" (п. 3 ст. 54).

Освобождение президента от ответственности за невыполнение своих конституционных обязанностей, с юридической точки зрения, означает, что все то, что сказано в конституции о функции президента, его задачах, компетенции и правоспособности, все то, о чем говорится в присяге президента, - громкие, но, к сожалению, пустые слова.

Таким образом, вывод очевиден: если конституция не закрепляет в качестве основания для досрочного отстранения президента от занимаемой должности невыполнение президентом своих конституционных обязанностей, то она, несомненно, допускает вседозволенность в деятельности президента *(166).

Конституционная практика некоторых европейских республик, в частности России во времена президентства Б. Ельцина, красноречиво доказала справедливость этого вывода. Президент, не несущий ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих конституционных обязанностей, совершенно безнаказанно может разорить страну, поставить под реальную угрозу независимость и целостность государства, жизнь, свободу и благосостояние своих граждан.

7. Некоторые выводы

1. В подавляющем большинстве конституций европейских республик в

качестве принципа, на основе которого зиждется устройство государственной власти, провозглашен принцип разделения властей. Вместе с тем в конституциях определены государственные органы, которые осуществляют в государственном механизме функцию законодательства, функцию управления и функцию правосудия.

Следует, однако, констатировать, что в некоторых из европейских стран в противоречии с принципом разделения властей конституция устанавливает, что функцию законодательства осуществляет не только представительный орган народа - парламент, но и наравне с ним также президент. Однако и в тех республиках, где конституция предоставляет осуществление функции законодательства только парламенту, в компетенцию президента включены: во-первых, права, от реализации которых зависит функционирование парламента (право созывать сессию, право прерывать сессию парламента, право распускать парламента); во-вторых, права, от реализации которых зависит вступление в силу принятых парламентом законов (право законодательного вето, право принимать решение о направлении в конституционный суд принятых парламентом законов до их промульгации; и, в-третьих, права, реализация которых является прямым осуществлением законодательной власти (право на издание актов, имеющих силу закона, а также не ограниченное рамками компетенции президента право на издание указов).

2. В компетенцию президента во многих европейских странах включены права, которые лишают парламента возможности эффективно влиять на деятельность органов управления по претворению в жизнь законов государства, то есть разрушают обусловленную принципом разделения властей субординацию между законодательной и исполнительной функцией государственной власти (право по собственному усмотрению назначать и освобождать от занимаемой должности премьер-министра и членов правительства, право назначать и отправлять в отставку всех должностных лиц, представляющих бюрократическую элиту государства, право отменять акты правительства и других органов управления).

3. Нельзя не заметить, что конституции многих европейских республик предоставляют президенту права, которые способствуют превращению в конституционную иллюзию независимости органов правосудия и тем самым разрушают обусловленную принципом разделения властей субординацию между законодательной и судебной властью (право назначать и освобождать от занимаемой должности председателей и членов высших судебных органов, право назначать и освобождать от должности судей всех других судов, право на помилование, право на амнистию).

4. Следует констатировать и такой исключительно важный факт: конституции ряда европейских республик не только не предусматривают, но и в самой категоричной форме запрещают привлечение к ответственности президента за нарушение конституции и законов, за нарушение клятвы, данной им при вступлении в должность. Понятно, что с точки зрения юридической подобный запрет конституционно обеспечивает полный произвол в деятельности президента.

5. При оценке конституционного статуса президента в европейских

республиках с точки зрения принципа разделения властей очевиден вывод, что в большинстве этих государств действительным принципом, на котором строится государственный механизм, является принцип бюрократического централизма, принцип, присущий организации всякой деспотической власти. Следует признать справедливым определение такой организации государственной власти в республике, как "республиканская монархия" *(167).

Необходимо заметить, что в Европе есть государства (Босния и Герцеговина, Сан-Марино, Швейцария), которые функционируют как без президента, так и без монарха.

§ 14. Досрочное прекращение полномочий президента республики в европейских государствах

1. Основания прекращения полномочий

Отставка президента от должности может быть добровольной. В этом случае она как акт доброй воли высшего должностного лица государства не нуждается в принятии со стороны какого-то органа. Если и возникает вопрос, то он касается того, к кому должно быть обращено прошение об отставке. Ответ, по-видимому, следует искать в способе легитимизации президентского мандата. Там, где он получен от избирателей, - обращение должно быть адресовано народу, если это парламент - то к парламенту, то есть способ избрания определяет и адресата.

Рассмотрим подробнее основания досрочного недобровольного прекращения полномочий. Среди них фигурируют:

- нарушение Конституции (Австрия, Албания, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Исландия, Литва, Македония, Молдова, Румыния, Словакия, Словения, Хорватия);

- государственная измена, измена Родине (Армения, Болгария, Греция, Грузия, Италия, Казахстан, Кипр, Россия, Румыния, Словакия, Турция, Украина, Финляндия, Франция, Чехия);

- тяжкое преступление (Азербайджан, Армения, Беларусь, Россия, Румыния, Словения, Финляндия);

- преступление (Австрия, Грузия, Украина);

- нарушение закона (Венгрия), установленное правонарушение (Ирландия);

- преступление против человечества (Финляндия);

- иные основания: вступление в силу обвинительного приговора (Эстония); бесчестящий или морально позорящий проступок (Кипр); неспособность исполнения функций, недостойное поведение (Мальта).

Таким образом, эти основания могут быть сведены к трем группам: 1) нарушение конституции; 2) уголовно или административно преследуемые правонарушения и 3) аморальные, безнравственные проступки.

Конституции некоторых стран (речь идет в основном о государствах, возникших на постсоветском пространстве) предусматривают досрочное

прекращение полномочий президента вследствие неспособности по состоянию здоровья осуществлять президентские функции. Что касается процедур, то конституции едва ли дадут исчерпывающие ответы на возникающие в связи с этим вопросы. В первую очередь встает вопрос о том, кто же может констатировать эту стойкую неспособность. Едва ли в качестве экспертов в этом деликатном деле должен выступать только парламентарии. И если требуется медицинское заключение, то кто должен его давать и насколько оно связывает парламент? Рассуждения на этот счет звучали в российской юридической печати. Но они имеют сугубо умозрительное значение, поскольку правового решения не получили.

Своеобразный состав комиссии, создаваемой по этому поводу, предлагает Конституция Казахстана, согласно которой в эту комиссию включаются медики и парламентарии. Трудно сказать, насколько "плодотворным" будет такой состав, поскольку, в отличие от врачей, депутаты в большинстве своем не обременены специальными медицинскими познаниями. Да и "симбиоз" избранных народа и стражей здоровья в рамках парламентской комиссии не очень вписывается в традиционные формы парламентской деятельности.

Наиболее сложным из числа оснований отрешения представляется трактовка "нарушения Конституции". Действительно, многозначность основного документа государства приносит значительную долю неопределенности в содержание ответственности за нарушение конституции в данном случае президентом. Ответ на этот вопрос, по-видимому, входит в компетенцию органа конституционного контроля.

Добавим к этому, что вступление в должность президента связывается с моментом принятия присяги, в которой верность и соблюдение конституции фигурирует как одна из основных обязанностей главы государства. В этом контексте сознательное нарушение президентом основного закона страны может быть расценено как "клятвопреступление", то есть как проступок, даже если он и не преследуем в уголовном порядке, справедливо относимый к одному из тяжчайших морально-этических проступков. А если эта присяга приносится на Библии, что вполне естественно для христианской Европы, то это еще и преступление перед Богом.

С любопытной конституционной инициативой выступил летом 2003 г. французский Президент Ж. Ширак, лицо, казалось бы, по определению в наименьшей степени заинтересованное в расширении юридических оснований лишения президентского мандата.

Французская Конституция предусматривает единственное основание уголовной ответственности президента - государственную измену. Впрочем, позиции Конституционного совета и Кассационного суда относительно пределов президентского иммунитета не совпадали. И это, по-видимому, один из основных мотивов конституционной поправки, с которой выступил Президент.

Согласно решению Конституционного совета от 22 января 1999 г., иммунитет распространяется на любые действия, совершенные Президентом в период исполнения своих функций, кроме акта государственной измены. Что касается действий, совершенных до исполнения президентских функций, или

действий, которые связаны с их осуществлением, уголовная ответственность может наступить только согласно процедуре, предусмотренной Конституцией, а именно, в порядке подсудности Высокой палате правосудия (ст. 68 Конституции).

Несколько иная позиция у Кассационного суда, который в пленарном заседании 10 октября 2001 г. определил, что компетенция Высокой палаты правосудия ограничена только единственным составом преступления - государственной изменой. Что касается других правонарушений, совершенных до или в период исполнения президентских функций, Президент Республики защищен абсолютным иммунитетом. А срок давности просто приостанавливается на период исполнения президентского мандата. По-видимому, противоречивость в толковании пределов президентского иммунитета побудила главу государства обратиться к профессору П. Аврилю с просьбой возглавить Комиссию, которая и подготовила доклад, легший в основу проекта конституционного закона, внесенного Президентом Ж. Шираком в Парламент.

Конституционная поправка не покушается на неприкосновенность Президента, которая, однако, не носит абсолютного характера. Действительно, Президент не может подлежать уголовному или административному преследованию в период исполнения своих функций. Однако в месячный срок по истечении мандата против него может быть возобновлено или возбуждено судебное преследование за проступки, совершенные до или в период осуществления им президентских полномочий.

Расширяются и основания отрешения от должности. Допускается возможность отрешения за преступления, подпадающие под юрисдикцию Международного уголовного суда, и за пренебрежение своими обязанностями, явно несовместимое с президентским мандатом. Отрешение проводится Парламентом, который преобразуется в Высокий суд. Предложение о собрании Высокого суда может исходить от одной из палат Парламента и вносится в другую палату, которая должна высказаться по этому поводу в 15-дневный срок. Решение о созыве Суда приостанавливает исполнение президентских обязанностей, которые до принятия решения временно возлагаются на председателя Сената. Высокий суд под председательством председателя Национального собрания тайным голосованием обязан принять решение об отрешении в двухмесячный срок. Его решение вступает в силу немедленно.

Таким образом, предлагаемый проект значительно расширяет основания (составы преступлений) отрешения президента, которые практически определяются юрисдикцией Международного уголовного суда. Более того, президент может быть смещен с должности и за действие (точнее, бездействие - "пренебрежение обязанностями"), не являющееся правонарушением.

2. Процедура отрешения от должности

Избрание президента прямым всенародным голосованием, а оно предусмотрено более чем в двадцати европейских государствах, логично

предполагает, что и вопрос о досрочном прекращении его полномочий должен решать народ, а точнее, избирательный корпус страны, кому глава государства обязан своей властью. Тем не менее это, как правило, прерогатива высшего представительного органа страны. Лишь в трех европейских государствах - Австрии, Румынии, Исландии - последнее слово принадлежит тому, кому президент обязан своим мандатом, то есть народу, который путем референдума решает этот вопрос. В этом случае парламент инициирует процедуру и принимает решение об отрешении от должности президента и затем направляет его на утверждение народа. Если избиратели выскажутся против решения парламента, вполне логично и справедливо конституционное требование роспуска высшего представительного органа, решение которого вошло в противоречие с волей народа, то есть с принципом народного суверенитета, положенного в основу современного конституционализма. Более того, согласно Конституции Австрии отрицательный ответ избирателей расценивается как переизбрание Президента на новый срок.

Если попытаться систематизировать соответствующие процедуры, то они могут быть сведены к двум группам. Первая: решение в конечном итоге принимает парламент, и вторая: окончательное решение принимается органом конституционного контроля - конституционным судом (Венгрия, Германия, Словакия и др.). Так или иначе, конституционный суд, как правило, задействован в этом процессе. Инициатором процедуры отрешения чаще всего выступает парламент. Роль конституционного суда сводится либо к роли эксперта, призванного оценить соблюдение конституции в этом процессе, либо к конечной инстанции, утверждающей решение парламента.

Существуют и более оригинальные процедуры. Так, в Республике Беларусь после принятия решения о досрочном прекращении полномочий Президента решение по существу принимает Верховный суд (ст. 88). Аналогичная процедура предусмотрена и в Греции, где председатель Ареопага совместно с двенадцатью судьями, назначаемыми Парламентом из членов Ареопага, принимает окончательное решение (ст. 86).

Довольно оригинальное положение содержится в Конституции Казахстана (ст. 47). В случае отклонения обеими палатами парламента инициативы одной трети депутатов Парламента об отрешении Президента последние обязаны досрочно прекратить свои полномочия. Как говорится - инициатива наказуема.

Любопытна процедура отрешения Президента в Латвии. Вопрос о привлечении его к уголовной ответственности решается Сеймом (двумя третями голосов). В этой ситуации Президент может вынести на всенародное голосование вопрос о роспуске Сейма (ст. 48). Если избиратели выскажутся против роспуска, Президент смещается со своего поста.

В Австрии отрешение от должности может сопровождаться временным лишением избирательных прав (ст. 142).

Там, где основанием отрешения является преступление, некоторые конституции предусматривают заключение высшей судебной инстанции общей юрисдикции о наличии состава преступления в деяниях президента. Очевидно, государственная измена как основание отрешения президента предполагает дальнейшее преследование бывшего президента уже в качестве частного лица.

И столь же очевидно, что последним судьей в его деле будет тот же верховный суд, в беспристрастности и объективности которого изначально можно усомниться, так как он связан своим положительным заключением на стадии отрешения президента. Вопрос, ответ на который не дают ни конституции, ни конституционная практика. Мы не затрагиваем здесь ситуации, когда заключение суда будет негативным. Блокирует ли оно процедуру импичмента? Если да, то можно ли говорить о суверенности парламента в этой процедуре? Если нет, то каков смысл обращения за заключением в верховный суд? Разве что в получении информации и не более...

Объективно процедура отрешения носит элементы судебного процесса. В этой связи возникает вопрос: на основании каких правил должен действовать парламент - регламента либо судебных процедур. Вполне удовлетворительное решение дает Конституция и конституционная практика США. Там Палата представителей предъявляет обвинение и поддерживает его в Сенате, то есть выступает в качестве прокурора, а Сенат - в роли судебного присутствия под председательством председателя Верховного суда США с соблюдением всех атрибутов судебного разбирательства - вызов и допрос свидетелей, оценка доказательства и т.д. Что касается Европы, то наиболее логичным представляется создание особых судебных инстанций по примеру Высокой палаты правосудия во Франции, которая по определению является судебным органом со всеми свойственными ему атрибутами. Подобное решение снимает ряд вопросов, и прежде всего о роли и положении парламента в процессе отрешения.

До последнего времени конституционная история европейских республик не знала принудительного отрешения президента от должности. В 2004 г. впервые в истории республиканских государств Европы Республика Литва преподала своим западноевропейским учителям урок - как можно избавиться от главы государства, вина которого по сути в юридически не доказанных симпатиях к восточному соседу. Иначе и нельзя расценить выдвинутое против него обвинение в предоставлении литовского гражданства российскому бизнесмену, якобы замешанному в финансировании его президентской компании. Однако процедура соблюдена: Сейм - Конституционный суд - "квалифицированное большинство" парламента, и в итоге отрешение от должности лица, которому литовский народ доверил руководство государством. Что, впрочем, не помешало отрешенному Президенту выставить свою кандидатуру на досрочных президентских выборах с определенными шансами на победу. Любопытно, как должен был вести себя Сейм в случае победы только что смещенного им претендента? Ведь по существу подобный исход выборов означал бы выражение литовским народом недоверия Сейму. Наверное, двусмысленность ситуации понимали депутаты Парламента, уже в ходе предвыборной кампании проголосовавшие за изменения в законе о выборах Президента, согласно которым Президент, принудительно отрешенный от должности, лишается права выставлять свою кандидатуру на досрочных выборах главы государства.

Безусловно, нельзя обойти молчанием процедуру отрешения от должности российского Президента. Попытка отрешения бывшего Президента Б.

Ельцина со всей очевидностью показала, что у парламента практически нет шансов на успех, если считать успехом досрочное прекращение полномочий главы государства за уголовно наказуемые деяния. Российский парламент юридически и практически беспомощен в проведении полноценного расследования инкриминируемых Президенту деяний. Действительно, неправомочность российского парламента создавать комиссии по расследованию делает специальную комиссию по формулированию выдвигаемого Думой обвинения чисто внутренним органом палаты, компетенция которой не распространяется за ее пределы. Возможность истребовать необходимые документы, провести расследование на месте, заслушать причастных к делу лиц ограничивается доброй волей органов и лиц, к которым обращено внимание комиссии. О каком следствии может быть речь, если большинство из тех, кто был вызван в комиссию для дачи показаний, просто проигнорировали это обращение.

3. О преемственности президентской власти

Функции президента в случае досрочного прекращения его полномочий возлагаются на главу правительства. Третьим лицом в государстве европейские конституции, как правило, называют председателя верхней палаты парламента. Что касается последующей иерархии, то о ней можно судить исходя из последовательности изложения конституционного материала относительно высших органов власти страны.

В заключение можно констатировать два обстоятельства. Первое. Допустимость рядом европейских государств отрешения президента от должности не только за юридически наказуемые деяния, но и за аморальное, недостойное поведение. Второе. Процедура отрешения носит достаточно сложный характер, и это вполне оправданно - ведь речь идет о первом лице в государстве, когда факт лишения высшей государственной должности вольно или невольно является свидетельством ошибочного выбора нации либо ошибки тех, кому президент "обязан" смещением.

§ 15. Государственный совет (европейская модель)

В конституциях ряда европейских государств содержатся нормы, посвященные Государственным советам. Следует заметить, что, несмотря на аналогичное название, эти органы занимают различное место в механизме разделения властей каждой конкретной страны.

1. К истории образования Государственных советов

Создание органов, получивших название Государственных советов *(168), имеет давнюю историю *(169). Во Франции, например, Королевский (Государственный) совет как совещательный орган при Короле впервые

появился в XIII в. в период масштабных реформ, проведение которых было направлено на повышение авторитета королевской власти. В дальнейшем происходило расширение полномочий Государственного совета. Вместе с тем следует отметить, что только при Наполеоне I Государственный совет становится одним из важнейших государственных институтов Франции.

Концепция организации государственной власти во Франции на основании Конституции от 13 декабря 1799 г. и принятого с интервалом менее чем в две недели Закона об образовании Государственного совета, в соответствии с которым ему отводилась роль консультанта Правительства в сфере законодательства и высшей инстанции по разрешению административных споров, была с определенными изменениями воспринята некоторыми европейскими государствами (Бельгией, Нидерландами, Люксембургом).

В то же время вряд ли можно говорить, что французская модель организации Государственного совета стала общепризнанной в Европе. Пример тому - Государственные советы "новой волны", в частности в Португалии и Ирландии. По своему составу и компетенции они мало напоминают другие европейские Государственные советы.

1 сентября 2000 г. был образован Государственный совет Российской Федерации, что привело к увеличению числа органов с аналогичным названием на европейском континенте [*\(170\)](#). Вместе с тем в отношении России говорить о новеллах в государственном строительстве было бы не совсем корректно. Впервые как постоянно действующий орган Государственный совет начал функционировать в период царствования Александра I, а именно в 1810 г., когда "Совет сделался учреждением постоянным: на чреде установлений неперменных и к самому существу Империи принадлежащих" [*\(171\)](#).

Значительные изменения, которые произошли в России в ходе конституционных реформ 1905-1906 гг., привели к трансформации правового положения Государственного совета, ставшего фактически верхней палатой первого в России органа национального представительства [*\(172\)](#). Последнее заседание Государственного совета в форме общего собрания имело место 20 февраля 1917 г.

В новейшей российской истории для согласования вопросов внутренней и внешней политики, отражающих общие интересы республик, был создан на основании Закона от 5 сентября 1991 г. Государственный совет, из-за бурных событий начала 90-х просуществовавший, однако, непродолжительное время [*\(173\)](#).

2. Нормативная база деятельности Государственных советов

В отличие от российской практики Государственные советы в других европейских государствах осуществляют свою деятельность на основании конституционных норм. Регламентация этих вопросов в Основных законах тех стран, где созданы Государственные советы, отличается характером правовых предписаний, что обусловлено в первую очередь спецификой конституционной

материи этих стран. Так, например, в Конституции Испании Государственному совету посвящена только одна статья, в которой определяется правовое положение этого органа [*\(174\)](#), тогда как в Основных законах Португалии и Ирландии регулируются вопросы, касающиеся компетенции и порядка формирования Государственного совета, а также некоторые вопросы процедурного характера [*\(175\)](#). Лишь в незначительной мере отошла от общепринятой схемы Франция, где в нынешней Конституции содержатся нормы, в которых регламентируются вопросы, связанные с компетенцией Государственного совета в сфере законодательства [*\(176\)](#).

Стремлением повысить статус Государственного совета можно объяснить сложившуюся практику вводить в основные законы нормы, определяющие характер нормативного акта, которым должны регулироваться вопросы, касающиеся Государственного совета. Таким актом должен быть только закон.

В большинстве европейских стран в конституционном порядке закреплён также круг вопросов, подлежащих регламентации на законодательном уровне, определены также и виды законодательных актов, которые должны приниматься по данным вопросам. Например, в Конституции Нидерландов содержится следующее положение: "Организация, состав и полномочия Государственного Совета устанавливаются Актом парламента..." [*\(177\)](#). В Испании полномочия и порядок формирования Государственного Совета должны регулироваться органическим законом (ст. 107).

При характеристике законодательства о Государственном совете следует отметить следующее: наряду с большим количеством актов по данному вопросу в одних странах (Италия, Нидерланды, Люксембург), в других действует комплексный акт, в котором закреплены компетенция, состав и порядок деятельности Государственного совета [*\(178\)](#).

Избрание закона в качестве основного акта, в котором должны быть урегулированы вопросы, связанные с организацией и порядком деятельности Государственного совета, не является повсеместной практикой. В настоящее время основным актом по этим вопросам во Франции является Ордонанс от 31 июля 1945 г. [*\(179\)](#)

Определение статуса Государственного совета по конституции

Конституционные формулировки в отношении статуса органа Государственного совета далеко не всегда отражают его действительное положение в механизме разделения властей. Приведем некоторые из них: Государственный совет Испании - высший консультативный орган правительства (ст. 107), в Португалии - политический совещательный орган при Президенте Республики (ст. 141). В Италии Государственный совет определяется как консультативный орган в юридической и административной областях, а также орган охраны законности в административной сфере (ст. 100). Из приведенной конституционной формулировки следует, что Государственный совет Италии осуществляет как консультативные, так и юрисдикционные функции. Следствием "двойного назначения" этого органа является включение

норм о Государственном совете в главы "Правительство" (глава III) и "Магистратура" (глава IV).

В определении статуса Государственного совета Ирландии и Португалии наблюдаются общие моменты, которые заключаются в том, что эти органы осуществляют свою деятельность как консультативные при Президенте. Приведем регламентацию того, что призван делать Государственный совет Ирландии: "помогать и содействовать Президенту по всем вопросам, по которым Президент может консультироваться ... в отношении исполнения и осуществления им тех его полномочий и функций, которые, как установлено Конституцией, исполняются и осуществляются после консультаций с Государственным советом, а также для осуществления таких функций, которые возложены на этот Совет Конституцией" *(180).

Что касается Государственного совета Бельгии, то из его определения как высшего административного суда не следует, что он действительно включен в судебную систему этой страны (в отличие от Государственного совета Греции).

Требуют пояснения конституционные нормы о Государственном совете в некоторых европейских государствах с монархической формой правления.

Так, например, в Дании формально функции государственного управления возложены на Короля, который осуществляет свои прерогативы в Государственном совете. На практике пирамиду исполнительной власти возглавляет Совет министров.

Значительное количество норм, посвященных Государственному совету, содержится в одной из старейших европейских Конституций, действующей и поныне - Конституции Норвежского Королевства от 17 мая 1841 г. По Конституции все полномочия исполнительной власти осуществляются монархом в Государственном совете, хотя на практике они давно перешли к Правительству. Тем не менее сложившееся положение не нашло отражения в Основном законе этой страны.

Первые конституционные акты близкого соседа Норвегии, но с иной формой правления, - Финляндской Республики - предусмотрели создание Государственного совета. Согласно "Форме правления", исполнительная власть должна была осуществляться Президентом, при котором для управления страной создавался Государственный совет *(181). Последующие конституционные реформы изменили положение Президента в механизме разделения властей. Функции исполнительной власти стали в полном объеме осуществляться Правительством, официальное название которого - "Государственный совет".

3. Полномочия Государственных советов

Более четкая характеристика положения Государственного совета в механизме разделения властей в каждой конкретной стране может быть дана при анализе полномочий этого органа.

1. Сфера законодательства. Следует выделить несколько направлений в деятельности Государственных советов в сфере законодательства. Прежде

всего речь идет о даче заключений на проекты актов законодательного или регламентарного характера. Под эгидой Государственного совета происходит работа по подготовке нормативных актов. Например, во Франции в царствование Наполеона Государственным советом были, в частности, подготовлены пять кодексов.

В ряде стран Государственный совет следит также за уровнем разработки нормативной базы.

Остановимся более подробно на некоторых направлениях в деятельности Государственного совета в сфере законодательства.

Большинство Государственных советов осуществляют предварительный контроль за законодательством (в широком смысле, в том числе за актами регламентарного характера). Дача заключений на проекты законодательных актов - одна из важнейших составляющих их деятельности.

В зависимости от характера таких заключений можно выделить несколько моделей. Прежде всего, следует отметить, что наличие заключения Государственного совета на законопроект является необходимым условием для его дальнейшего прохождения. Так в соответствии со ст. 39 Конституции Франции законопроекты обсуждаются в Совете министров только после рассмотрения их Государственным советом и вносятся в бюро одной из палат.

Кроме того, законодательные акты по вопросам, которые носят регламентарный характер, могут быть изменены декретами также после того, как их рассмотрит Государственный совет (ст. 37). И, наконец, ордонансы принимаются Советом министров только в том случае, когда имеется заключение Государственного совета (ст. 38). Вместе с тем следует отметить, что обязательной силы такие заключения не имеют. Влияние Государственного совета на принятие или отклонение законопроекта, скорее, обусловлено тем, что этот орган демонстрирует высокий профессионализм, а не участие в политических спорах.

В последнее время наметилось новое направление в деятельности Государственного совета Франции в области законодательства. Такое положение явилось следствием того, что в соответствии с конституционными поправками Правительство должно передавать в Национальное собрание и Сенат проекты актов Европейских сообществ и Европейского Союза законодательного характера (ст. 78-4), а правовая экспертиза актов указанных международных организаций на предмет установления, какие из них не относятся к законодательству с точки зрения французской правовой доктрины, была передана Государственному совету.

Полномочиями консультативного характера в сфере законодательства наделен также Государственный совет Италии, который осуществляет свою деятельность в этой области по запросу Правительства или отдельного министра. Законопроекты, вносимые в Парламент после заключения Государственного совета, имеют специальные реквизиты: "заслушав мнение Государственного совета". Последнее, несомненно, является дополнительным аргументом при принятии окончательного решения.

В отличие от практики, сложившейся во Франции и в Италии, Государственный совет Люксембурга наделен более широкими полномочиями в

области законодательства. Любой законопроект до поступления в Палату депутатов подлежит обязательному рассмотрению в Государственном совете для определения его соответствия Конституции и международно-правовым актам.

Важной, с точки зрения полномочий этого органа в части законодательства, является конституционная норма о том, что "статьи (имеются в виду статьи закона) голосуются Палатой ... с учетом мнения Государственного совета" (ст. 33 bis) *(182).

Влияние заключений Государственного совета на акты законодательного характера более четко сформулировано в Конституции Нидерландов: "Государственный совет или отдельные члены Государственного совета представляют рекомендации по законопроектам, принимают общие административные правила и выносят на одобрение Генеральных штатов международные договоры. Отклонение указанных рекомендаций допускается в случаях, установленных Актом парламента" (ст. 73, п. 1).

В Испании Государственный совет дает заключение по запросам Правительства или автономных объединений в лице председателя в обязательном порядке, если это требование содержится в законе. В остальных случаях обращение к Государственному совету за заключением носит факультативный характер.

По каким вопросам Государственный совет Испании дает заключения? В соответствии с Законом от 22 апреля 1980 г. различается компетенция пленума и компетенция постоянной комиссии. В рамках пленума Государственный совет оценивает, в частности, проекты законодательных декретов; проекты декретов по выполнению или изменению международных договоров, конвенций и соглашений. Государственный совет также должен давать толкование актам, принятым международными организациями.

В свою очередь постоянная комиссия Государственного совета принимает решения относительно любых договоров и конвенций, для имплементации которых требуется принятие соответствующих решений на государственном уровне; положений регламентарного характера по реализации договоров, конвенций и иных актов международного характера; регламентов или иных актов общего применения по реализации законов; проектов органических законов, которыми предусматривается передача полномочий региональным автономным объединениям. Постоянной комиссией выносятся также рекомендации о "конфликте компетенции" различных административных органов, в отношении некоторых административных актов и т.д.

В отношении решений, принимаемых Государственным советом, в Законе от 22 апреля 1980 г. "О Государственном совете" имеется следующее положение: "Мнение Государственного совета не является связывающим, если оно противоречит законодательству" (ст. 2, п. 3). Вместе с тем вряд ли можно говорить о том, что заключения Государственного совета выходят за рамки его рекомендаций, что соответствует конституционному статусу Совета как высшего консультативного органа Правительства.

Какая роль отводится Государственному совету Российской Федерации в сфере законодательства? Как сказано в Положении - это рассмотрение по

предложению Президента проектов федеральных законов и указов, имеющих общегосударственное значение, а также обсуждение проекта закона о федеральном бюджете *(183).

В случае, если Совет выносит решение о необходимости принятия федерального конституционного закона, федерального закона или внесения в них поправок, проект соответствующего акта вносится в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы Президента РФ.

Помимо заключений на проекты законов, а также проекты актов регламентарного характера Государственные советы осуществляют мониторинг уровня законодательного регулирования в стране. Выводы Государственного совета доводятся до сведения органов, наделенных правом законодательной инициативы. Среди нормативных актов, содержащих специальные положения в этой области, можно отметить французский Ордонанс от 31 июля 1945 г.

4. Административная юрисдикция Государственных советов

В деятельности Государственных советов различных европейских государств в административной сфере наблюдаются как общие закономерности, так и определенные особенности.

Так, одним из направлений в деятельности Государственных советов в странах, которые восприняли французскую модель, является контроль за актами, издаваемыми административными органами, и отправление правосудия в административной сфере. В частности, полномочия Государственного совета Греции включают:

а) отмену (по ходатайству) исполнительных актов административных властей вследствие превышения власти или нарушения закона;

в) пересмотр (по ходатайству) окончательных решений административных судов вследствие превышения власти или нарушения закона;

с) судебное рассмотрение административных разногласий существенного порядка (ст. 95 Конституции).

В подавляющем большинстве стран, где контроль за администрацией осуществляется специальными судебными органами, Государственный совет выступает как высший орган административной юстиции *(184). В некоторых случаях Государственные советы рассматривают дела по первой инстанции, в других - в порядке апелляции. Государственный совет, как это, например, имеет место во Франции, является также высшей кассационной инстанцией.

При рассмотрении конкретного дела Государственный совет в первую очередь осуществляет оценку правомочий административного органа с точки зрения закона. Он также принимает к производству дела, когда речь идет о злоупотреблении правомочиями: это несоответствие целям, выдвинутым законодателем, методам их осуществления; противоречие между намеченными целями и конечным результатом и т.д.

К примеру, в качестве первой и окончательной инстанции Государственный совет Франции рассматривает дела по жалобам с целью

отмены декретов Президента или премьер-министра, а также нормативных актов, издаваемых министрами. Он выступает, кроме того, в качестве первой и окончательной инстанции по спорам в отношении характера полномочий высших должностных лиц Республики и по жалобам о законности административных актов, выходящих за рамки юрисдикции одного административного суда.

В настоящее время апелляционная юрисдикция Государственного совета сужена из-за передачи значительной части его полномочий в этой сфере апелляционным судам.

В качестве кассационной инстанции Государственный совет Франции рассматривает дела, когда исчерпаны все иные формы обжалования административных споров. По материалам дела Государственный совет может принять решение о рассмотрении его по существу, если с точки зрения Совета речь идет о вопросах, представляющих особое значение. Возможны и иные решения: аннулирование акта, принятого нижестоящей инстанцией, или передача дела на повторное рассмотрение нижестоящим административным органам.

Государственный совет Италии может не только вынести одно из отмененных выше решений, но и издать предписание, уполномочивающее административный орган принять новый акт.

Форма решений Государственного совета зависит в первую очередь от принятых в конкретной стране актов органов административной юстиции. Например, в Бельгии Государственный совет принимает решение в форме постановления (ст. 160 Конституции).

Что касается правовых последствий неисполнения решений Государственного совета для административного органа, то они четко сформулированы в Основном законе Греции. Административные органы обязаны подчиняться решениям Государственного совета об аннулировании их актов. В случае нарушения такого положения виновные лица привлекаются к ответственности в соответствии с требованиями закона (ст. 95, п. 5).

В рамках указанных предписаний Государственный совет Франции может установить для государственных учреждений штрафные санкции в форме пени, если они не выполняют решений административных судов *(185).

5. Государственный совет и рекомендации президенту

В отличие от тех стран, которые восприняли французскую модель, Государственные советы Португалии и Ирландии, являясь консультативными органами при президенте, выносят рекомендации, природа которых несколько иная по сравнению с теми, о которых мы говорили ранее. Такое положение объясняется в первую очередь тем, что наличие заключения является обязательным условием для принятия президентом решений или совершения действий по определенным вопросам. Перечень таких вопросов строго регламентирован в Основных законах этих стран. Это, однако, не означает, что президент не может обращаться к Государственному совету за рекомендациями

по другим вопросам.

К числу таких вопросов в Португалии относятся важнейшие вопросы с точки зрения функционирования государственного механизма: роспуск Ассамблеи Республики (парламента) и органов автономных областей; увольнение Правительства тогда, когда это требуется для обеспечения нормального функционирования демократических институтов; назначение и отставка министров в автономных областях; объявление войны и заключение мира.

Кроме того, расширен перечень вопросов, по которым требуется заключение Государственного совета, для лица, временно замещающего Президента; назначение в соответствии с избирательным законом даты выборов Президента Республики, депутатов парламента, депутатов в Европейский парламент и депутатов областных законодательных ассамблей; созыв парламента на внеочередную сессию; назначение Премьер-министра; назначение или увольнение с высших военных и дипломатических должностей, а также выполнение функций Верховного главнокомандующего вооруженными силами (ст. 145).

В Конституции нет указания на то, в какой мере заключения Государственного совета могут повлиять на окончательное решение Президента. Однако нельзя оставить без внимания конституционную норму, в соответствии с которой заключения Государственного совета должны быть обнародованы, когда совершаются действия, явившиеся предметом обсуждения в Государственном совете (ст. 146). Такое положение, с нашей точки зрения, дает основание говорить, что "прозрачность" позиций двух сторон (Президента и Государственного совета) является гарантией принятия Президентом взвешенного решения.

Государственный совет Ирландии, как и его аналог в Португалии, являясь консультативным органом при Президенте, также выносит заключение по широкому кругу вопросов. Наличие заключений Государственного совета по этим вопросам является необходимым условием для реализации Президентом его полномочий в том, что касается направления палатам Парламента послания или обращения по любому вопросу государственной важности; созыва заседаний одной или обеих палат Парламента, обращения с посланием к народу. Президент принимает решение также о сокращении установленных сроков обсуждения законопроекта в Сенате по инициативе Премьер-министра, заслушав мнение Государственного совета. И, наконец, к числу полномочий Президента Ирландии относится промульгация законопроектов. Одно из оснований отказа Президента от опубликования закона - направленные ему петиции членов Парламента. Подобные решения принимаются Президентом также, когда есть заключение Государственного совета. Заключение Государственного совета необходимо, когда Президент принимает решение о передаче в Верховный суд законопроектов для определения их соответствия Конституции (кроме финансовых законопроектов, законопроектов об изменении Конституции и определенных в качестве срочных).

В Ирландии, как и в Португалии, усиливается значение Государственного совета в случае, когда Президент не может выполнять возложенные на него по

Конституции полномочия, которые переходят к специальной Комиссии. Государственный совет в таком случае вправе принять постановления, которые, с его точки зрения, необходимы для осуществления полномочий и функций, предоставленных Президенту Конституцией.

6. Состав и формирование Государственных советов

Различные цели и задачи, стоящие перед Государственными советами, обусловили и своеобразие в формировании этих органов в различных европейских государствах.

Исторически сложилось так, что в состав Государственного совета включались лица, находившиеся на высоких административных, военных, судебных или церковных должностях. На этих принципах, в частности, был сформирован первый Государственный совет в России. В проекте об образовании Государственного совета, подготовленном М.М. Сперанским, говорилось следующее: "Государственный совет составляется из особ Высочайшего доверенностью в его сословие призываемых. Члены Совета могут иметь звания в порядке судном и исполнительном. Министры суть члены Совета по их званию. В Совете председательствует Император" *(186). Первым Председателем Государственного совета России был назначен Государственный канцлер граф Н.П. Румянцев.

Положение о назначении на должность в Государственный совет указом короля продолжает существовать в большинстве европейских государств с монархической формой правления и в настоящее время. Вместе с тем эта королевская прерогатива реализуется лишь формально. В силу поставленных перед Государственным советом задач они укомплектованы специальными кадрами. Так, в частности, назначение в Государственный совет Нидерландов происходит по представлению министра внутренних дел и по согласованию с министром юстиции.

Государственный совет Франции (а впоследствии и его аналоги в других европейских государствах) - весьма представительный орган, насчитывающий более 200 членов: вице-председатель, шесть председателей секций; 79 государственных советников, находящихся на действительной службе, 12 экстраординарных государственных советников, 81 докладчик, 33 аудитора 1-го и 2-го классов. Председателем Государственного совета является Премьер-министр, в его отсутствие - министр юстиции.

Подбор членов Государственного совета происходит в двух направлениях: "внутреннем" - из лиц, окончивших Высшую школу администрации; "внешнем" - назначение на должность актом Правительства. Наиболее выдающиеся выпускники Высшей школы администрации участвуют в конкурсе на замещение, как правило, одной из низших должностей в Государственном совете и получают возможность в будущем продвинуться по служебной лестнице. Кроме того, для работы в специальных подразделениях Государственного совета, занимающихся административными вопросами, каждые четыре года назначается 12 государственных советников. По своему

статусу члены Государственного совета являются государственными чиновниками.

Государственный совет Испании возглавляет один из наиболее видных юристов страны, который назначается на эту должность декретом Правительства. В работе Государственного совета принимают участие без ограничения срока пребывания в должности постоянные советники - министры, университетская профессура, а также лица, по своей профессиональной подготовке отвечающие требованиям для выполнения задач, которые стоят перед Советом. Такие назначения производятся на основании специальных правительственных распоряжений.

Вторую группу составляют государственные советники, которые являются членами Государственного совета по должности: президент Королевской академии, руководители академий политических наук и права, Генеральный контролер, председатель Коллегии адвокатов и др. И, наконец, на четыре года в Государственный совет Испании вводятся десять членов, которые выбираются из депутатов, членов Конституционного суда, ректоров университетов и др. При таком комплектовании Государственного совета в нем может проводиться экспертиза любых сложных дел, в частности, даваться оценка действиям административных органов, имеющим политический характер.

Что касается Государственных советов в европейских государствах, где главой государства является президент, то в формировании этих органов следует отметить два общих момента. Во-первых, члены Государственного совета назначаются на должность главой государства. Кроме того, в Государственном совете представлены высшие должностные лица государства. Однако в последнем случае этот вопрос решается с учетом тех политических реалий, которые имеют место на момент создания таких органов. Отсюда, в частности, и выбор в Российской Федерации модели, когда членами Государственного совета являются руководители высших исполнительных органов власти субъектов Федерации. Кроме того, в случае востребованности Президентом, членами Государственного совета РФ могут стать лица, два или более срока уже занимавшие аналогичные должности.

Несколько иная схема для формирования Государственного совета выбрана в Португалии - его членами являются: Премьер-министр; председатель Конституционного суда; Блуститель справедливости (омбудсмен), председатели областных правительств. Уважение к лицам, которые занимали должность президента, нашло отражение в том, что они также автоматически вводятся в состав Государственного совета Португалии, если только они не были лишены своего поста в соответствии с конституционными предписаниями. "Баланс интересов" различных ветвей власти достигается путем назначения пяти членов Государственного совета Президентом и пяти - Ассамблеей Республики. В Ирландии число членов Государственного совета, назначаемых Президентом, не должно превышать семи.

Что касается правового статуса членов Государственного совета в различных европейских государствах, то он соответствует тем задачам, которые призваны решать эти органы. В странах, где Государственные советы созданы по французской модели, члены Совета являются государственными служащими,

на которых распространяются все положения, действующие в отношении лиц, находящихся на публичной службе.

Иная картина наблюдается в странах, где Государственный совет является консультативным органом при президенте. Главенство президента в иерархии государственных институтов предопределило и наделение лиц, оказывающих ему помощь, особыми привилегиями и иммунитетами. В частности, члены Государственного совета освобождены от юридической ответственности за выражение мнения, в том числе в ходе голосования. Кроме того, в Португалии члены Государственного совета не подлежат наказанию в уголовном порядке, за исключением случаев совершения ими тяжкого преступления. Не останавливаясь подробно на "мерах защиты" членов Государственного совета, хотелось бы только отметить, что законодательством для них предусмотрены гарантии, аналогичные тем, которыми пользуются депутаты парламента [*\(187\)](#).

7. Порядок деятельности Государственных советов

В зависимости от полномочий Государственных советов можно выделить несколько моделей их деятельности.

Начнем с описания старейшего из таких органов - Государственного совета Франции. Структурными подразделениями Государственного совета являются секции. Консультативная работа осуществляется в четырех секциях - внутренних дел, финансов, публичных работ и по социальным вопросам. Наиболее сложные вопросы, рассматриваемые по подведомственности в одной из указанных секций, могут быть переданы в вышестоящий орган - Генеральную ассамблею; решения, которые должны быть приняты в срочном порядке, передаются в Постоянный комитет.

Дела в каждой из указанных секций проходят несколько стадий рассмотрения. Запрос Правительства передается одному из государственных советников, который готовит все материалы для принятия решения по нему на секции. Интересы государства (конкретного министерства) поддерживает правительственный комиссар. Решение принимается в ходе обсуждения, по спорным вопросам проводится голосование. По некоторым запросам эта стадия рассмотрения дела является окончательной.

В рамках секции по административным спорам Государственного совета Франции создано десять подсекций. В них проводится подготовительная работа для принятия окончательного решения на секции. Рассмотрение дел в секции по административным спорам не носит публичного характера, интересы сторон представлены адвокатами.

Во многом аналогичен и порядок деятельности Государственных советов в других странах, где они сформированы по французскому образцу.

Нельзя сказать, что все Государственные советы, имеющие статус консультативных органов при президенте, осуществляют возложенные на них задачи в едином русле. Общие элементы в порядке их деятельности касаются только того, что их созыв осуществляется президентом, который руководит

обсуждением вопросов в Совете. Все подготовительная работа по проведению заседаний в Совете проходит в рамках секретариата (администрации президента).

В Португалии и Ирландии заседания Государственного совета проводятся в основном для вынесения рекомендаций, необходимых для принятия президентом конкретного решения, тогда как в России они созываются на регулярной основе - не реже одного раза в три месяца. Эту работу в РФ обеспечивает Президиум Государственного совета в составе семи его членов, назначаемых президентом из числа членов Государственного совета. Для подготовки вопросов, которые являются предметом обсуждения, создаются постоянные и временные рабочие группы.

Кроме того, порядок принятия решений Государственными советами этих стран различен. В Регламенте Государственного совета Португалии имеется норма, в соответствии с которой решение по конкретному вопросу принимается в ходе голосования [*\(188\)](#). В Положении о Государственном совете Российской Федерации подобное требование сформулировано таким образом, что его можно трактовать как исключительное право Президента назначать голосование или воздержаться от подобной процедуры [*\(189\)](#).

Определенным своеобразием отличается порядок деятельности Государственного совета Испании, который принимает решения в рамках пленума и постоянной комиссии, а также в сессионном порядке двух структур. Что касается решений Государственного совета, то они вырабатываются в ходе голосования и доводятся до сведения соответствующего административного органа.

8. Некоторые выводы

Государственные советы ряда европейских государств - важнейшие государственные учреждения, осуществляющие различные функции.

Государственные советы, созданные по французской модели, являются консультативными органами при правительстве и одновременно высшими органами административной юстиции.

Государственные советы в Португалии и Ирландии имеют статус консультативных органов при президенте. Вместе с тем заключения этих органов являются обязательными при принятии президентом решений по важнейшим для судеб страны вопросам.

И, наконец, в некоторых европейских государствах "Государственный совет" - это официальное название правительства.

Оценка деятельности государственного органа с точки зрения объема его работы не всегда дает точную картину того, какое место этот орган занимает в государственном механизме, тем более если речь идет об органах с различными полномочиями. Тем не менее в портфеле Государственного совета Франции, например, накануне реформы 1987 г. находилось около 24 тысяч дел, а в настоящее время секция по административным спорам французского Государственного совета выносит около восьми тысяч решений в год. Если

сравнивать количество заседаний Государственных советов Португалии и Ирландии с количеством заседаний, проводимых другими Государственными советами, то они весьма незначительны. Так, например, в Португалии их было: в 1996 г. - одно, в 1997 г. - два, в 1998 г. - три, в 1999 г. - четыре. В последующие годы Президент Португалии созывал этот орган также периодически *(190). Что касается Государственного совета РФ, то в последние годы не только возросло количество рассматриваемых им вопросов, но и подготовленные им концепции легли в основу важнейших законопроектов *(191).

Периодически в российских политических кругах поднимается вопрос об изменении статуса Государственного совета. Уже в настоящее время, до того, как этот вопрос будет переведен в практическую плоскость, могли бы быть внесены изменения в порядок его деятельности с учетом опыта Государственных советов европейских государств. В частности, речь может идти о принятии специального закона о Государственном совете.

Кроме того, требует особого внимания регулирование в различных европейских конституциях проведения в Государственном совете голосования для принятия решений не по воле или желанию президента, а в случаях, прописанных в конституции (или законе), что, безусловно, должно повысить статус этого органа.

§ 16. Конституционные основы судебной власти в зарубежных государствах Европы

1. Предварительные замечания

Закрепление в конституционно-правовой доктрине и нормативно-правовых актах отдельных стран Европы такого словосочетания, как "судебная власть", предполагает не только формально-юридическое признание принципа разделения властей. Это означает также законодательное признание самостоятельности, независимости и исключительности судебной деятельности в общем механизме реализации государственной власти. В сферу этих судебновластных отношений включаются вопросы формирования и организации деятельности судебных учреждений, организационно-правовой порядок реализации полномочий и гарантий осуществления судебной власти и пр.

В абсолютном большинстве современных конституций государств Европы имеются специальные разделы, в которых нашли отражение конституционные основы судебной власти: определение судебной власти, основные принципы организации и деятельности судебной системы (принципы судостроительства и судопроизводства, правовой статус судей), судебные гарантии прав и законных интересов граждан, основы конституционного правосудия. Соответствующие главы, титулы или разделы европейских конституций могут иметь самые различные названия *(192).

Целый ряд основополагающих или развивающих положений закрепляется в отраслевом, процессуальном и судостроительном законодательстве, в прецедентных нормах и нормах важнейших международно-правовых актов. Так,

Конституция Италии регулирует лишь основы судоустройства (ст. 101-110) и судопроизводства (ст. 111-113), а более подробное регулирование содержится в Уложении о судоустройстве 1941 г. и в процессуальном законодательстве, в частности, в Гражданско-процессуальном кодексе 1942 г. и Уголовно-процессуальном кодексе 1989 г. В Конституции Франции раздел о судебной власти содержит всего три статьи, а большинство вопросов по организации и деятельности судов относится к отраслевому законодательству (Закон о Высшем совете магистратуры 1958 г., Закон о статусе магистратуры 1958 г., Закон о Высокой палате правосудия 1959 г., Закон о Конституционном Совете 1958 г., Кодекс судоустройства 1978 г.).

Исходными постулатами концепции судебной власти как самостоятельной, автономной, отличной от других ветвей государственной власти являются следующие положения, нередко прямо закрепленные в конституциях стран Европы. Во-первых, наделение властным характером не только отдельного суда, а всей судебной системы в целом. Во-вторых, нормативное признание и реальное воплощение принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную [*\(193\)](#). В тексте Конституции Литвы, например, *expressis verbis* закреплен только первый постулат: "государственная власть в Литве осуществляется Сеймом, Президентом и Правительством, Судом" (ч. 1 ст. 6). Сам же принцип разделения властей в Конституции Литвы прямо не упоминается, но формулируется в ряде решений Конституционного Суда [*\(194\)](#). Конституционно-правовая доктрина ФРГ также акцентирует внимание на значении судебной власти в правовом государстве. Так, немецкий автор монографии о правосудии в Германии В. Хайде утверждает, что "в системе разделения властей правового государства на одной стороне находится правосудие, а на другой - противостоящие ему законодательная и исполнительная власть" [*\(195\)](#). Федеральный конституционный закон Австрии 1920 г. о судебной власти говорит в подразделе "В" Раздела третьего "Исполнительная власть Федерации" (ст. 82-94), но при этом в ст. 94 специально подчеркивается, что "юстиция отделена от управления на всех уровнях".

В современный период в европейских государствах наметились две основные тенденции развития судебной власти как самостоятельной и независимой ветви единой государственной власти. С одной стороны, это повышение роли судебной практики и авторитета судебных структур. С другой стороны, создание специальных органов в области управления юстицией, укрепление системы судебных сообществ.

Первая тенденция приводит к тому, что в европейских странах континентальной системы права, несмотря на отсутствие прецедента в официально признанной системе источников права, существенно повышается значение функции судебного правотворчества. Важнейшим и практически общепризнанным прецедентным институтом становится сегодня судебная практика Европейского Суда по правам человека. Как замечает Л. Вильдхабер, "Европейский Суд по правам человека превратился в своего рода центр нервной системы защиты прав человека, действующей через национальные правовые системы 41 европейского государства" [*\(196\)](#). Издаваемый в рамках

Венецианской комиссии (Европейской комиссии за демократию через право) Бюллетень конституционной судебной практики и База данных CODICES с текстами избранных судебных решений также способствуют ускорению распространения информации о судебной практике европейских стран на языках-посредниках и развитию трансконституционализма, позволяющего национальным судам обогащаться конституционной практикой своих коллег [*\(197\)](#).

Вторая тенденция приводит к созданию системы специальных органов судейского сообщества с компетенцией в области управления юстицией. В эту компетенцию входят вопросы назначения на судейские должности и формирование судейского корпуса, вопросы дисциплинарной ответственности, реорганизации судов и пр. В большинстве европейских конституций эти структуры закреплены в качестве институтов судейского самоуправления и включены в число органов, хотя и представляющих судебную власть, но не имеющих собственно судебных функций (Высший совет магистратуры - во Франции, в Италии, Португалии, Молдове; Высший совет юстиции (правосудия) - в Албании и Бельгии; Генеральный совет судебной власти - в Испании; Высший судебный совет - в Болгарии; Государственное судебное вече - в Хорватии и т.п.).

Согласно Конституции Польши 1997 г. "Всепольский Судебный Совет стоит на страже независимости судов и независимости судей" (ст. 186). В соответствии с Конституцией Испании Генеральный совет судебной власти призван управлять судебной властью в качестве руководящего органа судейско-прокурорского сообщества (ч. 2 и 3 ст. 122) [*\(198\)](#). Ежегодно этот орган направляет Генеральным кортесам и Правительству Испании доклады о состоянии и деятельности органов судебной власти в стране. В Княжестве Андорра Высший совет правосудия в качестве "органа представительства, руководства и управления судебной системой" осуществляет контроль за независимостью и нормальным функционированием правосудия, назначает судей первой инстанции и магистратов, осуществляет над ними дисциплинарную функцию и следит за тем, чтобы судебная администрация располагала достаточными средствами для ее нормального функционирования (ст. 89 Конституции). Республиканский судебный совет по Конституции Республики Македония помимо традиционных функций наделяется также правом оценивать профессионализм и добросовестность судей в процессе осуществления их полномочий и предлагать две кандидатуры в Конституционный суд Республики (ст. 105). Согласно Конституции Республики Кипр Верховный суд страны является одновременно и Верховным судебным советом, в компетенцию которого входит назначение, повышение, перевод на другую должность, прекращение службы и увольнение судей, а также прочие дисциплинарные меры по отношению к ним (ст. 157).

В целом степень самостоятельности, независимости и авторитета судебной власти в европейских государствах определяется историческими особенностями и традициями, уровнем правосознания и правовой культуры общества, господством тоталитарной или правовой государственности и другими факторами [*\(199\)](#). Важнейшую роль в этом играет конституционное

закрепление прогрессивных принципов судоустройства и судопроизводства, а также укрепление престижа конституционного правосудия.

2. Конституционные принципы судоустройства

Из трех ветвей власти только судебная власть формируется не на политической, а на профессиональной основе. Автономность судебной власти обеспечивается механизмом самоорганизации и самоуправления, а также путем конституционного закрепления социальных и материальных гарантий независимости судей.

Особо следует подчеркнуть закономерность конституционного закрепления принципов независимости судей и независимости судов, которые рассматриваются как неотделимые и тесно взаимосвязанные, ибо при нарушении хотя бы одной из гарантий независимости наносится ущерб осуществлению правосудия в целом, ограничиваются принципы верховенства права и защиты прав и свобод человека. Этим объясняется и взаимозависимость всех гарантий независимости судов: гарантий личной неприкосновенности судьи или неприкосновенности срока судейской должности, гарантий социального и материального характера (в частности, должностной оклад судьи как во время его пребывания в должности, так и по истечении этого срока), гарантий институционального самоуправления и самоорганизации судебной власти.

Конституционное оформление в европейских государствах получают самые различные аспекты судебной организации: иерархическая структура и иные принципы построения судебной системы; статус и компетенция отдельных инстанций в системе судов (общих, специализированных, конституционных) и др. Однако лишь в немногих конституциях детально расписана судебная система с указанием на другие, помимо высшего, звенья судебной системы (конституции Ирландии, Бельгии, Греции, Португалии). Например, в Конституции Португальской Республики закреплено, что "кроме Конституционного суда существуют следующие категории судов: (а) Верховный суд и суды общей юрисдикции первой и второй инстанций; (б) Верховный административный суд и прочие административные и фискальные суды; (с) Счетная палата" (ч. 1 ст. 209, а также ст. 210, 211, 212, 214); "могут существовать морские суды, арбитражные суды и мировые суды" (ч.2 ст. 209), а также суды по разбору конфликтов (ч. 3 ст. 209) и военные трибуналы (ч. 4 ст. 209 и ст. 213).

Но чаще всего в европейских конституциях речь идет лишь о вышестоящих судебных инстанциях в лице высших (высоких, верховных) судов страны. Так, Конституция Франции специально регулирует основы статуса Высокой палаты правосудия (ст. 67-68) и Суда Республики (ст. 68-1-68-3), а статус остальных судов регулируется Кодексом судоустройства 1978 г. В ФРГ на вершине судебной системы находятся помимо Федерального конституционного суда еще пять верховных судов, каждый из которых возглавляет систему соответствующих судов (ст. 95): Федеральная судебная палата, Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный трудовой

суд и Федеральный социальный суд. Для обеспечения единства судебной системы и унификации судопроизводства эти суды образуют Сенат, статус которого регламентируется Законом о соблюдении единообразия в судебной практике верховных судов Федерации 1968 г.

В большинстве европейских стран в конституциях и законодательных актах о судостроении закрепляется иерархическая, как правило, трехзвенная структура судебной системы: суды первой инстанции ("суды малой инстанции", муниципальные, окружные, районные, уездные, участковые суды, суды магистратов, суды графств, суды коммун, мировые судьи и пр.); суды второй инстанции (апелляционные, краевые, областные суды и пр.); верховные (высокие или кассационные) суды. Подобная иерархия судов и их территориальная подсудность соответствуют административно-территориальному делению государств. Два низших звена судебной системы нередко определяются в зависимости от суммы иска в споре, а высшее звено представлено исключительно инстанцией по пересмотру судебных решений нижестоящих судов. Эта функция частично присуща и среднему звену, но опять же при сохранении контроля со стороны вышестоящего суда.

В некоторых федеративных государствах Европы не закрепляется обязательное параллельное или автономное сосуществование двух судебных систем - федеральной и субъектов федерации. Так, в ФРГ и Австрии суды земель и высшие федеральные суды входят в единую централизованную систему. В Германии специальный закон, одобренный Бундесратом, может предусмотреть, что федеральную юрисдикцию по делам о нарушениях мирной жизни народов (ч. 1 ст. 26 Основного Закона) и о защите государства могут осуществлять суды земель. Высшие земельные суды Германии в качестве первой инстанции рассматривают дела о преступлениях против мира, о геноциде, о посягательствах на конституционный порядок, о государственной измене. Кроме того, закон земли может предписать, что федеральные палаты являются последней инстанцией по делам о применении права земель (ст. 99 Основного Закона) *(200). При этом Верховный федеральный суд рассматривает жалобы на решения высших судов земель только в ревизионном порядке, который, в отличие от апелляционной процедуры, предполагает рассмотрение жалобы, если она затрагивает принципиально важные вопросы права, не вопросы факта, или если она подана на решение высшего суда земли, расходящееся с решением Верховного федерального суда. С 1968 г. в ФРГ действует Общий сенат высших федеральных судов. Его заседания созываются, когда Высший федеральный суд намерен иначе решить вопрос права, чем он решается другим Высшим федеральным судом или Общим сенатом.

Согласно Федеральной конституции Австрии, судопроизводство является прерогативой федеральной власти (§ 1 ст. 83). Соответственно, в стране существуют только федеральные суды как таковые, а земли не имеют своих судебных органов. Однако в 1988 г. в каждой из девяти земель Австрии были учреждены независимые административные суды, которые начали функционировать в 1991 г. *(201)

В Швейцарии судостроение, судопроизводство и правосудие по

гражданским делам закреплены в исключительной компетенции кантонов (ч. 3 ст. 64 Конституции). В Республике Кипр наряду с общегосударственными судами действуют общинные суды по гражданским делам, имеющим отношение к личным правам и религиозным вопросам, хотя суды Республики также могут рассматривать аналогичные дела при условии применения соответствующего общинного закона (ст. 160 Конституции).

Характерной чертой судеустройства в европейских государствах является полисистемность, сочетание нескольких подсистем общих и специализированных судов. Наряду с подсистемой общих судов во главе с верховным (высоким или кассационным) судом выделяются подсистемы таких специализированных судов, как административные, трудовые, социальные, торговые (коммерческие), патентные, страховые, ювенальные, военные, церковные, суды по пенитенциарному надзору, суды государственной безопасности, коронерские суды, полицейские трибуналы, а также особая подсистема конституционных судов.

Суды по пенитенциарному надзору действуют в Испании и Финляндии. Они рассматривают вопросы об изоляции опасных рецидивистов, дела об исполнении наказаний в виде лишения свободы и мер пресечения, об охране прав и интересов заключенных, осуществляют судебный контроль за применением дисциплинарной власти в пенитенциарных учреждениях. Суды государственной безопасности действуют в Турции. Они учреждены для борьбы с правонарушениями против неделимой территории и национальной целостности государства, свободного демократического порядка или против Республики, а также правонарушениями, непосредственно затрагивающими внутреннюю и внешнюю безопасность государства (ст. 143 Конституции). Коронерские суды существуют в Великобритании. Коронером (coroner) называется следователь, занимающийся расследованием случаев насильственной или внезапной смерти либо смерти по неустановленным причинам. Полицейские трибуналы действуют в Бельгии для рассмотрения дел о незначительных правонарушениях и деликтах, связанных с нарушением правил дорожного движения и т.п. В ФРГ в соответствии со ст. 96 Основного Закона учрежден Федеральный суд по делам правовой защиты промышленной собственности, который расположен в г. Мюнхене [*\(202\)](#).

Европейские конституции причисляют к особым специализированным судам также счетные палаты или финансовые советы. Так, Конституция Португальской Республики предусматривает, что наряду с административными и фискальными судами функционирует Счетная палата со своими областными отделениями, которая является верховным органом по проверке законности государственных расходов и по судебному рассмотрению финансовых отчетов (ч. 1 ст. 214). Этот орган наделен также полномочием привлекать к ответственности за финансовые правонарушения (п. "с" ч. 2 ст. 214). В соответствии с Конституцией Румынии особый Счетный суд осуществляет контроль над образованием, управлением и использованием финансовых ресурсов государства и публичного сектора и при соответствующих условиях осуществляет также юрисдикционные полномочия (ч. 1 ст. 139). По Конституции Турецкой Республики в обязанности Высшего финансового совета, статус

которого регламентируется в разделе 3 "Судебная власть", вменяется контроль от имени парламента Турции за всеми счетами о доходах и расходах и за собственностью учреждений, финансируемых общими и вспомогательными бюджетами (ст. 160).

В Великобритании в дополнение к основным и специализированным судам сложилась система особых трибуналов, рассматривающих в упрощенном порядке вопросы иммиграции, налогообложения, психического здоровья граждан, землевладения и собственности, социального страхования, транспорта, промышленности, занятости. Членами трибуналов могут быть специалисты-эксперты, не имеющие юридического образования (например, врачи), но председателем трибунала практически всегда является профессиональный юрист.

Большинство европейских государств знакомы с административной юстицией, что нередко находит отражение и на конституционном уровне. Традиционно выделяется четыре основных способа осуществления правовой защиты граждан от неправомерных действий и решений органов исполнительной власти и их служащих: общесудебный, квазисудебный (англосаксонский), административный ("управленческий") и административно-судебный (германский). Так, в ФРГ административные суды включены в единую судебную систему и подчиняются только закону. Они независимы в осуществлении функции правосудия как от административных органов, так и от общих судов.

Согласно Конституции Италии, административная юстиция осуществляется Государственным советом, в функции которого входит осуществление правовой защиты законных интересов граждан, а в особых, оговоренных законом случаях также их субъективных прав в отношении действий государственных органов (ч. 1 ст. 103). При апелляционных судах действует областной Трибунал по делам публичного водопользования, в который входят наряду с магистратами три специалиста гражданской инженерной службы.

Во Франции для разрешения возможных коллизий между двумя ветвями судебной системы (общими и административными судами) создан Трибунал по конфликтам в сфере компетенций *(203). Включенная в Конституцию Швейцарии в 1914 г. статья 114-бис установила федеральную юрисдикцию по административным и дисциплинарным делам, для чего был создан федеральный Административный суд. В швейцарском кантоне Женева также действует конфликтный трибунал, разрешающий споры между административными судами и судами общей юрисдикции.

В отдельных странах Европы к судам специализированной юрисдикции относятся особые суды по импичменту, органы так называемой политической юстиции. Во Франции такими органами являются Высокая палата правосудия и Палата правосудия Республики. Первая обладает исключительной компетенцией судить Президента Республики в случае государственной измены и состоит из парламентариев, избранных их коллегами. Вторая палата, учрежденная в результате конституционной реформы 1993 г., судит членов французского правительства за преступления и правонарушения, совершенные

ими при исполнении своих обязанностей. В Финляндии периодически созывается Высший суд по импичменту, который компетентен рассматривать дела по обвинению в совершении уголовных преступлений членов Государственного совета (правительства), канцлера юстиции, судей Верховного суда или Верховного административного суда. Преследование по таким делам ведется канцлером юстиции или парламентским омбудсменом. В Швеции Верховный суд, который одновременно является высшей судебной инстанцией страны, выступает в качестве суда первой и последней инстанции по делам о должностных преступлениях министров правительства. При этом решение о возбуждении уголовного дела принимается постоянным парламентским комитетом.

Анализ европейских конституций позволяет выделить три типа правовой регламентации специализированной юстиции. Так, в ФРГ специализация судебной системы имеет отраслевой и дробный (многоуровневый) характер. Конституция Франции относит к органам специальной юрисдикции только административные суды и суд по рассмотрению тяжких преступлений высших должностных лиц страны. В целом ряде конституций либо провозглашается принцип единства судебной власти (например, в Конституции Испании), либо вовсе не упоминаются суды специальной юрисдикции.

В рамках общего описания национальных судебных систем в отдельных европейских конституциях можно встретить указание и на органы прокуратуры. Согласно французской модели, прокуратура как в организационном, так и в структурном плане неотделима от судов, не является автономной, самостоятельной по отношению к судебной системе и, как правило, не обладает правом общего надзора за законностью и правопорядком. Во многих европейских странах прокуратура подчинена общему правовому режиму корпуса магистратов наряду с судьями. Согласно Конституции Республики Албания, "прокуроры организованы и действуют при судебной системе как централизованный орган", осуществляют уголовное преследование и представляют государственное обвинение на суде (ст. 148). Конституция Королевства Нидерланды устанавливает, что Генеральный прокурор действует при Верховном суде, назначается на должность указом Короля и пребывает в должности пожизненно (ч. 1 ст. 117). В Бельгии магистраты прокурорского корпуса представляют исполнительную и судебную власти и одновременно входят в судейский корпус, действуя как бы в двойном качестве и участвуя в деятельности обеих ветвей власти *(204).

В ряде европейских стран наблюдается отступление от этой французской модели взаимоотношений между судами и прокуратурой. Коренное отличие прокуратуры Венгрии, например, заключается в том, что здесь прокуратура не включает судебных магистратов, а состоит из государственных служащих, которые надзирают за деятельностью судов, осуществляют надзор за законностью, защищают права граждан и пр. По Конституции Княжества Андорра основная задача прокуратуры состоит в "надзоре за соблюдением законности и применением закона, а также независимостью судов, охраной прав граждан и защитой общественных интересов" (ст. 93). В Испании прокуратура также имеет явные признаки автономной структуры (ст. 124). В Германии

прокуратура действует при всех судах общей юрисдикции, но прокуроры считаются полностью независимыми от судов. К функциям немецкой прокуратуры относятся возбуждение уголовного преследования, руководство следствием, предъявление обвинения, представительство интересов государства в судах.

В некоторых государствах Европы существует такой институт, как судебная полиция (Испания, Италия, Румыния, Молдова, Андорра и др.). В числе немногих конституций, которые содержат указание на этот институт, Конституция Испании. Согласно ст. 126 этой Конституции судебная полиция подчиняется судьям, трибуналам и прокуратуре при осуществлении ими функций по расследованию преступлений, обнаружению и обезвреживанию лиц, совершивших преступления. В соответствии с Органическим законом о судебной власти любое лицо в Испании, состоящее на службе в вооруженных силах или учреждениях безопасности, обязано выполнять в случае необходимости функции судебной полиции. В Конституции Итальянской Республики говорится, что судебная власть непосредственно распоряжается судебной полицией (ст. 110). В Конституции Республики Молдова отмечено, что "судебные инстанции располагают подведомственной им полицией" (ст. 121).

Большое значение в европейских конституциях придается такому аспекту судоустройства и судебной организации, как конституционные принципы, лежащие в основе правового статуса судей: назначаемость (реже - избираемость ординарных судей парламентом по представлению главы государства и частичное избрание членов конституционных судов парламентами); несменяемость судей; независимость судей; судейская несовместимость; судебный иммунитет и др. Все эти принципы тесно взаимосвязаны друг с другом и подчинены общей задаче обеспечения независимости суда и высокого профессионального уровня судей.

Применительно к принципу судейской назначаемости в европейских странах сложились две основные системы: конкурсная система (Италия, Франция, Португалия и др.) и система простого профессионального отбора. Например, в Конституции Италии 1947 г. устанавливается, что "назначение судей производится по конкурсу" (ст. 106). По Конституции Португальской Республики назначение на должность членов Верховного суда осуществляется только по итогам открытого конкурса среди магистратов, работающих в судах и в прокуратуре, и среди других заслуженных юристов (ч. 4 ст. 215).

Принцип судейской назначаемости несколько смягчается правилом об учете мнения высших советов магистратуры и других органов судебного самоуправления. Собственно акт назначения судьи на должность находится, как правило, в ведении главы государства (Австрия, Франция, Румыния и др.) или министра юстиции, но осуществляется по совету с органами судебного самоуправления. Так, в Конституции Польши 1997 г. содержится положение о том, что все профессиональные судьи назначаются Президентом Республики по предложению Всепольского судебного совета (ст. 179). В то же время председателя Верховного суда избирает Государственное собрание Польши большинством в две трети голосов депутатов по предложению Президента Республики.

Закон о судах Литвы предусматривает учреждение специального органа - Совета судей, который и дает Президенту Республики рекомендации относительно назначения, повышения, перевода или освобождения от занимаемой должности судей. Постановлением от 21 декабря 1999 г. Конституционный Суд Литвы признал антиконституционными ряд норм Закона о судах, согласно которым Президент Республики осуществлял свои полномочия относительно формирования судейского корпуса и назначения судей в Суд судейской чести только по представлению министра юстиции. Явно не соответствовала конституционным принципам независимости судей и разделения властей практика делегирования судей в структуры Министерства юстиции и Департамента по судам при Министерстве юстиции, а также практика возбуждения министром юстиции дисциплинарных дел в отношении судей и отстранения их от должности до рассмотрения такого дела Судом судейской чести, который должен оценивать любой неправомерный или неэтичный поступок судьи.

Назначение на судейскую должность предполагается бессрочным или пожизненным, что подтверждается принципом несменяемости судей. Этот принцип также означает запрещение без согласия судьи смещать его, временно отстранять от должности, перемещать или заставлять его раньше установленного срока уходить в отставку (ч. 4 ст. 64 Конституции Франции). В ряде европейских конституций содержатся лишь общие формулировки о том, что судьи отстраняются от должности, увольняются в отставку или на пенсию в строго ограниченных случаях при соблюдении ряда предусмотренных законом гарантий (например, ст. 117 Конституции Испании).

В развивающемся эти конституционные нормы законодательстве о статусе судей содержится детальная регламентация порядка служебных переводов с целью обеспечить несменяемость судей и последовательность в прохождении ступеней судейской карьеры. Исключения из этого принципа допускаются по ограниченному числу оснований, например, вследствие физического состояния судьи, не позволяющего нормально осуществлять судебную деятельность, совершения преступления или серьезного дисциплинарного поступка, грубого нарушения этических и моральных норм и др.

Так, Основной Закон ФРГ называет в качестве основания увольнения судьи нарушение им принципов Основного Закона или конституционного строя земли (ст. 98). В этом случае по ходатайству Бундестага Федеральный конституционный суд большинством в две трети может переместить этого судью на другую должность или отправить в отставку ("судейский импичмент"). В целом, с точки зрения пребывания в должности немецких судей, выделяют четыре правовых статуса судьи: судья может быть назначен на должность пожизненно (после трехлетнего отправления обязанностей судьи), временно (например, судьи Федерального конституционного суда), с испытательным сроком или в силу поручения ему обязанностей судьи (для лиц, только готовящихся к занятию судебной должности) *(205).

В Албании судья Верховного суда может быть освобожден от своих обязанностей республиканским парламентом - Кувендом, проголосовавшим двумя третями всех его голосов, в случае нарушения судьей Конституции, его

умственной и физической недееспособности, совершения преступления или проступка, серьезно дискредитирующих положение и личность этого судьи. Однако такое решение Кувенда должно быть рассмотрено Конституционным судом, который только и может объявить об освобождении судьи от обязанностей (ст. 140 Конституции).

В соответствии с Федеральным Конституционным законом Австрии изменение в устройстве судов может привести к установлению специального срока, в течение которого "судьи могут быть переведены и уволены в отставку без обычно предусмотренных условий" (ст. 88).

В Польше Президент вправе по предложению Всепольского судебного совета отозвать судью, если тот отказался от своей должности, или не исполнял обязанности вследствие болезни более года, или вследствие заболевания либо увечья врачебная комиссия по инвалидности и занятости констатировала у него стойкую неспособность к исполнению обязанностей, или он достиг возраста 65 лет и Всепольский судебный совет не продлил ему срок полномочий до 70 лет, или он вступил в брак с адвокатом, который в течение трех месяцев после этого не прекратил своей профессиональной деятельности. При этом Конституция Польши особо оговаривает, что в случае увольнения судьи в отставку по причине изменения устройства судов или границ судебных округов за ним должен быть сохранен полный должностной оклад (ч. 5 ст. 180).

В Болгарии после трехлетнего пребывания в должности все судьи становятся несменяемыми и могут быть освобождены от должности только в случае выхода на пенсию, отставки, вступления в силу приговора о лишении свободы за умышленное преступление, а также при стойкой физической невозможности исполнять обязанности в течение более одного года.

Согласно Конституции Ирландии каждый судья, который отклонит или выразит пренебрежение к принятию декларации (судейской присяги), автоматически признается освободившим свою должность (ст. 34). Имеется в виду случай, когда судья до официального вступления в должность не произнесет и не подпишет декларацию-присягу следующего содержания: "Перед Всемогущим Богом я ... торжественно и искренне обещаю и заявляю, что я буду честно и добросовестно, наилучшим образом используя свои знания и полномочия, исполнять обязанности Главного судьи (или другого лица) без страха или пристрастия, привязанностей или злого умысла против кого-либо и что я буду поддерживать Конституцию и законы. Бог укажет и поддержит меня" (ст. 34).

Широко распространенной конституционной формулой закрепления принципа независимости судей является следующая: "Судьи независимы и подчиняются только закону". Лаконичная формулировка этого принципа содержится в Конституции Греции: "Правосудие осуществляется судами, состоящими из постоянных судей, пользующихся функциональной и личной независимостью" (ч. 1 ст. 87).

В целом на конституционном уровне могут быть закреплены самые различные элементы принципа независимости судей:

1) никто не вправе давать судьям какие-либо указания либо оказывать на них прямое или косвенное давление;

2) судьи не обязаны давать кому-либо официальные разъяснения по существу рассмотренных ими или находящихся в производстве дел;

3) судья вправе отказаться от применения закона по мотивам его неконституционности;

4) вмешательство должностных лиц в деятельность судей при осуществлении ими своих полномочий может повлечь за собой ответственность;

5) не могут издаваться законы и иные акты, умаляющие независимость судей;

6) судьям запрещено состоять в политических партиях, предписано отказываться от активного политического и партийного участия.

Зарубежные, в частности немецкие, ученые выделяют следующие разновидности независимости судей:

1) независимость судьи, противопоставленная участвующим в деле сторонам (процессуальная независимость);

2) судебная самостоятельность, или независимость судьи от органов несудебной власти, от их решений, распоряжений, инструкций (функциональная независимость);

3) независимость судьи, противопоставленная органам судебной власти, в том числе вышестоящим судам (судейская самоопределенность);

4) независимость судьи, противопоставленная всякому социальному воздействию (социальная независимость);

5) независимость судьи, противопоставленная не относящимся к делу мотивациям (внутренняя независимость) *(206).

Особое внимание отводится в конституциях личной независимости судей, которая связана с вопросами назначения, постоянства занятости, административных изменений, дисциплинарных взысканий, деятельности, несовместимой с обязанностями судьи, гарантиями в области выплаты судьям вознаграждения за труд.

Согласно Конституции Испании судьи "независимы, несменяемы, ответственны перед законом и подчиняются только закону" (ст. 117). Конституция Италии отождествляет независимость судей с независимостью всего судебного сословия - магистратуры: "Магистратура образует автономное и независимое от всякой другой власти сословие" (ст. 104) и "Судьи подчиняются только закону" (ст. 101). В соответствии с Конституцией Республики Албания суды независимы, подчиняются только Конституции и законам, имеют свой особый бюджет, которым они распоряжаются по своему усмотрению, но с соблюдением закона, а вмешательство в деятельность судов или судей влечет за собой ответственность по закону (ст. 144-145).

Конституция Швеции запрещает какому-либо органу, включая Риксдаг, устанавливать, какой приговор должен вынести суд в конкретном случае и каким образом суд должен в иных случаях применять правовые нормы по определенному делу (§2 главы 11). Конституция Польши оговаривает, что судебная независимость не исключает обязанности выполнять распоряжения, данные в порядке судебного управления, однако судья вправе требовать, чтобы распоряжение было ему вручено в письменном виде. Всепольский судебный совет может обратиться в Конституционный трибунал с предложением

рассмотреть вопрос о соответствии Конституции нормативным актам в сфере, в которой они касаются независимости судов и независимости судей (ч. 2 ст. 186).

В Конституции Турецкой Республики независимости судей и судов посвящена довольно детальная статья 138. При выполнении своих обязанностей они должны принимать решения в соответствии с Конституцией, законами, правом в целом, согласно своей совести и внутренним убеждениям. Никакие властные структуры или лица не могут давать указания или инструкции судам или судьям по поводу осуществления правосудия, посылать им циркуляры или давать иные подобные рекомендации или предложения. В парламенте не могут проводиться слушания по вопросу осуществления судебных полномочий в ходе разбирательства дел, которые еще находятся в судебном производстве. Законодательным и исполнительным органам запрещается изменять или задерживать исполнение судебных решений.

В Греции в развитие ст. 87 Конституции принят особый Кодекс регламентации судов и статуса судей (Закон 1756/1988). Любое указание, рекомендация или предложение, направленное судье по поводу рассмотрения дела по существу или в связи с судебной процедурой, недопустимо и рассматривается как дисциплинарное правонарушение (ч. 2 ст. 19 Закона 1756/1988) *(207). Функциональная независимость греческих судей подкрепляется ч. 4 ст. 93 Конституции, согласно которой суды обязаны не применять закон, содержание которого противоречит Конституции.

По Конституции Литвы правосудие осуществляется только судами; судьи и суды при осуществлении правосудия независимы, при рассмотрении дел подчиняются лишь закону. Вмешательство органов государственной власти и управления, членов Сейма, должностных лиц, партий, политических и общественных организаций или граждан в деятельность судьи или суда запрещено и влечет ответственность, предусмотренную законом. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован, не может быть иным способом ограничена его свобода без согласия Сейма (в период между сессиями Сейма - Президента Республики). Председатель и судьи Конституционного суда, Верховного суда и Апелляционного суда Литвы за грубое нарушение Конституции или нарушение присяги, а также при выявлении факта совершения преступления могут быть освобождены от должности большинством в три пятых всех членов Сейма в порядке импичмента. Кроме того, существует исчерпывающий перечень оснований для освобождения от должности судьи, равно как и запрет для судей занимать какие-либо выборные или назначаемые должности, получать какой-либо оклад, за исключением оклада судьи и платы за педагогическую и творческую деятельность, участвовать в деятельности политических партий и организаций. Конституционный суд Литвы в своем постановлении от 12 июля 2001 г. прямо указал, что независимость судей и судов включает в себя два взаимосвязанных аспекта - процессуальную независимость в решении конкретных дел (осуществлении правосудия) и институциональную независимость судебной власти, охватывающей *inter alia* ее организационную и финансовую самостоятельность *(208).

Во Франции, где нет конституционно оформленного принципа

независимости судей, юридическая доктрина связывает эту идею с беспристрастностью судейской деятельности. Принцип беспристрастности судей опирается на нормы Органического закона о статусе магистратов 1958 г. (в редакции 1984 г.), а именно: наличие обязательного текста присяги судей при вступлении их в должность (ст. 6), независимость судей от идеологических и политических отношений (ст. 10), запрет судьям проявлять враждебность к принципам и форме Республики, особая защита судей от любых угроз в их адрес и посягательств, обязанность государства возмещать прямой ущерб, причиненный магистратам этими действиями (ст. 11). В числе процессуальных гарантий беспристрастности судей закрепляется, в частности, положение о том, что судье запрещено рассматривать дело, если он находится в родственных или супружеских отношениях с другим судьей, адвокатом или с одной из сторон.

Тесно связан с принципом независимости судей и с конституционной идеей разделения властей принцип несовместимости судейской должности с иными государственными и общественными должностями. Это означает несовместимость должности судьи с депутатским мандатом или министерским портфелем, а также освобождение судьи от каких-либо партийных и сугубо политических предпочтений и обязательств.

Наиболее детально прописан этот принцип в Конституции Словацкой Республики: "Осуществление функций судьи несовместимо с функцией в ином органе публичной власти, с нахождением на государственной службе, с трудовым правоотношением либо аналогичным трудовым отношением, с предпринимательской деятельностью, членством в руководящем либо контрольном органе юридического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, а также с иной хозяйственной деятельностью либо приносящей доход деятельностью, кроме управления собственным имуществом, научной, педагогической, литературной деятельности либо деятельности в области искусства и членством в Судебном совете Словацкой Республики" (ч. 2 ст. 145а).

В соответствии со ст. 127 Конституции Испании магистраты и судьи, а также прокуроры, пока находятся на службе, не могут занимать другие публичные должности, принадлежать к политическим партиям или профсоюзам. Для них закон предусматривает собственное профессиональное объединение. Установленная несовместимость мандатов, должностей и занятий сотрудников судебной власти должна обеспечить их полную независимость. Профессиональные судьи и магистраты образуют единый корпус (ч. 1 ст. 122). Однако мировым судьям, на должность которых могут назначаться лица, не имеющие степени лицензиата права (высшего юридического образования), разрешается иная профессиональная или коммерческая деятельность.

Конституция Республики Македония прямо запрещает создание и деятельность политических организаций в сфере правосудия (ст. 100).

В Конституции Португалии закреплено, 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 (ст. 222). Ни один судья Великого Герцогства Люксембург, за исключением случаев, предусмотренных законом, не может оказывать Правительству платные услуги, если только он не осуществляет их безвозмездно и при условии, что этим не нарушаются установленные законом условия несовместимости (ст. 93 Конституции).

По греческой Конституции судьи не имеют права получать всякую иную оплачиваемую должность или заниматься иной профессией, кроме случая избрания членами Академии и профессорами либо участия в специальных административных судах и комиссиях (ст. 89). Итальянское законодательство разрешает магистратам занимать неоплачиваемый пост управляющего публичным благотворительным учреждением *(209).

Закон о судьях ФРГ 1961 г. требует от судьи такого поведения во время исполнения служебных обязанностей и вне службы, включая политическую деятельность, которое бы не подрывало уверенности в его независимости *(210).

Судьи обладают иммунитетом и личной неприкосновенностью на случай привлечения к ответственности за вынесенные ими решения или за возникший материальный ущерб. Такая ситуация может возникнуть при совершении судьей неправильных действий или бездействия при осуществлении им профессиональных функций. Однако в законе нередко оговариваются особые случаи отступления от этого правила, но при этом обязательно соблюдается специальная процедура, предусмотренная законом. "Судьи несут ответственность за свои решения только в исключительных случаях, предусмотренных законом" (ст. 221 Конституции Португалии).

Так, например, в Республике Албания судья Верховного суда может быть привлечен к уголовной ответственности только с согласия Кувенда (парламента), а другие судьи - лишь с согласия Высшего совета юстиции (ст. 137). В соответствии с Конституцией Испании, "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" (ст. 121). По Конституции Княжества Андорра "в соответствии с законом и под личную ответственность, возлагаемую на виновников, государство возмещает ущерб, причиненный судебной ошибкой или ненормальной деятельностью судебного корпуса" (ст. 92).

В целом ряде европейских конституций закрепляются такие принципиально важные положения, как запрет чрезвычайных судов, всеобщий и равный доступ к правосудию, отправление правосудия именем народа, право каждого на суд присяжных или рассмотрение дела с участием судебных заседателей.

Запрет на создание чрезвычайных судов как безусловный принцип демократической судебной организации тесно связан с правом каждого на "независимый и беспристрастный суд". Основной Закон ФРГ гласит, что чрезвычайные суды запрещаются, а специальные суды могут учреждаться только законом (ст. 101). В Конституции Италии говорится: "Не могут быть учреждены должности чрезвычайных судей по особым делам" (ст. 102). В Конституции Республики Албания закреплено, что "Кувенд может создать

согласно закону суды для особых сфер, но ни в коем случае - суды чрезвычайные" (ч. 2 ст. 135). По Конституции Республики Польша исключительный суд или ускоренная процедура могут устанавливаться только на время войны (ч. 2 ст. 175).

Менее категоричны конституционные формулировки принципа участия населения в отправлении правосудия: "народ участвует в отправлении правосудия" (ст. 91 Конституции Австрии); "правосудие отправляется именем народа" (ст. 101 Конституции Италии); "участие граждан в отправлении правосудия определяется законом" (ст. 182 Конституции Польской Республики).

Согласно Конституции Австрии (ст. 91), представители народа могут участвовать в отправлении правосудия в двух формах: 1) по наиболее тяжким преступлениям, перечисленным в законе, и по политическим деликтам вопрос о вине разрешают присяжные заседатели (§ 14 УПК Австрии); 2) по другим делам в процессе участвуют шеффены (§ 13 УПК Австрии; § 31-32 Закона о судах по делам несовершеннолетних). Непрофессиональные судьи не участвуют только на предварительном следствии, в суде второй инстанции (кроме суда шеффенов по делам несовершеннолетних) и в Верховном суде.

Конституция Испании устанавливает, что правосудие исходит от народа и осуществляется именем Короля судьями и магистратами (ст. 117). Конституция упрямочивает граждан непосредственно участвовать ("action popular" - осуществлять народное действие) в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей, а также в трибуналах обычного и традиционного права (ст. 125). Институт присяжных заседателей в Испании урегулирован Органическим законом о трибунале присяжных 1995 г. и предполагает следующий состав суда: председательствующий профессиональный судья, девять присяжных заседателей и два запасных.

В Италии в нижнем звене судебной системы предусмотрены так называемые консилиаторы ("советчики"), являющиеся по сути мировыми судьями, рассматривающими малозначительные гражданские дела. В коммуне действует один такой консилиатор, назначаемый Высшим советом магистратуры на три года из числа местных жителей, достигших возраста 25 лет и способных "достойно и независимо" выполнять судебные функции. В Италии функционируют также суды ассизов, рассматривающие дела о тяжких преступлениях в составе двух профессиональных и шести народных судей. Народные судьи ассизов должны быть итальянскими гражданами в возрасте от 30 до 65 лет с образованием не ниже среднего и отвечать общенравственным критериям.

В ФРГ в отправлении правосудия на уровне земель принимают участие заседатели (нем. ehrenamtliche Richter - "почетные судьи"), которые в уголовном процессе именуется шеффенами, а в палатах по торговым делам - торговыми судьями. Списки этих судей составляются общинами либо они выдвигаются соответствующими объединениями по интересам из немцев в возрасте от 25-30 до 70 лет, а затем избираются на должности соответствующими выборщиками или назначаются компетентными министрами или правительствами земель на срок до восьми лет.

В Португалии допускается участие так называемых общественных судей в

судебном рассмотрении дел из области трудовых отношений, нарушений в сфере государственного здравоохранения, мелких деликтов, исполнения наказаний или других дел, при разборе которых особое внимание по праву уделяется поправным социальным ценностям (ч. 2 ст. 207 Конституции).

Конституция Республики Македония закрепляет иммунитет присяжных заседателей, которые не могут быть привлечены к ответственности за высказанное мнение и принимаемое решение в ходе судебного процесса (ст. 103).

3. Конституционные принципы судопроизводства

Большинство конституций государств Европы закрепляет принципы отправления правосудия, которыми суд руководствуется при рассмотрении конкретных дел (принципы судебной деятельности) и которые являются гарантией от несправедливого правосудия и судебного произвола (судебные гарантии граждан).

В этот универсальный "каталог принципов" обычно включаются следующие основополагающие положения, закрепленные в национальных конституциях: транспарентность правосудия (гласность, публичность, официальность и открытость); состязательность судебного процесса; устный характер судопроизводства; презумпция невиновности; принцип "non bis in idem" (недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние); принцип надлежащей судебной процедуры ("due process"); мотивированность и обоснованность судебных решений; право граждан на судебную защиту с гарантией надлежащей подсудности (право на законный суд).

Системообразующим является принцип "due process", который до сих пор не получил адекватного отражения на конституционном уровне. Он трактуется в доктрине и судебной практике европейских стран как собирательное понятие, которое означает обязательность соблюдения всех конституционных принципов судопроизводства и процессуальных гарантий по защите прав и свобод граждан.

Так, согласно Конституции Франции "никто не может быть наказан иначе как в силу закона, принятого и обнародованного до совершения правонарушения и надлежаще примененного" (ст. 8). Конституция Испании предусматривает гарантии бесплатного правосудия для малоимущих, открытость и публичность процесса, ответственность государства за ущерб, причиненный судебной ошибкой, запрет дискриминации по признаку происхождения, расы, пола, религии и пр. В Основном Законе ФРГ устанавливается, что "отсутствие средств не служит препятствием к получению правосудия" и "каждый должен быть выслушанным". В Конституции Италии закрепляются два редко встречающихся в конституциях составных элемента принципа "due process": "Наказания не могут состоять в мерах, противных чувству человечности, и должны быть направлены на перевоспитание осужденного" (ст. 27) и запрет экстрадиции по запросу другого государства за политические преступления (ст. 26). В Конституции Турецкой Республики

рассматриваемый принцип проявляется, в частности, в том, что "судебные органы обязаны завершить судебные разбирательства в кратчайшие сроки и с минимальными затратами" (ст. 141).

Австрийские ученые Э. Фореггер и Е. Серини выделяют 11 принципов надлежащей судебной процедуры, из них шесть конституционных: проведение процесса законным судьей (абз. 2 ст. 83 Конституции и § 1 УПК Австрии), независимость судопроизводства (абз. 1 ст. 87 Конституции), устность (абз. 1 ст. 90 Конституции и § 252, 258 УПК), гласность (абз. 2 ст. 90 Конституции и § 228 УПК), принцип обвинения (абз. 2 ст. 90 Конституции и § 2 УПК), участие представителей народа в судопроизводстве (ст. 91 Конституции и § 13, 14 УПК). Остальные пять принципов закреплены в уголовно-процессуальном законодательстве Австрии: публичность (§ 2 УПК), исследование материальной истины (§ 3 УПК), законность (§ 34 УПК), непосредственность (§ 252, 258 УПК) и свободная оценка доказательств (§ 258 УПК) *(211).

Концептуальное значение для общеевропейского правового пространства имеет принцип транспарентности правосудия. Его составляющими являются гласность, публичность, официальность и открытость судебного процесса. Все они закрепляются в том или ином соотношении в большинстве европейских конституций.

Судебное разбирательство является открытым, что означает, в частности, доступ всех заинтересованных лиц и вообще публики в зал судебного заседания. Исключение составляют случаи, когда возникает потребность в защите чести и достоинства личности, в охране общественной морали и нравственности, в обеспечении нормальной деятельности суда. Так, в соответствии с Конституцией Греции, "заседания любого суда являются публичными, если только он своим решением не сочтет, что гласность оказалась бы вредной для общепринятых норм морали или что имеются особые причины для охраны частной или семейной жизни участников процесса" (ч. 2 ст. 93).

По Конституции Республики Хорватия полностью или частично закрытые судебные разбирательства могут проводиться при рассмотрении дел несовершеннолетних, при разрешении брачно-семейных споров и дел, связанных с опекой и усыновлением, либо в целях защиты частной жизни сторон, сохранения военной, служебной или коммерческой тайны, защиты безопасности или обороноспособности государства (ст. 117).

В Конституции Республики Молдова специальная статья 117, которая именуется "Гласность судебных разбирательств", содержит следующее: "Во всех судах судебные заседания проводятся открыто. Судебное разбирательство в закрытом заседании допускается только в случаях, установленных законом, с соблюдением всех правил судебной процедуры". Гласность проявляется также в реализации права средств массовой информации на освещение судебной деятельности и конкретных судебных процессов при условии соблюдения принципа презумпции невиновности.

В практике европейских судов общей и специализированной юрисдикции (за исключением, пожалуй, административных судов) преобладает устное судопроизводство, что является необходимой гарантией выяснения позиций

всех участников процесса ("каждый имеет право быть выслушанным судом") и исследования всех релевантных обстоятельств. Это создает также благоприятные предпосылки для гласности и непосредственности судопроизводства и участия в нем непрофессиональных судей. "Разбирательство по гражданским и уголовным делам в судах, которые выносят по ним решения, проводится устно и гласно. Исключения определяются законом" (абз. 1 ст. 90 Конституции Австрии).

Рассматриваемый принцип устности судопроизводства требует, чтобы основания для вынесения приговора или иного судебного решения устанавливались судом только после устного судебного разбирательства, рассмотрения и исследования в судебном заседании доказательств, представленных органами расследования и допущенных к рассмотрению непосредственно в суде. Согласно Конституции Испании, "судебное разбирательство является преимущественно устным, особенно по уголовным делам" (ст. 120), что не исключает использование письменных материалов, и ведется оно, как правило, на официальном языке - кастильском наречии испанского языка, хотя может быть использован и официальный язык того или иного автономного сообщества Испании.

Для объективности и беспристрастности суда и обеспечения равенства сторон в процессе определяющее значение имеет принцип состязательности. С ним тесно связан принцип обвинения, который означает, что функция уголовного преследования и судебная функция разделены между различными органами. Это позволяет получить определенные преимущества перед инквизиционным процессом. Таким образом обеспечивается объективность судьи в процессе, ибо если он сам выдвигает предположение о виновности обвиняемого в данном преступлении, то очевидна опасность, что он же не сможет объективно проверить имеющиеся доказательства обратного под впечатлением своей версии. Этот принцип также облегчает и защиту, так как адвокат и иной защитник могут свободно критиковать либо опровергать обвинение, не опасаясь при этом наступления неблагоприятных последствий для своего подзащитного. Обвинение, изложенное в обвинительном акте (заявлении), ограничивает пределы судебного разбирательства, и суд не вправе выйти за рамки обвинения, а следовательно, может осудить лицо только за то преступление, которое вменяется ему в вину по обвинительному акту (§ 267 УПК Австрии). Если обвинитель отказывается от обвинения до начала судебного заседания, то суд должен прекратить уголовное дело, а если отказ последовал после открытия судебного разбирательства - постановить оправдательный приговор (§ 90, 109, 259 УПК Австрии).

На конституционном уровне в целом ряде стран Европы закреплены такие два тесно связанных друг с другом постулата судебной деятельности, как презумпция невиновности и запрет двойного наказания (*non bis in idem*). Предположение о невиновности лица до тех пор, пока его вина не доказана в предусмотренном законом порядке и не установлена вступившим в законную силу приговором суда, не всегда находит свое полное отражение в действующих европейских конституциях. Нередко описание правила презумпции невиновности сопровождается различными дополнительными пояснениями,

которые также имеют принципиальное значение для правосудия, например: "все неустрашимые сомнения в виновности толкуются в пользу обвиняемого" (принцип *in dubio pro reo*); "обвиняемый не должен доказывать свою невиновность"; "бремя доказывания виновности лежит на обвинителе"; "обвиняемый не должен свидетельствовать против себя"; "из обвинения должно быть исключено все, что не может быть достоверно подтверждено".

Содержание конституционного принципа *non bis in idem* корректируется в отраслевом законодательстве при помощи двух следующих оговорок:

1) наряду с уголовным наказанием возможно также возмещение материального вреда в гражданско-правовом порядке;

2) дело может быть повторно рассмотрено в суде по вновь открывшимся обстоятельствам.

Еще один конституционный принцип судопроизводства - требование мотивированности и обоснованности судебного решения. Это связано с необходимостью в целях достижения справедливого и действительно правосудного решения многократно и всесторонне проверять принятое решение и обосновывать его. Вот лишь некоторые конституционные формулировки указанного принципа. "Все действия судебной власти должны быть мотивированы" (ст. 111 Конституции Испании). "Всякое судебное решение объявляется в открытом заседании и должно быть обоснованным" (ст. 97 Конституции Бельгии). "Судебные решения должны быть доказанными" (ст. 142 Конституции Албании). "Любое судебное решение должно быть специально и тщательным образом обосновано" (ч. 3 ст. 93 Конституции Греции). "За исключением случаев, предусмотренных Актом парламента, ... судебные решения должны содержать четкое правовое обоснование" (ст. 121 Конституции Королевства Нидерланды). "Судебные решения, если только они не выносятся во исполнение ранее принятых решений, должны быть обоснованы по форме, предусмотренной законом" (ст. 205 Конституции Португальской Республики).

Конституционное право граждан на законный суд подтверждается гарантией подсудности, которая закреплена в ряде конституций. Она содержит правило о том, что дело должно разбираться в суде, заранее установленном законом по правилам о подсудности (ст. 101 Основного Закона ФРГ; ст. 177 Конституции Республики Польша; ч. 4 ст. 113 Конституции Королевства Нидерланды).

По Конституции Австрии судья определяется по закону, и никто не может быть лишен своего законного судьи (ст. 83). Законодательное определение судьи осуществляется с помощью правил о подсудности (предметной, местной, функциональной) и с помощью принципа постоянного распределения обязанностей, который означает, что функции судей каждого суда распределяются в начале года на год вперед с назначением запасных судей и определением последовательности вступления их в должность (абз. 1 ст. 83, абз. 3 ст. 87).

Согласно Конституции Испании осуществление судебной власти на всех стадиях отправления правосудия, вынесение судебных решений и приговоров и обеспечение их применения относятся исключительно к ведению судей и судов, определенных законом, в соответствии с установленными юрисдикцией и

порядком судебного разбирательства (ч. 3 ст. 117). Военно-судебные органы должны действовать "исключительно в военной области и в условиях осадного положения в соответствии с принципами Конституции" (ч. 5 ст. 117), а создание чрезвычайных судов запрещается (ч. 6 ст. 117).

Большинство европейских конституций гарантирует гражданам право на судебную защиту, которое распространяется на все стадии досудебного разбирательства и сам судебный процесс.

В Конституции Италии это право закреплено в следующем виде: "Защита является ненарушимым правом на любой стадии и в любом состоянии процесса" (ст. 24). Судебная защита не может быть исключена или ограничена частными средствами оспаривания, а также определенными категориями действий органов управления (ст. 113).

Согласно ст. 119 Конституции Испании, правосудие бесплатно, когда об этом постановит закон в отношении тех, у кого нет достаточных средств для ведения своего дела в суде. Здесь же указывается право на "эффективную судебную защиту своих прав и законных интересов" и право на помощь и присутствие адвоката, а также право быть информированным о характере предъявляемого обвинения и право пользоваться всеми средствами доказывания.

Конституция Португальской Республики содержит специальную статью 208 под названием "Юридическая помощь", где установлено, что адвокатам обеспечивается иммунитет, необходимый для выполнения их обязанностей, и закон "регулирует юридическую помощь как существенный элемент отправления правосудия".

В Основном Законе ФРГ, где прямо не закрепляется право на защиту, содержится положение о праве обвиняемого известить родственников и близких людей о своем аресте.

4. Общие черты конституционного правосудия

Очевидная сегодня для многих европейских стран тенденция возрастания роли и престижа судебной власти не в последнюю очередь связана с расширением сферы судебного контроля за конституционностью и законностью нормативно-правовых актов.

Впервые в Европе подсистема конституционных судов появилась в начале прошлого века. Возникла она в 1920-е гг. в Австрии благодаря теоретическому труду венского адвоката Ганса Кельзена, наследие которого довольно быстро распространилось по всем европейским, а также арабским и африканским странам.

В современной Европе лишь немногие страны не имеют конституционной юстиции (Великобритания, Нидерланды, Люксембург). По справедливому наблюдению председателя Конституционного трибунала Польши М. Сафьяна, в основе современной конституционной юриспруденции и формирования конституционными судами общеевропейского прецедентного права лежат две концептуальные идеи. С одной стороны, это сходные конституционные

формулировки основных прав и свобод человека, которые превращаются в аксиологическую основу национальных правовых систем. С другой стороны, идея иерархического порядка в правовой системе, что позволяет осуществлять контроль за конституционностью деятельности законодателей *(212).

Сегодня четко обозначились два главных направления в эволюции европейской модели конституционного контроля: первый - увеличение объема проверяемых на предмет конституционности правовых норм, второй - расширение круга субъектов и возможностей обращения в органы конституционной юстиции.

Сравнительный анализ компетенции специализированных институтов конституционного контроля, действующих в различных странах Европы, позволяет выделить следующие разновидности полномочий:

1) превентивный контроль конституционных изменений, международных договоров, законов и иных правовых актов;

2) последующий контроль (абстрактный и конкретный на основе обращений судов и индивидуальных жалоб);

3) официальное толкование конституций, законов и иных нормативных актов;

4) разрешение правовых споров между органами власти различных уровней (конфликт компетенций между субъектами федерации и между ними и самой федерацией, а также конфликты по поводу "горизонтального распределения власти");

5) контроль над деятельностью партий и других политических формирований;

6) определение конституционности референдумов;

7) определение конституционности и законности выборов;

8) утверждение избранных депутатов;

9) определение правомочий государственных служащих;

10) решение вопросов импичмента президента и других должностных лиц;

11) констатация обстоятельств, оправдывающих роспуск парламента;

12) другие конституционные полномочия.

Традиционным является противопоставление таких форм конституционного контроля, как предварительный и последующий. Однако есть и смешанные системы судебного конституционного контроля, о чем свидетельствует, в частности, деятельность конституционных судов Испании и Греции. Так, Верховный суд Греции наряду с вопросами о конституционности законов рассматривает избирательные споры, вопросы о несовместимости, о законности результатов референдумов (ст. 100 Конституции).

Какими бы полномочиями ни был наделен орган конституционного правосудия, его юридические (правовые) позиции всегда получают огромный резонанс и значимость, в том числе как акты толкования соответствующей конституционной нормы. Тем более что решение конституционных судов не может отменить никто.

В то же время действуют два важных ограничительных положения. Во-первых, принцип политической сдержанности, то есть рассмотрение конституционным судом исключительно правовых вопросов и отказ от

вмешательства в политические вопросы и ситуации. Во-вторых, принцип "связанной инициативы", согласно которому конституционный суд не вправе рассматривать вопрос о конституционности нормативных актов, в том числе законов, исключительно по собственной инициативе. Но есть и исключения. Например, в Конституции Союзной Республики Югославия от 27 апреля 1992 г. было закреплено: "Союзный конституционный суд может по собственной инициативе возбудить производство по оценке конституционности и законности" (ст. 127).

В современных европейских конституциях нашли отражение две основные модели конституционного правосудия.

I. Осуществление конституционного контроля в рамках общей судебной системы и, как правило, верховным судом, возглавляющим инстанционную систему национальных судов (Ирландия, Швейцария, Норвегия, Эстония, Монако, Мальта, Республика Кипр).

Так, в Конституции Ирландии закреплено право Президента после консультации с Государственным советом передать любой законопроект в Верховный суд для решения вопроса, не противоречит ли он или его отдельное предписание Конституции или какому-либо ее положению. Во всех случаях, когда Верховный суд Ирландии решит, что какое-либо положение законопроекта противоречит Конституции, Президент страны должен оказаться от подписания такого законопроекта (ст. 26).

Федеральный суд Швейцарии разрешает в числе прочих дела по спорам о компетенции и государственно-правовым спорам между государственными органами различных уровней, по жалобам на нарушение конституционных прав граждан, а также по жалобам частных лиц на нарушение конкордатов и государственных договоров (ст. 106-114 Конституции). В полукантоне Базельсельский функции конституционной юстиции осуществляют административные суды, а в полукантоне Нидвальден - верховный суд. Единственный в Швейцарии конституционный суд существует с 1978 г. в кантоне Жюра и он вправе по требованию правительства кантона признавать недействительными акты кантонального парламента.

В Норвежском Королевстве Верховный суд страны по запросу Стортинга (парламента) дает заключения по правовым вопросам (§ 83 Конституции). В Эстонии функции конституционного контроля выполняет Коллегия конституционного надзора Государственного суда, которая состоит из судей, избираемых пленумом суда сроком на пять лет.

Нет специальных конституционных судов в Исландии, Нидерландах, Финляндии. На основе обычно-правовых норм в Исландии сложилось правило, что суды общей юрисдикции правомочны определять соответствие применяемых законов Конституции. А в Нидерландах никогда не существовало и не существует конституционных судов. Конституция этой страны провозглашает "нерушимость" законов, поэтому суды не рассматривают вопросы о конституционности законов: "Конституционность Актов парламента и договоров не подлежит контролю со стороны судов" (ст. 120). В Финляндии согласно принятому толкованию законодательства суды не вправе делать выводы о конституционности законов либо отказываться применять норму

закона по мотивам ее неконституционности. В то же время они не вправе применять нормы подзаконных актов, прямо противоречащие Конституции. По существу функции конституционного контроля в этой стране осуществляет Конституционный комитет парламента. Речь идет о превентивном парламентском контроле, целью которого является недопущение принятия законов, противоречащих действующей Конституции.

II. Осуществление конституционного правосудия специально для этого созданным квазисудебным органом (Австрия, Италия, Испания, Португалия, Франция, Бельгия и др.).

Согласно Конституции Австрии суды не правомочны проверять, имеют ли законную силу опубликованные надлежащим образом законы, постановления и государственные договоры. Но если суд сомневается относительно применения постановления в связи с его возможной противозаконностью, то он должен внести представление об отмене этого постановления в Конституционный суд (ст. 89 Конституции) *(213). Конституционный суд Австрии может отменить постановление как противозаконное только в случае, когда было определено заявлено ходатайство о его отмене или когда указанное постановление подлежало бы применению Конституционным судом при рассмотрении им правового спора. В некоторых случаях Суд вправе отменить постановление в целом как противозаконное, если оно лишено законных оснований, было издано некомпетентным органом или было опубликовано противозаконным способом (ст. 139 Конституции).

В Италии Конституционный суд не считается частью судебной системы, и его статус оговаривается в разделе о конституционных гарантиях прав граждан (ст. 134-137 Конституции). Фактически Конституционный суд выступает как созаконодатель, когда законы страдают пробельностью и Суду приходится включать в них "дополнительные" или "заменяющие" положения.

В Конституции Испании устанавливается, что "Верховный суд, юрисдикция которого распространяется на всю Испанию, является высшей судебной инстанцией во всех областях судебной деятельности, за исключением того, что касается конституционных гарантий" (ст. 123).

Конституция Португальской Республики содержит особую статью 204 под названием "Оценка неконституционности", которая предоставляет право судам решать, нарушают ли применимые нормы положения Конституции или закрепленные в ней принципы. Португалия - одна из немногих стран, где в самой Конституции дается определение Конституционного суда: "Это суд, в специальную компетенцию которого входит отправление правосудия в сфере вопросов юрико-конституционного характера" (ст. 221).

Смешанная модель конституционного правосудия закреплена в Конституции Княжества Андорра: с одной стороны, Конституционный трибунал провозглашается верховным толкователем Конституции, а с другой - запрещается обращение в Конституционный трибунал в связи с конфликтом в сфере установленных Конституцией полномочий, когда дело уже вынесено на рассмотрение ординарного судебного органа (ст. 103).

В ФРГ в отличие от других стран романо-германской системы права органы конституционной юстиции включены в общую систему органов,

призванных отправлять правосудие (ст. 92 Основного Закона). Однако здесь Федеральный конституционный суд не возглавляет системы конституционных судов страны и не вправе контролировать результаты конституционного судопроизводства в землях. Согласно ч. 3 ст. 100 Основного Закона ФРГ, если конституционный суд земли при толковании Основного Закона отклонится от решения Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли, то ему следует обратиться за решением в Федеральный конституционный суд. Закон земли может предусмотреть передачу в Федеральный конституционный суд внутриземельных конституционных споров (ст. 99 Основного Закона).

В современной Германии конституционные суды действуют на территории 15 федеральных земель. Наиболее важные элементы их статуса прямо закрепляются в земельных конституциях, где выделяется, как правило, специальная глава о конституционном суде или защите конституции и конституционному суду отводится особая роль. В землях устанавливаются различные наименования органов конституционного контроля (государственный суд, конституционный суд, конституционная коллегия, государственная судебная коллегия) [*\(214\)](#).

Конституционная судебная коллегия Баварии, например, обладает оригинальным полномочием, а именно - рассмотрением так называемых популярных исков. Согласно ст. 98 земельной Конституции и Закону о конституционной судебной коллегии Баварии популярным иском является специфическая форма абстрактного (вне конкретного дела) контроля конституционности норм. Такой иск может быть использован каждым независимо от того, касаются ли нормы данного лица, и направлен на аннулирование законов и предписаний, ограничивающих основные права или противоречащих им.

Еще одной специфической чертой функционирования конституционной юстиции в ФРГ является принятая здесь система работы конституционных судей по совместительству. Они должны выполнять свои профессиональные судебские обязанности и в других судах земли. Это объясняется тем, что активность конституционных судов в германских землях, несмотря на разнообразие их деятельности, весьма умеренная. В целях избежания давления государственных органов на деятельность органов конституционного правосудия эти последние располагаются не в столицах земель. И даже Федеральный конституционный суд имеет резиденцию в Карлсруэ.

С полномочиями германского Федерального конституционного суда можно сравнить широкую компетенцию Конституционного суда Республики Словения, которая закреплена в новой Конституции Республики 1991 г. Однако, несмотря на то что этот суд играет определяющую роль в разрешении неясных вопросов в сфере толкования и даже развития конституционного текста, он прямо не наделяется полномочием давать аутентичное толкование Конституции. (Хотя это полномочие закреплено за большинством конституционных судов, особенно в странах Восточной Европы.) Еще в 1993 г., не будучи на то прямо уполномочен Конституцией и Законом о Конституционном суде, Суд Словении вынес первое решение по толкованию, сославшись при

этом на наличие решений подобного типа у германского и итальянского конституционных судов. Таким образом, несмотря на существование системы централизованного судебного контроля, роль Конституционного суда Словении остается пока субсидиарной, по крайней мере, в области защиты прав человека *(215).

В Конституции Болгарии, где глава восьмая, регулирующая правовой статус конституционной юстиции (ст. 147-152), следует после главы о местном самоуправлении, прямо не указано, к какой из ветвей власти относится Конституционный суд. Однако решением от 16 декабря 1993 г. Конституционный суд этой страны смело указал на то, что он не является судебным органом и вообще стоит вне системы трех ветвей власти.

Применительно к органам конституционного контроля в европейских конституциях находят отражение не только принципы судоустройства, но и принципы судопроизводства, а также правовой статус конституционных судей.

Органы конституционного правосудия формируются в отличие от ординарных судов в порядке либо парламентской процедуры (Федеральный конституционный суд ФРГ, Конституционный трибунал Республики Польша, Высший государственный трибунал Княжества Лихтенштейн, Конституционные суды Венгерской Республики, Республики Македония и Республики Хорватия), либо смешанной процедуры (Конституционные суды Франции, Испании, Италии, Австрии, Румынии, Словакии, Чехии, Молдовы, Турции).

Так, например, Конституционный суд Италии состоит из 15 судей, третья часть которых назначается Президентом Республики, третья часть назначается Парламентом на совместном заседании палат и еще одна третья часть - магистратами высших судов общей юрисдикции и административной юстиции (а именно Государственным советом и Счетной палатой).

Конституционные судьи назначаются или избираются на определенный срок (например, на 12 лет - по Конституции Словацкой Республики; на девять лет - по конституциям Франции, Италии, Португалии, Албании, Польши, Болгарии, Македонии, Словении, Литвы; на восемь лет - по конституциям Республики Хорватия и Княжества Андорра; на два года - по Конституции Греции). Как правило, они лишены права ротации (повторного назначения или избрания, непосредственного возобновления в должности). В большинстве конституций европейских стран конституционным судьям гарантированы независимость, несменяемость, иммунитет. Они подчиняются требованиям несовместимости должностей, предъявляемым к судьям других судов. Для судопроизводства в конституционных судах не характерны обычная открытость и устность. В то же время в отличие от большинства судов ординарной юрисдикции здесь общим правилом является закрепление принципа коллегиальности разрешения дел и вынесения решений.

5. Некоторые выводы

На основе вышеизложенного можно выделить несколько характерных особенностей регламентации судебной власти в современных конституциях

зарубежных государств Европы.

На формирование конституционных основ судостроительства и судопроизводства в европейских странах повлияло общее стремление укрепить позиции судебной власти в системе разделения властей, поднять престиж правосудия, активизировать судебную защиту прав и свобод граждан. Это отразилось в заметном расширении сферы конституционной регламентации и в структурном обособлении соответствующих блоков норм в виде специальных разделов (глав, титулов) конституций. В конституциях нашли закрепление различные функционально-организационные аспекты деятельности судов.

Демократизация и автономизация управления в сфере правосудия также отразилась на конституционном уровне, в частности, при регламентации статуса органов судейского сообщества, наделенных специфическими функциями с порой весьма значительными элементами самоуправления.

В целом ряде европейских конституций отдельное внимание уделяется специализации юрисдикционных органов и закреплению полисистемного характера национальных судебных систем. В других конституциях провозглашается принцип единства судебной власти либо вовсе не упоминаются суды специальной юрисдикции.

Особое внимание в европейских конституциях уделяется такому аспекту судостроительства и судебной организации, как конституционные принципы правового статуса судей: назначаемость и несменяемость судей; независимость судей; судейская несовместимость; судебный иммунитет и др. На конституционном уровне находят отражение и такие принципиально важные положения, как запрет чрезвычайных судов, всеобщий и равный доступ к правосудию, отправление правосудия именем народа, право каждого на суд присяжных.

Большинство конституций европейских стран закрепляет принципы судебной деятельности и судебные гарантии граждан: системообразующий принцип надлежащей судебной процедуры ("due process"); транспарентность правосудия; состязательность судебного процесса; устный характер судопроизводства; презумпция невиновности; принцип non bis in idem; мотивированность и обоснованность судебных решений; право граждан на судебную защиту с гарантией надлежащей подсудности (право на законный суд) и пр.

В конституционных положениях нашли свое отражение и такие важные тенденции, как расширение сферы судебного контроля за конституционностью и законностью нормативно-правовых актов, увеличение объема проверяемых на предмет конституционности правовых норм, расширение круга субъектов и возможностей обращения в органы конституционной юстиции.

§ 17. Конституционное регламентирование вопросов обороны и использования вооруженных сил в зарубежных государствах Европы

1. Регулирование вопросов обороны в конституциях

Нормы об обороне и использовании вооруженных сил занимают важное место в конституциях европейских стран. Некоторые конституции - в том числе Бельгии, Германии, Португалии, Швеции, Литвы - содержат отдельные разделы (части, главы), специально посвященные регулированию данных вопросов.

Авторы действующей Конституции Австрии 1920 г. не ограничились лишь употреблением термина "оборона страны", но (с характерным для германо-австрийской юридической традиции педантизмом) дали ему определение: "всесторонняя оборона страны", что, по их мнению, включает в себя "военную, идеологическую, гражданскую и хозяйственную оборону страны" (ст. 9а (в редакции Закона 1981 N 350)).

Как правило, европейские конституции (в том числе Греции, Исландии, Португалии, Финляндии, Швейцарии) содержат нормы о военной обязанности граждан этих стран или об их обязанности защищать отечество, в том числе с оружием в руках *(216).

Конституция Португальской Республики 1976 г. содержит наиболее жесткие формулировки, называя защиту Родины "основной обязанностью всех португальцев" (ч. 1 ст. 276) и постановляя, что "никакой гражданин не может ни сохранить, ни получить государственный пост или пост в другом публичном учреждении, если он не исполнит свои воинские обязанности или альтернативную гражданскую службу, когда она является обязательной" (ч. 6 ст. 276) (выделено мною. - А.Д.). А Конституция Болгарии 1992 г. дополняет норму, провозглашающую защиту Отечества "долгом и делом чести каждого болгарского гражданина", положением о том, что "измена и предательство по отношению к Отечеству являются самыми тяжкими преступлениями и наказываются со всей строгостью закона" (ч. 1 ст. 59) (выделено мною. - А.Д.). "Делом чести" называет защиту Родины также Конституция Словакии 1992 г. (ч. 1 ст. 25).

Конституции ряда европейских государств (например, Австрии, Германии, Португалии, Болгарии, Венгрии) закрепляют право граждан на альтернативную (или "гражданскую") службу. Любопытно, что в Германии данная норма звучит скорее как возлагающая обязанность, чем гарантирующая право: "Лица, отказывающиеся нести военную службу с оружием по мотивам вероисповедания, обязаны нести службу, ее заменяющую" (ч. 2 ст. 12а).

Регламентация вопросов обороны и национальной безопасности часто занимает приоритетное положение в конституциях стран Европы.

Конституция Греции, например, допускает отступление от общей нормы, запрещающей конфискацию "газет и других изданий, как до выхода в свет, так и после" и оговаривает несколько случаев, когда "в порядке исключения" такая конфискация все же возможна. Одним из них является "помещение публикации, раскрывающей информацию о структуре, вооружении и размещении вооруженных сил или фортификационных укреплений страны" (п. "с" ч. 3 ст. 14). К другим основаниям для конфискации печатных изданий Конституция Греции относит помещение в них публикаций, имеющих целью "насильственное свержение государственного строя" либо направленных "против территориальной целостности государства" (там же). Прямой запрет конституции Греции на создание чрезвычайных судов (и судебных комиссий)

"под каким бы то ни было наименованием" (ст. 8) не действует в период осадного положения.

Осадное положение может быть введено "на всей или части территории" Греции "в случае войны, мобилизации по причине внешней опасности или прямой угрозы национальной безопасности, а также выявления вооруженного движения, направленного на свержение демократического правления". В результате конституционной поправки 1986 г., серьезно ограничившей полномочия Президента, право на введение особого положения в стране было передано Парламенту страны *(217). Однако для введения Парламентом осадного положения требуется официальное "предложение" правительства страны (ч. 1 ст. 48). Сам же Парламент, осуществляющий - совместно с Президентом - законодательную власть в стране (ч. 1 ст. 26), в предварительном порядке никакого участия в решении вопроса о введении особого положения не принимает. "В случае отсутствия Парламента или объективной невозможности" его своевременного созыва осадное положение может быть введено президентским декретом по предложению Совета министров (ч. 2 ст. 48). Помимо учреждения чрезвычайных судов введение осадного положения в Греции сопровождается приостановлением - также "на всей или части территории" страны - действия ряда других конституционных норм (а именно: ст. 5 (ч. 4), 6, 8, 9, 11, 12 (ч. 1-4), 14, 19, 22, 23, 96 (ч. 4), 97 "или некоторых из них"), гарантирующих права и свободы граждан страны (ч. 1 ст. 48).

Конституция 1975 г. закрепляет большее (по сравнению с предыдущими конституциями страны - 1864, 1911, 1927, 1952 гг.) число гражданских прав и свобод и - соответственно - предусматривает ограничение большего объема прав и свобод в условиях особого положения.

В соответствии с ее нормами могут быть приостановлены: право свободного передвижения по стране, въезда в Грецию и выезда за ее пределы, а также право свободного выбора места жительства (ст. 5 (4)); запрет на арест без судебного приказа; ограничение 24 часами срока содержания под стражей до представления судебному следователю; ограничение тремя сутками срока, в течение которого судебный следователь обязан освободить арестованного или отдать приказ о его заключении в тюрьму; ограничение одним годом (при необходимости - полутора годами) максимального срока предварительного заключения за преступления и шестью (или девятью) месяцами - за деликты (ст. 6); запрет на подсудность гражданских лиц военным судам и на учреждение "судебных комиссий и чрезвычайных трибуналов" (ст. 8); участие присяжных заседателей в судах, рассматривающих "политические преступления и деликты", и процессуальные гарантии, касающиеся порядка обжалования решений судов по делам такого рода (ч. 1 ст. 97); иммунитет жилища; неприкосновенность личной и семейной жизни граждан; процессуальные гарантии в отношении домашних обысков (ст. 9); свобода собраний и процессуальные гарантии в отношении запрета некоторых митингов под открытым небом (ст. 11); право образования союзов и объединений без предварительного разрешения властей и процессуальные гарантии в отношении порядка их роспуска (ст. 12); свобода мнений и свобода печати (ст. 14); тайна

переписки и корреспонденции (ст. 19); право на труд и одинаковую оплату за равный труд, запрет принудительного труда, обязанность государства заботиться о социальном обеспечении трудящихся (ст. 22); право на забастовку и свобода профсоюзов (ч. 1 и 2 ст. 23).

Конституция Греции также предусматривает принятие "специальных законов", регламентирующих порядок "реквизиции" (или привлечения в обязательном порядке) "личных услуг в случае войны или мобилизации, для удовлетворения нужд обороны страны или неотложных социальных нужд в случаях, способных поставить под угрозу общественное здоровье, а также вопросы личной работы в органах местного самоуправления с целью удовлетворения местных нужд" (ч. 3 ст. 22).

2. Конституционные нормы о статусе, формировании и использовании вооруженных сил

К нормам об обороне и вооруженных силах примыкает общее для большинства европейских конституций положение, гарантирующие право граждан "собираться мирно и без оружия". Эта норма дает властям основание не только для запрета собраний или митингов, участники которых могут иметь какое-то оружие, но и для подавления любых незаконных вооруженных формирований.

Ряд конституций запрещает принятие на службу иностранных войск, занятие ими или даже пересечение территории этих стран. Типична норма, содержащаяся в действующей Конституции Бельгии 1831 г.: "Никакие иностранные войска не могут быть допущены на службу государства, занимать или пересекать его территорию иначе как в силу закона" (ст. 185). В Греции исключение может быть сделано, и иностранные войска могут быть допущены "в пределы греческого государства, пребывать на его территории или проходить через нее" лишь по специальному закону, принимаемому абсолютным большинством общего числа депутатов Парламента" (ч. 2 ст. 27). Конституция Литвы 1992 г. также запрещает размещение на территории государства оружия массового уничтожения и военных баз иностранных государств (ст. 137). (Однако, как видим, данная конституционная норма сама по себе не могла стать препятствием для вступления Литвы в военную организацию (НАТО)).

Как правило, конституции европейских стран содержат нормы, запрещающие пересмотр конституций во время войны или в период действия исключительного (военного, чрезвычайного и пр.) положения [*\(218\)](#). Конституция Польши идет еще дальше и запрещает внесение изменений в период чрезвычайного положения не только в Конституцию, но и в положения о выборах в Сейм, Сенат и органы территориального самоуправления, Закон о выборах Президента Республики, а также в законодательство о чрезвычайном положении (ч. 6 ст. 228).

Вооруженные силы европейских государств, согласно конституциям, призваны обеспечивать их суверенитет и независимость, защищать их территориальную целостность и конституционный строй [*\(219\)](#).

Ряд европейских конституций содержит положения о департизации вооруженных сил и о недопустимости их вовлечения в политическую деятельность.

Так, согласно португальской Конституции 1976 г., вооруженные силы "в высшей степени департизированы", а военнослужащие не могут использовать "оружие, свой пост или должностное положение для какого-либо вмешательства в политику" (ч. 4 ст. 275). Конституция Польши 1997 г. декларирует нейтралитет Вооруженных сил в политических делах, а также их подчиненность "гражданскому и демократическому контролю" (ст. 26). Конституция Венгрии распространяет запрет на принадлежность к партиям и участие в политической деятельности не только на Вооруженные силы, но и на полицию и "службы гражданской национальной безопасности" (§ 40/B, п. 4). Конституция Хорватии 1991 г. также содержит норму, "ограничивающую" право на забастовку в вооруженных силах, органах охраны правопорядка, государственном аппарате и в "публичных службах, определенных законом" (ст. 60).

Оборона и вооруженные силы относятся европейскими конституциями к исключительному ведению государства *(220). В этом контексте следует рассматривать, в частности, положение Конституции Российской Федерации, запрещающее создание "вооруженных формирований" вне структуры государства (ч. 5 ст. 13). Аналогичные или схожие нормы содержатся в конституциях ряда других государств Европы.

Прецедент закрепления такого рода норм на высшем, конституционном уровне принадлежит, похоже, Ирландии. Действующая Конституция 1937 г. (с последующими изменениями) наделяет Парламент страны исключительным правом "создавать или содержать военные и вооруженные силы" (ч. 6.1 ст. 15). "Никакие военные или вооруженные силы, иные, чем создаваемые или содержимые Парламентом, ни при каких условиях не должны создаваться или содержаться" (ч. 6.2 ст. 15).

Конституция Венгрии провозглашает, что свобода ассоциаций не распространяется на создание "вооруженных организаций" (ст. 63 (2)). Статья 20 Конституции Македонии 1992 г. запрещает "военные и военизированные образования, не принадлежащие" к вооруженным силам Республики Македония". Конституция Мальты содержит схожую, но более широкую норму, объявляющую вне закона "создание, содержание или принадлежность к какому-либо объединению лиц, организованных и обученных либо организованных и оснащенных с целью использования или демонстрации физической силы для реализации какой-либо политической цели" (ст. 117). Конституция Эстонии прямо не запрещает формирование "обществ и союзов, имеющих в своем распоряжении оружие, а также военизированных обществ и союзов, практикующих военную подготовку", но оговаривает их создание "предварительным разрешением", условия и порядок выдачи которого "устанавливаются законом" (ст. 48).

Наиболее принципиальную позицию в данном вопросе занимает Конституция Италии, которая запрещает "тайные общества и такие объединения, которые хотя бы косвенно преследуют политические цели посредством организаций военного характера" (ст. 18). Разразившийся в Италии

в конце 1970-х годов скандал, вызванный вовлечением многих видных государственных и военных деятелей и представителей политической элиты в деятельность масонской ложи "П-2", приобрел особую остроту, поскольку образование ложи противоречило не просто действующему законодательству Италии, но являлось нарушением самой Конституции страны.

Европейская конституционная традиция разграничивает полномочия парламента по принятию решения о "состоянии войны" и полномочия главы государства или главы исполнительной власти по руководству вооруженными силами. Так, согласно Конституции Италии, Президент Республики "объявляет по решению палат состояние войны" (ст. 87); по Конституции Франции объявление войны (*la declaration de guerre*) "разрешается Парламентом" (ст. 35), а в соответствии с действующей Конституцией Латвии 1922 г. "Президент Республики на основании постановления Сейма объявляет войну" (ст. 43).

Как правило, глава европейского государства (президент или король) одновременно является верховным главнокомандующим вооруженными силами (и также обладает правом назначать не только на гражданские, но и на военные государственные должности). Есть, однако, и исключения. Так, Конституция Латвии разделяет полномочия Президента, являющегося Главнокомандующим Вооруженных сил государства, и Верховного главнокомандующего, назначаемого Президентом "в случае войны" (ст. 43). Конституция Польши, называя Президента Республики "верховным главнокомандующим", (ст. 134 (1)), ограничивает его "верховенство" над Вооруженными силами лишь периодом "мирного времени" (ст. 134, ч. 2). В случае же начала войны Президент по предложению Председателя Совета министров назначает Высшего Командующего (здесь - с прописной буквы. - А.Д.), "компетенцию" и "принципы подчиненности" которого "конституционным органам Польской Республики" определяет специальный закон (ст. 134, ч. 4).

Военные полномочия верховного главнокомандующего далеко не абсолютны. Даже наиболее либеральные конституции Европы серьезно их ограничивают. Так, по Конституции Дании монарх, осуществляющий исполнительную власть в государстве (ст. 3), не может использовать Вооруженные силы против какого-либо иностранного государства, иначе как в случае "вооруженного нападения на Королевство или Вооруженные силы Дании". Во всех остальных случаях требуется предварительное согласие Фолькетинга. Меры, предпринимаемые Королем в рамках его военных полномочий, должны быть "незамедлительно" представлены на рассмотрение Фолькетинга. Если же парламент в это время не заседает, он должен быть столь же "незамедлительно" созван (ст. 19 (2)).

3. Регламентация участия вооруженных сил в подавлении конфликтов гражданского характера

Конституции европейских государств разрешают использование вооруженных сил и военнослужащих не только для отражения агрессии извне и ведения боевых действий против иностранного государства.

Действующая Конституция Дании воспроизводит норму, впервые закрепленную Конституцией Датского Королевства 1915 г. (ст. 87) и разрешающую применение военной силы для подавления конфликтов гражданского характера. Такое применение возможно при двух условиях: во-первых, конфликт должен иметь основания классифицироваться как "восстание" (в другом переводе - "мятеж") *(221) и, во-вторых, к "толпе" было трижды обращено требование: "именем Короля и закона" - разойтись, но это требование не возымело действия.

В связи с особой значимостью рассматриваемой конституционной нормы приведем ее целиком: "В случае восстаний вооруженные силы, если только они не были подвергнуты нападению, могут применить силу только при условии, если трижды выдвигались именем Короля и закона требования разойтись, но толпа этим требованиям не подчинилась" (ст. 80). Оговорка "если они не были подвергнуты нападению" означает, что в случае "нападения" на вооруженные силы требование о трехкратном призыве "разойтись" оказывается излишним.

Конституция Португалии также разрешает использование Вооруженных сил "согласно закону в решении задач, связанных с удовлетворением основных потребностей и улучшением качества жизни населения" (ч. 6 ст. 275). По сути это означает возможность использования Вооруженных сил для разрешения чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Источниками британского права, регламентирующими основания (и, в меньшей степени, порядок) привлечения вооруженных сил к решению конфликтов, не носящих сугубо военного характера, являются два нормативных акта - законы о чрезвычайных полномочиях 1920 и 1964 гг., а также общая "королевская прерогатива", подтвержденная некоторыми судебными прецедентами и возлагающая на власти обязанность по обеспечению мира и публичного порядка в обществе, в том числе при помощи военной силы *(222).

Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 г. (равно как и предшествовавшее ему Постановление об обороне (вооруженные силы) N 6 1939 г.) не наделяет исполнительную власть правом при чрезвычайных обстоятельствах реквизировать движимую или недвижимую собственность. Таким образом, военнослужащие, занятые на гражданских работах, могут рассчитывать лишь на табельные транспортные и технические средства вооруженных сил Великобритании либо на оборудование, добровольно переданное его владельцами.

Однако сам вопрос о привлечении воинских подразделений (пусть и санитарных) к разрешению трудовых конфликтов до сих пор остается одним из самых дебатлируемых в британском Парламенте.

Действительно, в отличие от Закона о чрезвычайном положении 1920 г. (или Постановления об обороне (вооруженные силы) N 6, утвержденного Парламентом и применявшегося лишь в ограниченный период действия королевской прокламации (о чрезвычайном положении)), Закон о чрезвычайных полномочиях 1964 г. разрешает использование вооруженных сил даже в тех случаях, когда чрезвычайное положение в стране официально не объявлено. Тем самым он позволяет крайне узкому кругу лиц - членов Совета обороны, образованного в соответствии с Законом об обороне 1964 г. взамен

Адмиралтейства, Совета сухопутных войск и Совета военно-воздушных сил, принимать решение об использовании личного состава вооруженных сил Великобритании по собственному усмотрению и без санкции Парламента.

Круг таких лиц предельно ограничен. В состав Совета обороны входят председатель Совета, которым является государственный секретарь обороны (член Кабинета министров), и 12 членов: государственный министр обороны (член правительства), три парламентских секретаря (члены правительства), начальник штаба обороны, начальники штабов ВМФ (первый морской лорд), ВВС и армии, начальник личного состава и материально-технического обеспечения вооруженных сил, главный научный советник госсекретаря обороны, глава системы оборонного производства и постоянный заместитель госминистра обороны, непосредственно руководящий деятельностью аппарата министерства и сохраняющий свой пост при смене правительства [*\(223\)](#).

Если же учесть, что Закон об обороне 1964 г. содержит норму, согласно которой для принятия Советом обороны какого-либо решения достаточно, чтобы за него проголосовал председатель, одновременно являющийся членом Кабинета, и всего один член Совета (ст. 1 (6)), то становится очевидным, что Совет обороны по сути является орудием в руках британского Кабинета министров.

Более того, согласно так называемому Королевскому уставу сухопутных сил 1975 г. (Queen's Regulations for the Army, 1975; ранее - Устав территориальной армии (Regulations for the Territorial Army)), в случае "внезапного возникновения исключительно серьезной чрезвычайной ситуации" (grave and sudden emergencies), которая, по мнению командующего (выделено мною. - А.Д.), потребует его немедленного вмешательства для защиты жизни и имущества" граждан, командующий может действовать по собственному усмотрению и "под свою ответственность" (J.11.002) [*\(224\)](#). Несмотря на то что данное положение армейского устава нельзя считать собственно правовой нормой - формальным назначением Королевского устава и иных подобных ему документов является всего лишь объяснение военнослужащим их прав и обязанностей, - оно может служить обоснованием (и оправданием) использования воинских подразделений в локальных гражданских конфликтах.

И хотя правоприменительная практика Великобритании пока не знала случаев, когда бы военные власти принимали самостоятельные решения об участии в конфликтах невоенного характера "вопреки" решениям гражданских властей [*\(225\)](#), после всего сказанного нельзя не согласиться с выводом британского правоведа Кристофера Дж. Уэлана из Центра социально-правовых исследований оксфордского Вулфсон Колледжа (Wolfson College, Oxford). По его мнению, "последствия привлечения вооруженных сил в трудовых спорах, увеличение роли военных в гражданской сфере общества и неадекватность правового и парламентского контроля, - все это указывает на необходимость публичной переоценки использования военных в промышленных спорах" [*\(226\)](#).

4. Конституционные нормы о полномочиях властных структур в период военного положения

В некоторых европейских государствах вся полнота власти (или значительная ее часть) на военный период или период действия военного положения передается специально создающимся или начинающим функционировать при наступлении исключительных обстоятельств чрезвычайным органам власти: Общему комитету в ФРГ, военной делегации в Швеции, Верховному совету обороны в Италии, Совету обороны в Венгрии и т.д.

В Швеции, например, военная делегация, согласно Конституции, является своеобразным "мини-парламентом", ежегодно избираемым, состоящим из 50 депутатов во главе со спикером (тальманом) и "замещающим Риксдаг, когда этого требует создавшееся положение" (Форма правления, глава 13, § 2), то есть осуществляющим полномочия, которые в нормальных условиях принадлежат Риксдагу. Военная делегация при этом "сама принимает решение о формах своей деятельности" (Форма правления, глава 13, § 3).

Исключительными полномочиями в условиях состояния обороны в ФРГ наделяется Объединенный комитет, состоящий на две трети из депутатов Бундестага (назначаемых на основе пропорционального представительства фракций) и на одну треть из членов Бундесрата (по одному представителю от каждой из земель) (ст. 53а Основного Закона ФРГ). Правительство обязано информировать Объединенный комитет "о своих планах, касающихся состояния обороны" страны (ст. 53а).

Абсолютным (а при необходимости простым) большинством голосов Общий комитет может "констатировать", что "непреодолимые трудности" препятствуют созыву Бундестага или что он не способен принимать решения. Такая констатация ведет к замещению Общим комитетом Бундестага и Бундесрата и принятию им на себя исполнение их полномочий (ч. 1 ст. 115е). При необходимости Общий комитет также большинством голосов может избрать Федерального канцлера либо выразить ему недоверие (ч. 2 ст. 115h).

Вместе с тем полномочия Общего комитета не носят абсолютного характера. Он не может изменять Основной Закон, отменять или приостанавливать его действие в целом или в какой-то его части, проводить перераспределение федеральных территорий, передавать верховную власть межгосударственным институтам (ч. 2 ст. 115е). Закон о Федеральном конституционном суде может быть изменен Общим комитетом лишь при условии, что такое изменение необходимо по мнению самого Конституционного суда (ст. 115g). Действие законов, принятых Общим комитетом, а также постановлений, введенных в силу такими законами, ограничено шестью месяцами с момента отмены состояния обороны (ч. 2 ст. 115k), если до этого они не будут отменены решением Бундестага и Бундесрата (ч. 1 ст. 115l).

Конституция Италии не регламентирует порядок формирования, задачи и принципы деятельности Верховного совета обороны и гласит только, что он возглавляется Президентом Республики и создается "в соответствии с законом" (ст. 87).

Схожую норму содержит Конституция Франции в отношении Президента Республики, председательствующего в "высших советах и комитетах национальной обороны" (ст. 15).

Состав Совета обороны в Венгрии определен самой Конституцией. Помимо Президента Республики, председательствующего в Совете, в его состав входят: председатель Государственного собрания, руководители "групп депутатов партий, располагающих представительством в Государственном собрании", Премьер-министр, министры, командующий Вооруженными силами Венгрии и начальник Генерального штаба (§ 19/B, абз. 2).

Полномочия Совета обороны предельно широки. Согласно Конституции, он может осуществлять полномочия не только любого из государственных органов (Президента и Правительства), но и полномочия, делегированные ему Государственным собранием (§ 19/B, абз. 3). В частности, Совет обороны имеет право издавать постановления, приостанавливающие применение некоторых законов, а также ввести "прочие особые чрезвычайные меры" (§ 19/B, ч. 4), включая меры, связанные с использованием Вооруженных сил внутри страны или за ее пределами (§ 19/B, абз. 1). По сути в отношении деятельности Совета обороны Конституция устанавливает лишь одно ограничение: он не может отменить действия Конституции (§ 19/B, абз. 4).

В федеративных государствах Европы право объявлять войну и заключать мир принадлежит Союзу.

Так, согласно Союзной конституции Швейцарской Конфедерации, принятой на референдуме 19 апреля 1999 г. и вступившей в силу 1 января 2000 г., "введение в действие армии..." (ч. 3 ст. 58), равно как "военное законодательство, а также организация, подготовка и оснащение армии подлежат ведению Союза" (ч. 1 ст. 60).

Союзная Конституция Швейцарии проводит различие понятий "общественный порядок" и "внутренняя безопасность". Если кантоны могут использовать свои формирования для поддержания общественного порядка на своей территории (ч. 3 ст. 58), то обязанности по принятию мер для сохранения внутренней безопасности Конституция возлагает на федеральные органы власти и управления: Союзное Собрание (парламент) и Союзный Совет (п. b ч. 1 ст. 173, ч. 2 ст. 185).

Союзное Собрание также "распоряжается о мобилизации на действительную воинскую службу и о приведении с этой целью к готовности армии и ее частей" (п. d ч. 1 ст. 173). А Союзный Совет, являющийся "верховой руководящей и исполнительной властью Союза" (ст. 174), призван обеспечивать внешнюю безопасность, независимость и нейтралитет Швейцарии (ч. 1 ст. 185).

"В срочных случаях" Союзный Совет может использовать войска. Любопытна и важна следующая норма данной Конституции: если Союзный Совет мобилизует для действительной воинской службы более 4 тысяч военнослужащих или если предусматривается, что их использование будет длиться более трех недель, должно быть "незамедлительно" созвано Союзное Собрание (ч. 4 ст. 185).

В основе построения швейцарской армии, организующейся "в основном по милиционному принципу" (ст. 58), лежит принцип федерализма *(227). В соответствии с Конституцией, "Союз может принимать в свое ведение военные учреждения кантонов за соразмерное возмещение" (ч. 3 ст. 60). Данная норма во многом повторяет положение предыдущей Конституции страны 1874 г.,

согласно которой Союз имел "право за соответственное вознаграждение получать в пользование или в собственность находящиеся в кантонах плацдармы и строения военного назначения со всем, что к ним относится". "Условия вознаграждения" регулировались союзным законодательством (ст. 22) [*\(228\)](#).

В федеративных государствах проблемы федеральной интервенции неотделимы от правового регулирования вооруженных сил страны.

Так, Конституция Швейцарии возлагает на Союз обязанности по защите "состава и территории кантонов" (ч. 1 ст. 53) и их конституционного строя (ст. 52). "Территориальные изменения между кантонами" возможны с одобрения Союзного Собрания в форме союзного решения (ч. 2 ст. 53). Основанием для федерального вмешательства в дела кантона является нарушение его конституционного строя или даже угроза такого нарушения, а сам кантон (один или с помощью других кантонов) не может "защититься" (ч. 2 ст. 52). Главенствующую роль по обеспечению конституционного строя кантонов, как мы видим, призван сыграть именно Союз.

Несмотря на то что по своему объему действующая "суперпрезидентская" Конституция Российской Федерации превосходит основные законы, пожалуй, большинства европейских государств, для нее характерна лаконичность в регламентации вопросов обороны и использования Вооруженных сил страны. Анализ рассмотренных норм и, где это было возможно, опыта их применения в определенной степени дают ответ на вопрос, в какой мере современные российские подходы к регулированию такого рода проблем находятся в рамках европейской конституционной традиции и в какой мере они противоречат ей и привносят в нее что-то новое.

Приложение

Проект Конституции Европейского Союза [*\(229\)](#) (структура, содержание, краткие комментарии)

18 июня 2004 г. Конференция представителей правительств государств - членов Европейского Союза одобрила текст Договора, устанавливающего Конституцию для Европы. После перевода Договора на языки стран-участниц Союза его аутентичные тексты передаются на ратификацию государствам Союза. Договор вступает в силу 1 ноября 2006 г. после ратификации "Высокими Договаривающимися Сторонами" в соответствии с их национальными конституционными процедурами и помещения ратификационных грамот при итальянском Правительстве, либо в первый день второго месяца, следующего за его ратификацией последним государством Союза.

Таким образом, строго говоря, одобрению участников Европейского Союза подлежит собственно не сама Конституция, а договор, ее утверждающий. И это отнюдь не лингвистические тонкости, а своего рода ответ на вопрос о природе документа, принимаемого участниками Европейского Союза. Действительно, проект, предложенный Конвентом, не является в чистом виде ни

договором, ни конституцией. Или, напротив, по мнению одного из его комментаторов, он может быть и тем, и другим *(230).

Этот документ мало чем отличается от международного договора с точки зрения его подготовки и принятия. Несмотря на некоторую претенциозность названия органа, его разрабатывавшего, - "Конвент о будущем Европы" *(231) - задача этого собрания сводилась лишь к разработке проекта, получившего название "Конституция Европейского Союза". Однако последствия его ратификации и вступления в силу позволяют характеризовать Договор как документ конституционного характера. Речь идет в первую очередь о его юридической силе. Одной из важнейших новелл проекта, названного Конституцией, является статья I-10, согласно которой "Конституция и право, принятое институтами Союза в осуществление возложенных на них полномочий, имеют приоритет над правом государств-членов Союза" *(232), что не исключает осуществления некоторых полномочий на принципе межправительственного сотрудничества, основанного на единогласии в принятии решений. Тем не менее этот документ, чтобы стать высшей юридической нормой нового правового порядка, требует более высокого уровня интеграции и субординации между союзными и национальными институтами. И в этом, очевидно, одно из основных предназначений рассматриваемого документа.

"Конституция для Европы" - а именно под таким названием фигурирует этот документ в Договоре - представляет собой довольно объемный юридический акт. Структурно он состоит из четырех частей, включающих титулы, главы, разделы. В текст Конституции второй его частью полностью вошла Хартия основных прав Союза 2000 г.

Конституция подвергнется законодательно-технической обработке юристами-лингвистами Секретариата Европейского Союза перед ее передачей на ратификацию, что, конечно, не должно затронуть ее содержательной части.

Безусловно, этому документу будут посвящены всеобъемлющие исследования, и автор не претендует на его всесторонний анализ, ставя своей задачей предложить лишь некоторые комментарии и замечания.

I. Социально-экономическое устройство *(233)

Вначале - о социально-экономических аспектах Конституции.

Праву собственности посвящена ст. II-17 с одноименным названием:

"1. Любое лицо имеет право пользования законно полученной имущественной собственностью на имущество, пользоваться, распоряжаться им и завещать его. Никто не может быть лишен его собственности иначе как по причине общественной пользы в случаях и на условиях, предусмотренных законом и посредством справедливого возмещения за ее утрату в разумные сроки. Пользование имуществом может быть регламентировано законом в общих интересах по мере необходимости.

2. Интеллектуальная собственность защищена".

Таким образом, право пользования собственностью на имущество признается лишь в случае его законного приобретения. Только это дает право

использования, распоряжения и завещания имущества. Лишение собственности на имущество связывается не только с незаконностью ее приобретения, но и с мотивом общественной целесообразности. При этом ее изъятие, очевидно, не может носить конфискационный характер, а, напротив, должно сопровождаться справедливым возмещением потери собственности. По смыслу данной статьи в случае необходимости допускается использование частной собственности в общих интересах. Речь, по-видимому, идет о чрезвычайных, форс-мажорных обстоятельствах. То есть право частной собственности не носит абсолютного характера. Более того, в определенных обстоятельствах общественный интерес превалирует над частным интересом, в данном случае связанным с правом частной собственности.

Бюджетно-финансовые вопросы

Значительная часть Конституции посвящена финансам Союза и его экономическим институтам. Непосредственно финансам посвящен титул VII первой части Конституции. Статья I-52 закрепляет бюджетные и финансовые принципы:

"1. Любые доходы и расходы Союза должны быть предметом предварительного рассмотрения для каждого бюджетного действия и должны быть вписаны в бюджет в соответствии с предписаниями части III.

2. Бюджет должен быть сбалансирован по доходам и расходам.

3. Расходы, предписанные бюджетом, разрешаются в период годового действия бюджета в соответствии с европейским законом, указанным в статье III-318.

4. Осуществление расходов, вписанных в бюджет, требует принятия предварительного юридически обязательного акта Союза, который дает юридическое основание его действию и проведению соответствующего расхода согласно с европейским законом, предусмотренным в статье III-318, кроме исключений, предусмотренных последней.

5. С целью обеспечения бюджетной дисциплины Союз не принимает акты, способные затронуть основополагающие показатели без гарантии того, что расходы, вытекающие из этих актов, могут быть профинансированы в пределах собственных источников Союза и при соблюдении долготетних финансовых рамок, указанных в статье I-54.

6. Бюджет Союза исполняется в соответствии с принципом доброкачественного финансового управления. Государства-члены и Союз сотрудничают в том, чтобы кредиты, вписанные в бюджет, были использованы в соответствии с этим принципом.

7. Союз и государства-члены в соответствии со статьей III-321 борются с мошенничеством и любой другой незаконной деятельностью, наносящей ущерб финансовым интересам Союза".

Комментируя эти принципы, необходимо отметить следующее. Принимаемый Европейским Союзом бюджет должен отвечать его политике и функционированию. Расходование бюджетных средств осуществляется в

соответствии с европейским законом. Согласно ст. III-318 Конституции этот закон устанавливает финансовые правила, которые фиксируют способы установления параметров и исполнения бюджета, проведения и проверки счетов, а также нормы по организации контроля ответственности лиц, проводящих финансовые операции, в частности распорядителей расходов и бухгалтеров. Закон принимается после консультации со Счетной палатой. По предложению Еврокомиссии, после консультации с Европейским парламентом и Счетной палатой Европейский Совет принимает европейский регламент, который фиксирует способы и процедуры, в соответствии с которыми бюджетные поступления из собственных источников Союза передаются в распоряжение Комиссии, а также, в случае необходимости, иные меры исходя из нужд казначейства. Ежегодный бюджет Союза принимается с соблюдением долготерминых финансовых рамок, которые определяются европейским законом (не менее пяти лет). Цель этого, по существу, финансового планирования - обеспечить эволюцию расходов Союза в пределах собственных источников.

В соответствии с ч. 4 ст. III-321 европейский рамочный закон определяет необходимые меры по предупреждению мошенничества, наносящего ущерб финансовым интересам Союза, и борьбе с ним, предлагая эффективную и адекватную защиту государствам-членам Союза, а также союзным институтам и органам. Еврокомиссия в сотрудничестве с государствами-членами Союза ежегодно направляет в Европейский парламент и Совет доклад о мерах и предложениях по борьбе с мошенничеством в финансовой сфере.

Обращает на себя внимание сам факт довольно детальной регламентации на конституционном уровне бюджетных вопросов, а по существу, финансовых основ Евросоюза. Очевидно, что подобная регламентация вызвана необходимостью целевого использования бюджетных средств Союза, недопущению злоупотреблений в финансовой сфере.

Экономическая политика государств-членов Союза проводится в целях реализации задач Союза и в контексте крупномасштабных направлений (ст. III-70). Согласно ст. III-71 "2. Совет (министров) по рекомендации Комиссии разрабатывает проект крупномасштабных направлений экономической политики государств-членов и Союза и докладывает о них Европейскому совету.

Европейский совет на основе доклада Совета (министров) обсуждает заключение о крупномасштабных направлениях экономической политики государств-членов и Союза. Совет на основе этого заключения принимает рекомендацию, фиксирующую эти крупномасштабные направления. Он информирует об этом Европейский парламент".

Речь в данном случае идет, по существу, о планировании основных направлений экономической политики в рамках Евросоюза. В соответствии с той же статьей Совет осуществляет контроль за соблюдением этих направлений государствами-членами Союза. В случае, когда он констатирует, что экономическая политика одного из государств-членов Союза не соответствует основным направлениям союзной экономической политики или эта политика может скомпрометировать деятельность экономического и валютного союза, Еврокомиссия может направить уведомление соответствующему государству. Совет по рекомендации Комиссии может направить необходимые рекомендации

соответствующему государству, а также по предложению Комиссии принять решение о предании гласности этих рекомендаций. Он вправе предписать принятие необходимых мер к государству-нарушителю без учета голоса члена Совета, представляющего соответствующее государство. Решение принимается квалифицированным большинством не менее 55% других членов Совета, представляющим не менее 65% населения государств-членов Союза.

Таким образом, Конституция обязывает государство-члена проводить свою экономическую политику в рамках основных направлений союзной экономической политики, обеспечиваемых довольно жестким контролем со стороны Союза. В этом контексте рекомендательный характер основных направлений союзной экономической политики не должен вводить в заблуждение. Механизм контроля над их соблюдением фактически превращает эти рекомендации в императив.

Банковская система Союза

Центральный европейский банк.

Статья III-289 bis определяет:

"1. Совет управляющих Центрального европейского банка состоит из членов правления Центрального европейского банка и управляющих национальных центральных банков государств-членов, на которых не распространяются исключения по смыслу статьи III-91 (речь идет о странах, не вошедших в зону евро. - А.П.).

2. а) Правление состоит из председателя, заместителя председателя и четырех членов.

б) Председатель, заместитель председателя и члены правления назначаются квалифицированным большинством Европейского совета по рекомендации Совета (министров) и после консультации с Европейским парламентом и советом управляющих Центрального европейского банка из лиц, авторитет и профессиональный опыт которых в валютной и банковской области общепризнан.

Продолжительность их мандата составляет восемь лет и не подлежит возобновлению.

Членами правления могут быть только выходцы государств-членов Союза".

Статья III-289:

"1. Председатель Совета и один член Комиссии могут принимать участие без права решающего голоса в заседаниях совета управляющих Центрального Европейского банка.

Председатель Совета (министров) может поставить под сомнение решение совета управляющих Центрального европейского банка.

2. Председатель Центрального европейского банка приглашается для участия в заседаниях Совета, когда последний обсуждает вопросы, касающиеся целей и миссии Европейской системы центральных банков.

3. Центральный европейский банк направляет ежегодный отчет о

деятельности Системы европейских национальных банков и бюджетной политике за предшествующий и текущий год в Европейский парламент, Совет (министров) и Комиссию, а также в Европейский совет. Председатель Центрального европейского банка представляет этот отчет в Совет и Европейский парламент, который может провести общее обсуждение на его основе.

Председатель Центрального европейского банка и другие члены правления по требованию Европейского парламента и собственной инициативе могут быть заслушаны компетентными органами Европейского парламента".

Что касается компетенции банка, то о ней можно в основном судить из раздела, посвященного валютной политике. Только Европейский банк вправе разрешить эмиссию банковских билетов в евро. Выпускать же эти билеты может не только Центральный европейский банк, но и национальные центральные банки, и только эти банкноты имеют легальное хождение в Союзе. Монеты евро валюты могут выпускать государства-члены Союза в объеме, определяемом Центральным банком.

Центральный европейский банк консультирует по любому акту, предлагаемому Союзом, в областях, затрагивающих его полномочия, а также национальные органы по любому проекту регламентации в областях, касающихся его компетенции, но в пределах и на условиях, установленных Советом. В пределах своей компетенции Банк может предоставлять заключения институтам, органам Союза или национальным властям. Европейский закон может возложить на Банк специальные полномочия, касающиеся контроля кредитных учреждений и стабильности финансовой системы. Не вторгаясь в компетенцию Банка, европейский закон или рамочный закон определяет необходимые мероприятия по использованию евро в качестве единой валюты. Закон принимается после консультации с Центральным европейским банком. Банк может принять решение о публикации своих европейских решений, рекомендаций и заключений.

Национальные банки государств Евросоюза вместе с Центральным европейским банком образуют Европейскую систему центральных банков. Основная ее цель - поддержание стабильности цен. Помимо этого, система вносит свой вклад в поддержание общей экономической политики Союза и реализацию его целей. В соответствии с ч. 2 ст. III-77 Конституции основными задачами Системы центральных банков являются:

- "а) определение и проведение валютной политики Союза;
- б) проведение обменных операций;
- с) поддержание и управление официальными обменными резервами государств-членов Союза;
- д) содействие качественному функционированию платежных систем".

Система центральных банков вносит свой вклад в политику компетентных властей в том, что касается контроля кредитных учреждений и стабильности финансовой системы. Деятельность Системы центральных банков направляется решениями совета управляющих и правления Центрального европейского банка.

В отношениях с членами Союза Конституция ставит перед Центральным

европейским банком следующие задачи: усиление сотрудничества между центральными национальными банками; усиление координации валютной политики государств-членов Союза с целью обеспечения стабильности цен; надзор за функционированием механизма обменных ставок; проведение консультаций по вопросам, входящим в компетенцию национальных центральных банков и укрепление стабильности финансовых учреждений и рынков; осуществление бывших функций Европейского фонда валютного сотрудничества (ст. III-93, ч. 2).

Раздел 3 части III посвящен Европейскому инвестиционному банку.

Задача Банка состоит в содействии сбалансированному развитию в интересах Союза, путем обращения к рынкам капиталов и своим собственным ресурсам. С этой целью, предоставляя займы и гарантии и не преследуя получение прибыли, он облегчает финансирование различных проектов во всех секторах экономики, а именно:

"а) проектов, направленных на подъем менее развитых регионов;

б) проектов, направленных на модернизацию или конверсию или создание новых видов деятельности, называемых прогрессивным учреждением внутреннего рынка, которые по своей обширности и характеру не могут быть полностью покрыты за счет различных средств финансирования, существующих в каждом из государств-членов Союза;

с) проектов, представляющих совместный интерес для нескольких государств, которые по своей обширности и характеру не могут быть полностью покрыты за счет различных средств, существующих в каждом из государств-членов Союза.

В выполнение этой задачи Банк облегчает финансирование инвестиционных программ совместно со структурными фондами и другими финансовыми инструментами Союза" (ст. III-300).

Европейский инвестиционный банк выступает в качестве юридического лица. Его членами являются государства-участники Союза. Статуты банка определяются протоколом. Они могут быть изменены европейским законом. Европейский совет принимает решение на основе единогласия либо по просьбе Банка после консультации с Европейским парламентом и Еврокомиссией либо по предложению Комиссии после консультации с Европейским парламентом и Банком.

Охрана окружающей среды

"Новый уровень охраны окружающей среды и улучшение ее качества должны быть интегрирующим началом в политике Союза и обеспечены в соответствии с принципом устойчивого развития", - гласит ст. II-39 Конституции.

Вопросы охраны окружающей среды освещаются в разделе 5 части третьей Конституции. Согласно ст. III-129 "1. Политика Союза в области окружающей среды преследует следующие цели:

а) сохранение, защиту и улучшение качества окружающей среды;

б) защиту здоровья лиц;

- c) целесообразное и рациональное использование природных ресурсов;
- d) содействие в международном плане мерам, предпринимаемым перед лицом региональных или планетарных проблем окружающей среды".

Политика Союза в области охраны окружающей среды строится с учетом разнообразия ситуаций в различных регионах Союза на принципе предупреждения и превентивной деятельности, устранения последствий загрязнения окружающей среды, принципе "загрязнитель-платательщик". При выработке политики в области окружающей среды Союз учитывает имеющиеся научные и технические данные, состояние окружающей среды в различных регионах Союза, последствия (положительные и отрицательные), возникающие в результате принятия или непринятия необходимых мер, экономическое и социальное развитие Союза в целом и сбалансированное развитие регионов. В пределах компетенции Союз и его члены сотрудничают с третьими странами и международными организациями. Европейский закон или рамочный закон, принимаемый после консультации с Комитетом регионов и Экономическим и социальным комитетом, определяет меры, которые необходимо предпринять для достижения целей, поставленных Конституцией в рамках Союза. Это не исключает принятия каждым государством усиленных мер защиты, которые должны быть совместимы с Конституцией и законодательством Союза. Государство уведомляет об этих мерах Европейскую комиссию.

Социокультурная сфера

В отличие от экономических, финансовых, промышленных, торговых аспектов европейской интеграции, которые отличает высокая степень унификации и стандартизации, политика Союза в области культуры строится на совершенно ином принципе, а именно, на уважении и поощрении национального и регионального многообразия.

"1. Союз вносит вклад в расцвет культур государств-членов, уважая их национальное и региональное разнообразие, со всей очевидностью составляющих общее культурное наследие.

2. Деятельность Союза направлена на усиление сотрудничества между его членами, и в случае необходимости поддержание и дополнение их деятельности в следующих областях:

- a) улучшение знания и распространение культуры и истории европейских народов;
- b) сохранение и охрана культурного достояния европейского значения;
- c) некоммерческие культурные обмены;
- d) художественное и литературное творчество, в том числе и в аудиовизуальном секторе.

3. Союз и его члены благоприятствуют сотрудничеству с третьими странами и компетентными международными организациями в области культуры, в частности с Советом Европы.

4. Союз учитывает культурные аспекты своей деятельности в рамках других положений Конституции при уважении и поощрении разнообразия его

культур.

5. Чтобы содействовать реализации задач, указанных в настоящей статье:

а) Европейский закон или закон-рамка определяет необходимые меры в этой сфере, исключая любую гармонизацию законодательных и регламентарных предписаний государств-членов Союза. Закон принимается после консультации с Советом регионов;

б) Совет, по предложению Комиссии, принимает рекомендации" (ст. III-181).

Конституция закрепляет задачи Союза в области образования. Речь идет о поощрении мобильности студентов и преподавателей, сотрудничестве между образовательными учреждениями, о признании дипломов, обмене молодежи и поощрении ее участия в демократической жизни, о развитии обмена информацией и опытом по общим вопросам систем образования, развитию дистанционного образования, распространении языков государств Союза; о развитии спорта, поощрении спортивных соревнований, сотрудничестве между спортивными организациями, деятельность которых направлена на защиту физической и нравственной целостности спортсменов, особенно молодежи. Союз и его члены содействуют сотрудничеству с третьими странами и международными организациями в области образования и спорта, в частности с Советом Европы.

II. Политическое устройство

Правовой статус личности. Правовому статусу личности посвящена вторая часть Конституции, которой стала, как уже указывалось выше, Европейская хартия прав 2000 г. Таким образом, авторы Конституции покончили с некоторой юридической неопределенностью Хартии *(234), придав ей конституционный характер, что вызвано необходимостью "усилить защиту фундаментальных прав в свете эволюции общества, социального прогресса и научного и технологического развития".

Хартия состоит из Преамбулы и семи титулов, объединяющих 54 статьи. В титуле I "Достоинство" (ст. 1-5) закрепляются: право на человеческое достоинство, которое должно быть уважаемо и защищено (ст. 1); право на жизнь, которое включает запрет осуждения к смертной казни и приведения ее в исполнение (ст. 2); право на неприкосновенность личности, под которым понимается как физическая, так и умственная неприкосновенность (ст. 3). В рамках данного права запрещается: евгеническая практика, связанная с селекцией человеческих существ; превращение человеческого тела и его частей в источник прибыли, репродуктивное клонирование. Статья 4 запрещает пытки, бесчеловечные и унижительные наказания и обращение. Запрет рабства и принудительного труда содержится в ст. 5.

Титул II "Свободы" провозглашает право каждой личности на свободу и безопасность (ст. 6). Праву уважения частной и семейной жизни, защите данных личного характера, праву на брак и создание семьи посвящены ст. 7, 8, 9. Право

на свободу мысли, совести и религии закрепляется в ст. 10. Согласно данной статье это право допускает изменение религии или убеждений, а также свободу выражения своей религии или убеждений индивидуально или коллективно, публично или частным образом, посредством культа, образования, совершения обрядов. Право на свободу выражения и информации фигурирует в ст. 11. Это право включает свободу мнений, получения и передачи информации без разрешения властей, невзирая на границы. Закрепляется свобода средств массовой информации и их плюрализм. Свободу собраний и ассоциаций на всех уровнях в политической, профсоюзной и гражданской областях декларирует ст. 12. "Политические партии на уровне Союза призваны способствовать выражению политической воли граждан Союза", - гласит ч. 2 этой статьи, тем самым допуская существование политических партий союзного масштаба. "Искусства и научные исследования свободны. Академическая свобода уважаема", - гласит ст. 12 о свободе искусств и наук. Право на образование включает свободу создания образовательных учреждений при уважении демократических принципов, а также право родителей обеспечить воспитание и образование согласно их религиозным, философским и педагогическим убеждениям. В ст. 15 говорится о профессиональной свободе и праве трудиться. Каждый гражданин Союза имеет право искать должность, трудиться, обустроиваться, получать услуги в любой стране Союза. Выходцы из третьих стран, которым разрешено работать на территории государств-членов Союза, имеют право на те же условия труда, что и граждане Союза. Свободе предпринимательства и праву собственности посвящены ст. 16, 17. Статья 18 гарантирует право убежища при соблюдении норм Женевской конвенции от 28 июля 1951 г. и протокола от 31 января 1967 г. о статусе беженцев и в соответствии с Конституцией. "Никто не может быть выдворен, выслан или экстрадирован в государство, где существует серьезный риск подвергнуться смертной казни, пыткам или иным бесчеловечным или унижающим человеческое достоинство наказаниям или обращению", - гласит ст. 19 о защите в случае выдворения, высылки и экстрадиции.

Титул III "Равенство" устанавливает равенство прав (ст. 20). Статья 21 о недопущении дискриминации запрещает "любую дискриминацию, основанную на поле, расе, цвете кожи, этническом или социальном происхождении, генетических характеристиках, языке, религии или убеждениях, политических или иных взглядах, принадлежности к национальному меньшинству, судьбе, рождению, инвалидности, возрасту или сексуальной ориентации". Статья 22 требует уважения культурного, религиозного и лингвистического разнообразия. Равенство между мужчинами и женщинами во всех областях, включая занятость, труд и вознаграждение, провозглашает ст. 23. Однако этот принцип не исключает сохранение или принятие мер, предусматривающих специальные преимущества и пользу того или иного пола. Права ребенка закрепляются в ст. 24. Конституция закрепляет право ребенка на свободное выражение своего мнения по вопросам, которые его касаются, с учетом его возраста и зрелости. В актах, затрагивающих детей, публичные власти должны исходить из высших интересов ребенка, которые имеют первостепенное значение. Ребенок имеет право на общение с обоими родителями, если это не противоречит его

интересам. "Союз признает и уважает права пожилых людей *(235) на ведение достойной и независимой жизни, участие в общественной и социальной жизни", - записано в ст. 25. "Союз признает и уважает право физически и умственно ограниченных лиц на меры, направленные на обеспечение их автономии, социальной и профессиональной интеграции и участие в жизни сообщества" (ст. 26).

Титул IV "Солидарность" посвящен социально-экономическим правам (ст. 27-36). Статьи 27-31 касаются прав работников. Трудящиеся и их представители имеют право на информацию и консультацию на предприятии (ст. 27). Право на переговоры и коллективные акции оговариваются в ст. 28. "Рабочие, служащие или их организации имеют, в соответствии с правом Союза и национальным законодательством и практикой, право вести переговоры, заключать коллективные договоры на соответствующих уровнях и прибегать в случае конфликта интересов к коллективным акциям в защиту своих интересов, включая забастовку", - зафиксировано в этой статье. Право на бесплатное обслуживание на рабочем месте закреплено в ст. 29. "Любой работник имеет право на защиту против незаконного увольнения в соответствии с законодательством Союза и национальным законодательством и практикой", - гарантирует ст. 30. "1. Любой работник имеет право на условия труда, которые соответствуют его здоровью, безопасности и достоинству. 2. Любой работник имеет право на ограничение максимальной продолжительности работы и ежедневный и еженедельный отдых, а также ежегодный оплачиваемый отпуск" (ст. 31). Статья 32 "Запрещение труда детей и защита работающей молодежи" устанавливает, что минимальный возраст приема на работу не может быть ниже возраста окончания обязательного школьного образования. Работающая молодежь должна иметь условия труда, соответствующие ее возрасту, должна быть защищена от экономической эксплуатации и от любого труда, наносящего ущерб ее безопасности, здоровью, физическому, умственному, моральному и социальному развитию или ее воспитанию. Статья 33 "Семейная и профессиональная жизнь" направлена на примирение семейной и профессиональной жизни. В этом контексте "любое лицо имеет право на защиту против всякого увольнения по мотивам, связанным с материнством, а также право на оплачиваемый отпуск по материнству и отпуск по рождению или усыновлению (удочерению) ребенка. Социальному страхованию и социальной помощи посвящена ст. 34. Союз признает и соблюдает право на пособия по социальному страхованию и социальные услуги в случае материнства, болезни, несчастных случаев на работе, утраты трудоспособности или старости, а также потери работы, согласно нормам, установленным правом Союза и национальным законодательством и практикой. "Повышенный уровень защиты человеческого здоровья обеспечивается при определении и проведении любой политики и акций Союза", - устанавливает ст. 35 "Охрана здоровья". Доступ к услугам, представляющим общий экономический интерес, в целях поощрения социальных и территориальных связей Союза закрепляет ст. 36 Хартии.

Титул V Хартии "Гражданство" (ст. 39-46) посвящен в основном политическим правам. "Право голосования и избрания на выборах в Европейский парламент" - озаглавлена ст. 39. Согласно этой статье "1. Любой

гражданин Союза имеет право голоса и избрания на выборах в Европейский парламент в государстве-члене, где он обосновался, на тех же условиях, что и выходцы этого государства. 2. Члены Европейского парламента избираются всеобщим, прямым, свободным и тайным голосованием". Статья 40 закрепляет за любым гражданином Союза "право голосования и избрания на муниципальных выборах государства-члена, где он обосновался, на тех же условиях, что и выходцы этого государства". Право на качественное управление, которое предполагает терпеливое, сдержанное и в разумные сроки рассмотрение дел любого лица институтами, органами, учреждениями Союза фиксирует ст. 40. Это право включает также возможность быть выслушанным перед принятием в отношении лица неблагоприятного решения, право доступа любого лица к досье, которое его касается, обязанность администрации мотивировать свои решения. Любое лицо имеет право на возмещение Союзом ущерба, причиненного его институтами или агентами при осуществлении их функций в соответствии с общими принципами права государств-членов Союза. Любое лицо может обращаться в институты Союза на одном из языков Конституции и должно получить ответ на том же языке. "Любой гражданин Союза, а также физическое или юридическое лицо по месту проживания или регистрации в государстве-члене Союза имеет право на доступ к документам институтов, органов, учреждений Союза независимо от их носителей" (ст. 42). Статья 42 "Европейский посредник" устанавливает: "Любой гражданин Союза, а также физическое или юридическое лицо по месту проживания или регистрации в государстве-члене Союза имеет право обращения к европейскому посреднику в случае дурного управления в деятельности институтов, органов или учреждений Союза, за исключением Суда правосудия Европейского союза при осуществлении им судебных функций". Право на петицию в Европейский парламент за каждым гражданином Союза, а также физическим или юридическим лицом по месту проживания или регистрации в государстве-члене Союза закрепляет ст. 44. "1. Каждый гражданин Союза имеет право на свободное передвижение и пребывание на территории государств-членов Союза. 2. Свобода передвижения и пребывания может быть признана в соответствии с Конституцией за выходцами из третьих стран, законно проживающими на территории государства-члена Союза" (ст. 45). Статья 46 предусматривает дипломатическую и консульскую защиту гражданина Союза на территории третьих стран и государства-члена, выходцем которой он не является, на тех же условиях, что и выходец этого государства.

Титул VI "Правосудие" (ст. 47-50) гарантирует право на доступ к правосудию и беспристрастный суд (ст. 47), презумпцию невиновности и право на защиту (ст. 48). Статья 49 закрепляет принципы законности и соразмерности преступлений и наказаний. Право не быть преследуемым и осужденным дважды за одно и то же правонарушение фиксирует ст. 50.

Титул VII (ст. 51-55) содержит общие предписания о толковании и применении Хартии. "Настоящая Хартия не распространяет сферу применения права Союза вне его компетенции, не создает никакой новой компетенции и никаких новых задач и не изменяет полномочий и задач, определенных другими частями Конституции" (ч. 2 ст. 50). В ст. 52 "Значение и толкование прав и

принципов" говорится о допустимости ограничений в осуществлении прав и свобод, признанных Хартией, "которые должны быть предусмотрены законом и уважать существо содержания оговоренных прав и свобод. При соблюдении принципа соразмерности ограничения могут вноситься по мере необходимости и эффективно отвечать задачам общего характера, признанным Союзом, или в случае необходимости защиты прав и свобод другого". В этой же статье указывается, что если "настоящая Хартия содержит права, соответствующие правам, гарантированным Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод, их смысл и содержание те же, которые придает им Конвенция. Это положение не является препятствием признания правом Союза их более обширной защиты". Принципы, сформулированные в Конституции, могут применяться законодательными и исполнительными институтами, органами и учреждениями Союза при реализации права Союза и осуществлении их соответствующих полномочий. Толкование Хартии основных прав должно исходить из судебной практики Союза и государств - его членов. "Никакое положение настоящей Хартии не должно быть истолковано как ограничивающее или наносящее ущерб правам человека и основным свободам, признанным в их соответствующей сфере применения правом Союза, международным правом и международными конвенциями, сторонами которых является Союз или все его члены, и в особенности Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод, а также конституций государств-членов Союза", - фиксирует ст. 53 "Уровень защиты". Наконец, ст. 54 "Запрещение злоупотребления правом" предписывает, что никакое положение Хартии не может быть истолковано как право каким бы то ни было образом вести деятельность или совершать акт, направленный на разрушение прав и свобод, признанных Хартией, или введение более широких ограничений, нежели те, которые предусмотрены ею.

Функционирование политических институтов

Деятельности политических институтов посвящен титул VI Конституции "Функционирование Союза".

Европейский парламент. Конституция предусматривает унификацию избирательных процедур государств-членов Союза по выборам членов Европейского парламента, предусматривая всеобщее прямое голосование на основании европейского закона или закона-рамки, который принимается единогласно Европейским советом по инициативе Европейского парламента, и его одобрения большинством членов последнего. Закон вступает в силу после его одобрения государствами-членами Союза в соответствии с их конституционными правилами. Европейский закон Европейского парламента устанавливает статус и общие условия осуществления функций его членов. Парламент принимает решение по собственной инициативе, после заключения Комиссии и одобрения Советом. Совет принимает решение единогласно по любому правилу или условию, касающихся налогового режима его действительных или бывших членов.

Европейский закон устанавливает статус политических партий

европейского уровня и правила их финансирования. Европейский парламент может обратиться в Комиссию (для этого требуется простое большинство от числа проголосовавших) за поддержкой любого собственного предложения по вопросам, которые представляются ему неотложными, по подготовке акта Союза в применение Конституции. Если Комиссия поддерживает это предложение, она передает свои соображения в Европейский парламент.

В пределах исполнения своих задач Европейский парламент может по требованию одной четвертой его членов учредить временную комиссию по расследованию фактов нарушений или ненадлежащего управления, не ставших предметом судебного разбирательства, или судебные процедуры относительно которых незавершены. Деятельность комиссии прекращается с предоставлением ею доклада. Способы реализации права расследования устанавливаются европейским законом.

Европейский парламент избирает европейского посредника, проводящего расследования, которые он сочтет оправданными, либо по собственной инициативе, либо по жалобе, ему представленной непосредственно или посредством члена Европейского парламента, на ненадлежащее управление по фактам, не ставшим предметом судебного разбирательства. В том случае, когда посредник констатирует факт ненадлежащего управления, он обращается в соответствующий институт, орган или учреждение, которые в трехмесячный срок должны представить ему заключение. Посредник передает затем доклад в Парламент и соответствующий институт, орган или учреждение. Лицо, подавшее жалобу, должно быть информировано о результатах расследования. Ежегодно посредник представляет в Парламент доклад о результатах своих расследований. Посредник избирается после каждых выборов Парламента на срок легислатуры. Его мандат может быть возобновлен. Посредник может быть отправлен в отставку Судом правосудия по расследованию Европейского парламента, если он не исполняет необходимые условия при осуществлении своих полномочий либо совершил серьезное упущение. Европейский парламент устанавливает статутные положения и общие условия осуществления функций посредника.

Европейский парламент собирается 2 марта на ежегодную сессию. Внеочередная сессия может состояться по требованию большинства его членов, Совета или Комиссии. Европейский совет и Совет министров могут быть заслушаны Парламентом на условиях, предусмотренных их регламентами. Европейская комиссия может ассистировать на всех заседаниях Парламента и быть заслушана по его требованию. Она отвечает устно или письменно на вопросы, поставленные Парламентом или его членами. Парламент проводит в публичном заседании обсуждение ежегодного генерального доклада, представляемого ему Комиссией. Парламент принимает решения большинством поданных голосов. Внутренний регламент устанавливает кворум. Регламент принимается большинством членов Парламента. Акты Парламента публикуются на условиях, предусмотренных Конституцией и его внутренним регламентом.

Европейский парламент может выразить недоверие Комиссии и высказаться только в течение трех дней после его внесения открытым голосованием. Если вотум недоверия принимается большинством в две трети

поданных голосов, члены Комиссии должны подать в коллективную отставку. Министр иностранных дел должен отказаться от функций, которые он осуществлял в Комиссии.

Европейский совет. В рамках данного титула Европейскому совету посвящена ст. III-244. Согласно этой статье:

"1. В случае голосования каждый член Европейского совета получает представительство одного из других членов.

Отсутствие настоящих и представляющих членов не является препятствием для принятия решений Европейского совета, которые требуют единогласия.

2. Председатель Европейского совета может быть приглашен для заслушивания Европейским советом.

3. Европейский совет принимает решения простым большинством по процедурным вопросам, а также простым большинством принимает свой внутренний регламент.

4. Европейскому совету оказывает помощь в работе генеральный секретариат Совета".

Совет министров. Совет министров созывается его председателем по его же инициативе или по инициативе одного из членов или комиссии. Решения, которые требуют простого большинства, принимаются большинством членов, его составляющих. Отсутствие настоящих или представляющих членов Совета не является препятствием для принятия решений, которые требуют единогласного голосования. Задача комитета, образуемого из постоянных членов, состоит в подготовке работы Совета и исполнении функций, которые ему доверены. Комитету оказывает помощь в его работе генеральный секретариат, руководимый Генеральным секретарем, который назначается Советом. Совет может по просьбе большинства обратиться в Комиссию о проведении любых исследований, которые он считает своевременными в реализации общих задач, и представить ему собственные предложения. Если Комиссия не поддержит его предложение, Совет представляет свои соображения в Европейский совет. Совет принимает решения простым большинством после консультаций с Комиссией о статусе комитетов, предусмотренных Конституцией.

Европейская комиссия. Члены Комиссии должны воздерживаться от любого акта, несовместимого с их функциями. Государства-члены Союза должны уважать их независимость и не пытаться влиять на исполнение их задач. Они не могут заниматься никакой иной оплачиваемой или неоплачиваемой профессиональной деятельностью. Они принимают торжественное обязательство соблюдать во время исполнения функций, а также после их прекращения, обязанности, вытекающие из их миссии. В случае нарушения этих обязанностей Суд правосудия по ходатайству Совета или Комиссии может высказаться об отставке члена Комиссии или лишении его права на пенсию или иных льгот. Кроме регулярного обновления или смерти, функции члена Совета прекращаются индивидуально добровольной или официальной отставкой. Любой член Комиссии, если он не исполняет требования, необходимые в осуществлении его функций или если он совершил

серьезное упущение, может быть отправлен в отставку Судом правосудия после расследования, проведенного Советом или Комиссией. Обязанности, возлагаемые на Комиссию, структурируются и распределяются между ее членами председателем. Комиссия публикует по меньшей мере за месяц до открытия сессии Европейского парламента ежегодный генеральный отчет о деятельности Союза.

Суд правосудия Европейского Союза. Суд правосудия заседает по палатам, большой палатой либо на пленарном заседании в соответствии с его статутом. Суду ассистируют восемь генеральных адвокатов. Число их членов может быть увеличено по просьбе Суда единогласным решением Европейского совета. Роль генерального адвоката состоит в публичном представлении беспристрастного и независимого мотивированного заключения по делам, которые в соответствии со статутом Суда требуют вмешательства адвоката. Судьи и адвокаты избираются из лиц, отвечающих любым гарантиям независимости и условиям, требуемым в их странах для занятия высших судебных должностей, или известных юрисконсультов, назначаемых с общего согласия правительств государств-членов Союза. Частичное обновление судей и генеральных адвокатов проводится каждые три года. Из них председателем Суда назначаются судьи на три года, мандат которых может быть возобновлен. Суд принимает регламент о процедуре. Этот регламент подлежит одобрению Совета. Число судей Трибунала высшей инстанции устанавливается статутом Суда. При Суде из бывших его членов учреждается комитет для дачи заключений о соответствии кандидатов, возлагаемых на них функций судьи или генерального адвоката Суда правосудия или Трибунала высшей инстанции. Трибунал выступает в качестве первой инстанции по делам, определенным Конституцией, за исключением вопросов, возложенных на специализированный трибунал или зарезервированных за Судом правосудия. Трибунал правомочен принять к рассмотрению ходатайства против решений специализированных трибуналов. Решения же Трибунала могут в исключительном порядке стать предметом пересмотра Судом правосудия, на условиях и в пределах, установленных его статутом. Суд правосудия Европейского союза правомочен принимать предписания преюдициального характера о:

"а) толковании Конституции;

б) действительности и толковании актов институтов, органов и учреждений Союза" (ст. III-274).

Суд правомочен принимать решения по спорам между Союзом и его агентами в пределах и на условиях, определенных статутом служащих Союза и режимом, применяемым к другим агентам Союза. Суд не вправе принимать к рассмотрению вопросы, связанные с внешней политикой и совместной безопасностью Союза. Ходатайства перед судом не могут быть отозваны. Суд может предписать отсрочку исполнения спорного решения, если сочтет, что того требуют обстоятельства.

Некоторые выводы. Принятая Конституция является своего рода итогом экономической и политической интеграции Европы, и одновременно служит основой дальнейшего развития интеграционных процессов Европейского Союза. Обращает на себя внимание тщательная прописанность процедур принятия

решений, согласования позиций и интересов государств - членов Союза. В этом контексте Конституция в значительной степени может быть охарактеризована как процессуальный документ. Многие нормы материального права, особенно касающиеся институтов Европейского Союза, находятся в его учредительных актах, что ставит вопрос о месте этих документов в иерархии источников европейского права в связи с принятием Конституции.

* (1) См., например, ст. 17 Конституции Республики Греция, п. 72 и 73 ч. VIII Конституции Королевства Дания, ст. 43 Конституции Ирландии, ст. 42 Конституции Итальянской Республики, ст. 23 Конституции Республики Кипр, ст. 34 и 35 Конституции Королевства Лихтенштейн, § 104, 105 и 106 Конституции Норвежского Королевства, ст. 35 Конституции Турецкой Республики, ст. 26 Конституции Швейцарии, § 18 гл. II Конституции Швеции (форма правления).

* (2) Данное предписание содержится в Преамбуле Конституции Французской Республики 1946 г. Эта Преамбула не потеряла свою юридическую силу, так как она признана составной частью действующей Конституции Французской Республики.

* (3) См. также: ст. 32 Конституции Королевства Андорра, ст. 18 Конституции Греческой Республики, ст. 128, 129, 131 Конституции Республики Исландия, ст. 72 Конституции Республики Кипр, ст. 33 Конституции Республики Мальта, § 110 Конституции Королевства Нидерланды.

* (4) См. также ст. 14 Конституции Азербайджанской Республики.

* (5) Необходимо отметить, что подобные перевороты были бы объективно невозможны, если бы в этих странах социалистическая государственная собственность была превращена в общенародную. Российский олигарх Б. Березовский задает себе вопрос: "Почему после революции 1917 года Россия втянулась в гражданскую войну, а после революции 90-х годов гражданской войны не случилось?" Хотя он ошибочно квалифицирует произошедшие события в России в 90-х годах как "революцию", на поставленный им вопрос олигарх, по нашему мнению, дает правильный ответ. Он пишет: "В начале века в результате революции экспроприировалась частная собственность, принадлежащая конкретным людям, и эти люди рисковали своими жизнями, чтобы защитить кровное, свое. А в конце века происходил передел государственной, то есть ничьей собственности, и госчиновник совершенно спокойно за мизерную взятку переписывал эту "ничью" собственность на частное лицо" (См.: Березовский Б. Новый передел // Завтра. 2003. N 32 (507)).

* (6) Ботвинник М.М. Планирование - первый признак цивилизованной экономики // Экономист. 1993. N 5. С. 20.

* (7) Там же. С. 20.

* (8) См.: Акофф Р. Планирование будущего корпорации / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1985. С. 82 и след.

* (9) Там же. С. 83.

* (10) См.: Ламперт Хайнц. Социальная рыночная экономика. Германский путь. М., 1993. С. 17.

* (11) Автору-юристу, вслед за многими авторитетными экономистами, об этом приходилось говорить и писать с самого начала становления рыночной

экономики в России. Например: Выступление на международном семинаре "Государственные и рыночные структуры в посттоталитарном обществе" (13-15 января 1993 г.) по теме "Законодательные основы прямого государственного воздействия на социально-экономические процессы в рыночных условиях" // Вестник государственной службы. 1993. N 4. С. 8; Регулирование рынка. Интервью редакции // Хозяйство и право. 1991. N 5. С. 12; Формирование рынка и госзаказ // Хозяйство и право. 1990. N 3. С. 10; Юридические приоритеты // Хозяйство и право. 1993. N 6. С. 15; Рамки для власти // Юридический вестник. 1994. N 5.

*(12) См. например: Public Administration. 1981. Vol. 59. P. 441-463.

*(13) Данные почерпнуты автором из следующих источников: французский энциклопедический справочник "Куид" и его мультимедийный компакт-диск "Куидмонд" (Domonoque et Michele Fremy. QUID 1997. Editions Robert Laffont. Paris, 1997), а также сборники и публикации "Документасьон франсез".

*(14) Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4 т. Т. 1 / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1993. С. 175 и след.

*(15) Казанцев Н.М. Конституция и законодательство (По материалам международной научно-практической конференции). Москва, 29 октября 2003 г. М., 2003. С. 218.

*(16) СЗ РФ. 1995. N 30. Ст. 2871.

*(17) См.: Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" (ст. 14) с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1997 г. N 3-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712; 1998. N 1. Ст. 1.

*(18) Все формально-юридические элементы института планирования, обоснованные в отечественной литературе прошлых лет, сохраняют свое значение. См., например: Кутафин О.Е. Плановая деятельность Советского государства (Государственно-правовой аспект). М., 1980. С. 7 и след.; Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М.: Экономика, 1982. С. 9; Его же. Конституционные основы планирования // Сов. государство и право. 1978. N 6. С. 19.

*(19) См.: Боголюбов С.А. Конституционные основы охраны природы в СССР: Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1990; Аграрное и экологическое право в России и СНГ. Сравнительно-правовой анализ / Отв. ред. С.А. Боголюбов, Е.Л. Минина. М., 1999.

*(20) См.: Конституции государств Европы. М., 2001.

*(21) В Конституции Словакии праву на охрану окружающей среды и культурного наследия посвящен целый раздел, состоящий, правда, из двух статей, включающих шесть предписаний.

*(22) Интересно, что это положение является одной из 16 статей, предусмотренных в Декларации прав граждан и основных принципов государственного устройства Сан-Марино 1974 г.

*(23) В России предусматривается контроль за эрозией земель, почв - см.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.А. Боголюбова. М., 2001.

*(24) Правительством России в 2002 г. одобрена экологическая доктрина

Российской Федерации, включающая гармоничное сочетание экономики и экологии. В русском языке под ландшафтом обычно подразумевается общий вид местности, пейзаж (см.: Реймерс Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. М., 1990); в Европе под ландшафтами чаще понимается более широкая совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных предметов и явлений природы, исторически складывающих физико-географический комплекс.

*(25) Федеральным законом от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" предусматривается охрана государственных природных заповедников, национальных парков, заказников, природных и дендрологических парков, ботанических садов, памятников природы, развитие рационального использования природных ресурсов при сохранении их способности к обновлению и экологической устойчивости, уважении принципа солидарности поколений (вероятно, также преемственности поколений).

*(26) Эти задачи предусматриваются в Градостроительном кодексе РФ 1998 г.; см.: Крассов О.И. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М., 2001.

*(27) В Федеральном законе от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" предусматривается раздел XIII "Основы формирования экологической культуры" со ст. 71-79 "Всеобщность и комплексность экологического образования", "Преподавание основ экологических знаний в образовательных учреждениях", "Подготовка руководителей организаций и специалистов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности", "Экологическое просвещение".

*(28) Представляется, что в Турции под лесным заповедником понимается не территория особо охраняемого природного комплекса, полностью изъятая из хозяйственного использования для ведения научно-исследовательской работы, как в России, а лесистая местность, имеющая природоохранное значение, особенно на горных склонах (примеч. авт.).

*(29) Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М., 2002. С. 40.

*(30) Хотя, разумеется, собрания не всегда носят характер политического мероприятия, а значит, и само это право (или свобода) не всегда является политическим.

*(31) Исключение составляет право на политическое убежище: оно может быть предоставлено только негражданам, то есть иностранцам (гражданам иных государств), либо лицам без гражданства (апатридам) и т.д. Таков подход, например, Конституции Венгрии: "В Венгерской Республике обеспечивается право убежища иностранным гражданам, равно как и лицам без гражданства..." - говорится в абз. 1 § 65.

*(32) Точнее, такое право закреплено в ст. 21 Хартии основных прав и свобод.

*(33) В Конституции Италии специально подчеркиваются равные возможности мужчины и женщины в поступлении на государственную службу: "Все граждане обоего пола могут на равных условиях поступать на службу в

государственные учреждения..." (ст. 51).

*(34) Особенностью Конституции Исландии является закрепление этого права за "народом" (то есть за гражданами - по смыслу ст. 74 и иных).

*(35) В некоторых странах (Азербайджан, Латвия) такое право предоставляется не только гражданам, но и, по смыслу соответствующих статей, иностранцам и апатридам.

*(36) Впервые такое право было закреплено еще в 1776 г. в Декларации независимости США.

*(37) В новой ее редакции (от 2000 г.) - "мирный протест".

*(38) См., например: Рандельцхофер А. Право убежища. Государственное право Германии. Т. 2. М., 1994. С. 258.

*(39) Особенностью Конституции Армении является распространение этой обязанности на всех (то есть и на неграждан - ст. 48).

*(40) Разумеется, указанные в п. 4 и 5 обязанности выходят за рамки чисто политических.

*(41) См.: Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997. С. 6-7.

*(42) Данная статья имеет универсальное значение для определения прав национальных меньшинств. Согласно этой статье, "в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком".

*(43) Вопрос о признании религиозных меньшинств на сегодняшний день утратил свою остроту ввиду фактически всеобщего признания принципа свободы совести и вероисповедания, который включен в законодательство практически всех государств. См.: Капоторти Ф. Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Нью-Йорк: ООН, 1979. С. 13.

*(44) См.: Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997. С. 7.

*(45) См. об этом подробнее: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 90-91.

*(46) См.: Сиклова Й., Миклушанова М. Отказывая в гражданстве цыганам Чешской Республики // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. N 4 (25). 1999. N 1 (26). С. 26-32.

*(47) Рома занимают крайне уязвимое положение в общественной, экономической и политической системе стран Центральной и Восточной Европы, что проявляется в повседневной нищете, принимающей самые крайние формы, безработице, неграмотности, отсутствии формального образования, неблагоприятных жилищных условиях и других проблемах. Отсутствие гражданства является причиной значительного сокращения для них возможностей трудоустройства; существует острая конкуренция за дефицитные рабочие места, не требующие особых профессиональных навыков, на которые претендует большинство представителей рома. Их часто не пускают в рестораны, плавательные бассейны, дискотеки, они нередко становятся

жертвами актов насилия на расовой почве, совершаемых "бритоголовыми". Порой они обитают в районах, населенных только рома, что приводит к их фактической сегрегации. Строительство печально известной стены в чешском городе Усти-над-Лабем, в результате которой цыганское население оказалось отрезанным от остального населения города, является одним из ярких примеров подобной дискриминации. Только принятие правительством Чешской Республики постановления о демонтаже стены исправило положение. (См. об этом: Материалы 52-й сессии Подкомиссии по поощрению и защите прав человека "Проблемы прав человека и меры защиты народности рома" // UN Doc. E / CN. 4 / Sub. 2 / 2000 / 28. P. 6.)

*(48) По числу ратифицировавших эту Конвенцию государств она занимает одно из ведущих мест среди международных документов в области прав человека (около 140 государств).

*(49) См.: UN Doc. E / CN. 4 / Sub. 2 / 1993 / 34. P. 28; Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997. С. 53.

*(50) См.: Федеральный конституционный закон от 29 ноября 1988 г. "О защите личной свободы" // Конституции государств Европы. Т. 3. М., 1997. С. 99.

*(51) Държавен вестник. 1990. Бр. 6.

*(52) См.: Конституции государств Европы. Т. 3. С. 521.

*(53) См.: Държавен вестник. 1990. Бр. 6.

*(54) Данный период имел место в 1984-1985 гг. В это время была произведена насильственная смена имен почти миллиона болгарских этнических турок. (См. об этом: Яжборовская И.С. К изучению переходных процессов: национальная компонента // Переходные процессы. Проблемы СНГ (альманах "Форум") / Тимофеев Т.Т., Яжборовская И.С., Салмин А.М. и др. М., 1994. С. 23.

*(55) См.: UN Doc. E / CN. 4 / Sub. 2 / 1993 / 34. P. 31.

*(56) См.: Конституции государств Европы. Т. 3. С. 450-451.

*(57) См., например: глава VII Закона Венгерской Республики от 7 июля 1993 г. "О правах национальных и этнических меньшинств"; раздел V Федерального закона Австрийской Республики от 7 июля 1976 г. "О правовом положении национальных меньшинств" // О проекте федерального закона "О защите прав национальных меньшинств". Материалы парламентских слушаний. 20 июня 1995 г. М., 1996. С. 128-157.

*(58) См.: Шлыгина Н.В. Финляндские шведы // Этнические меньшинства в современной Европе. М., 1997. С. 172.

*(59) Финские шведы. Хельсинки: Изд. Народное вече Финляндии, 1987. С. 1.

*(60) См.: Австрийская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985. С. 326-338.

*(61) См.: О проекте федерального закона "О защите прав национальных меньшинств". Материалы парламентских слушаний. 25 июня 1995 г. / Пер. с венгерского. М., 1996. С. 136-157.

*(62) См.: Альтерматт У. Этнонационализм в Европе. М., 2000. С. 182, 183.

*(63) См.: UN Doc. E / CN. 4 / Sub. 2 / 1993 / 34. P. 52.

*(64) Педагогика: Учебное пособие для студентов высш. пед. учеб. заведений / Сластенин В.А., Исаев И.Ф., Шиянов Е.Н.; Под ред. В.А. Сластенина. М., 2002. С. 62.

*(65) См.: Настольная книга классного руководителя / Сост. В.А. Березина, Л.И. Виноградова; Под ред. В.А. Березиной. М., 2003. С. 42.

*(66) Марченко М.Н. Референдум в системе западной демократии (правовой аспект). Методологические проблемы правоведения. М., 1994. С. 95.

*(67) См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 150.

*(68) Подробно о теориях и содержании понятия суверенитет см.: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. С. 11-42; Маклаков В.В. Референдум в странах - членах Европейского Союза. М., 1997. С. 5-6.

*(69) Международное право в документах. М., 1982. С. 318-335.

*(70) Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1996. С. 384.

*(71) Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999. С. 378.

*(72) Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 227.

*(73) См., например: Boyer P. The People,s Mandate. Referendums and a More Democratic Canada. Toronto, 1992. P. 23-24.

*(74) См., например: Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 227; Сравнительное конституционное право / Ред. колл.: Ковлер А.И. и др. М., 1996. С. 408-409.

*(75) О законодательном регулировании референдума см.: Колибаб С.К. Референдум в европейских странах (законодательная регламентация): Обзорная информация. М., 1991. Вып. 1.

*(76) Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. С. 232.

*(77) Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964. С. 7; Конституционное (государственное) право зарубежных государств. Общая часть. М., 1996. С. 399.

*(78) Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Т. 3. М., 1997. С. 102-103.

*(79) Маклаков В.В. Референдум в странах-членах Европейского Союза. М., 1997. С. 8.

*(80) Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 211.

*(81) Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. В 4 т. Т. 1 / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1997. С. 655.

*(82) Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. М., 2001. С. 192-194.

*(83) Такое же название имеет парламент Исландии (примеч. авт.).

*(84) С даты вступления Акта о выборах в силу в 1978 г. на Фарерских островах имели место семь общих выборов, по результатам которых во всех случаях избиралось 32 депутата.

*(85) Исаев М.А. Основы конституционного права Дании. М., 2002. С. 282.

*(86) Из 45 собственно европейских государств 12 являются

монархическими: Андорра, Бельгия, Ватикан, Великобритания, Дания, Испания, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Швеция.

*(87) Единственный, совершенно особый тип представляет теократическая государственность Ватикана, сохраняющая традиционное устройство церковной соборной организации в единстве с выборным монархическим правлением, близким абсолютным монархиям прошлого, которая, безусловно, стоит вне общего ряда современного, в политико-юридическом отношении, государственного устройства.

*(88) См.: Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Ч. 1. Право современной монархии. Рига, 1913. С. 66-77; Lo..wenstein K. Die Monarchie im modernen Staat. Frankfurt-am-Main, 1952. S. 27-42. Нередко оба типа объединяют в единую политико-юридическую форму конституционной монархии с выделением уже в ее рамках двух подвидов: так называемой дуалистической (несколько априорно маловразумительная категория) и парламентской. См., например: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т. 2. М., 1987. С. 94-99; Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 460-462, 594-595.

*(89) Собственно, именно этот процесс исследован в капитальном сравнительно-государствоведческом труде R. Fusilier - см.: Fusilier R. Les monarchies parlementaires. Etude sur les systemes de gouvernement (Suede, Norvge, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg). Paris, 1960.

*(90) См.: Duverger M. Institution politiques et Droit constitutionnel. Т. 1. Paris, 1971. P. 186-188 etc. В частности, для Швеции, Дании, Норвегии, характеризующихся как "классические парламентские монархии", в качестве показательной черты М. Дюверже отмечает полное безвластие короны (Op. cit. P. 269).

*(91) Herrera de Micoc M. El principio monarquico (Un estudio sobre la soberania del rey en las Leyes Fundamentales). Madrid, 1972. P. 17.

*(92) Конституционный статус британской монархии характеризуется без детализированных указаний, главным образом, по: Anson W. The Law & Custom of the Constitution. Part 1. Parliament. Part. 2. The Crown. Oxford, 1892 (рус. пер. - СПб., 1914); Lцwenstein K. Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien. Bd. 1-2. Berlin, 1967.

*(93) См.: Pйilot M. Pййface au: Fusilier R. Les monarchies parlementaires. P. 9.

*(94) О некоторых общих понятиях и государственно-правовых отношениях в этой связи см.: Андреева Г.Н. Конституционная терминология и основные понятия, связанные с институтом монархии // Право и жизнь. Вып. 13. М., 1998. С. 163-180.

*(95) См. также: Могунова М.И. Государственный строй Швеции. М., 1983. С. 93-94.

*(96) См.: Конституция Бельгии, ст. 90; Конституция Дании, ст. 8.

*(97) См.: Конституция Испании, ст. 61.1; Конституция Нидерландов, ст. 32; и др.

*(98) См.: Конституция Бельгии, ст. 86; Конституция Норвегии, ст. 7

*(99) См.: Конституция Дании, ст. 9; Конституция Испании, ст. 57.3;

Конституция Люксембурга, ст. 7.2; Конституция Нидерландов, ст. 30.1; Конституция Норвегии, ст. 7, ст. 48.

*(100) См.: Конституция Бельгии, ст. 92; Конституция Испании, ст. 59-60; Конституция Нидерландов, ст. 34; Конституция Норвегии, ст. 43.

*(101) См.: Конституция Бельгии, ст. 85; британский Marriage Act, 1772; конституционный Закон о престолонаследии Дании, ст. 5; Конституция Испании, ст. 57.4; Конституция Нидерландов, ст. 28; Акт о престолонаследии Швеции, § 5.

*(102) См.: Форма правления Швеции, гл. 5, § 2.

*(103) См.: Конституция Андорры, ст. 43; Конституция Бельгии, ст. 105; Акт об укоренении 1701 г. Великобритании, ст. IV; Конституция Дании, ст. 8 и 12; Конституция Испании, ст. 61.1; Конституция Лихтенштейна, ст. 7; Конституция Люксембурга, ст. 5.2; Конституция Монако, ст. 12; Конституция Нидерландов, ст. 32; Конституция Норвегии, ст. 9; Акт о престолонаследии Швеции, Закл. абз. 2.

*(104) За исключением Ватикана, где правитель наделен полной собственной властью утверждать и бюджет государства (Основной Закон, ст. 4).

*(105) См.: Конституция Бельгии, ст. 89; Конституция Дании, ст. 10.1; Конституция Испании, ст. 65; Конституция Люксембурга, ст. 43; аналогичный порядок предусмотрен с XVIII в. в Великобритании.

*(106) См.: Конституция Нидерландов, ст. 40.1-2; Конституция Норвегии, ст. 75 (e).

*(107) До 1998 г. свобода имущества монарха от подоходного налога признавалась и в Великобритании.

*(108) См.: Конституция Лихтенштейна, ст. 9, 64, 65; Конституция Люксембурга, ст. 34, 47.1; Конституция Монако, ст. 4, 66-67.

*(109) См.: Конституция Бельгии, ст. 36; Конституция Дании, ст. 3.

*(110) См.: Конституция Андорры, ст. 45 (g), 63; Конституция Бельгии, ст. 109; Конституция Дании, ст. 22.

*(111) См.: Конституция Испании, ст. 62 (a), 87, 91; Конституция Нидерландов, ст. 82, 87.1, 130 в редакции 1972 г.; Конституция Норвегии, ст. 77-79.

*(112) См.: Конституция Дании, ст. 23; Конституция Норвегии, ст. 17.

*(113) См.: Конституция Бельгии, ст. 37; Конституция Люксембурга, ст. 33.

*(114) Ср. Конституция Люксембурга, ст. 32.2.

*(115) Политическая сторона этих взаимоотношений обстоятельно охарактеризована в: Bogdanor V. The Government Formation Process in the Constitutional Monarchy of Nord-West Europe // Comparative Government and Politics / Essays in Honor of S.E. Finer. (London), 1984. P. 49-72.

*(116) См.: Конституция Андорры, ст. 73; Конституция Бельгии, ст. 102; Конституция Испании, ст. 62 (e), 100.

*(117) При определенной ситуации глава государства, монарх, даже ставится в подчиненное положение по отношению к Правительству. - см.: Форма правления, гл. 13, § 10.

*(118) См.: Конституция Дании, ст. 12, 14; Конституция Нидерландов, ст. 42.1, 43, 44, 65; Конституция Норвегии, ст. 12, 14, 22.

*(119) См.: Act of Settlement 1701, ст. II, абз. 5.

*(120) См.: Конституция Лихтенштейна, ст. 78-79, 85-87; Конституция

Монако, ст. 43, 45, 50.

*(121) И, разумеется, Ватикана, где правителю принадлежит полнота и исполнительная власть, включая назначение непосредственно управляющего Председателя комиссии (Основной Закон, ст. 1, 5).

*(122) См.: Конституция Андорры, ст. 44; Конституция Бельгии, ст. 88, 106; британский Act of Settlement 1701, ст. II, абз. V; Конституция Дании. ст. 13-14; Конституция Испании, ст. 64; Конституция Лихтенштейна, ст. 79; Конституция Люксембурга, ст. 45; Конституция Нидерландов, ст. 42.2, 48; Конституция Норвегии, ст. 31.

*(123) См.: Конституция Испании, ст. 102.3; Конституция Лихтенштейна, ст. 12; Конституция Люксембурга, ст. 38, 83.

*(124) См.: Конституция Андорры, ст. 45 (d); 71; Конституция Бельгии, ст. 44-46; Конституции Дании, ст. 32, ч. 2, 35; Конституция Испании, ст. 62 (b); 99, ч. 3-5, 114; Конституция Нидерландов, ст. 64; Конституция Норвегии, ст. 68-69.

*(125) См.: Fusilier R. Les monarchies parlementaires. P. 32.

*(126) См.: Конституция Бельгии, ст. 167, § 1; Конституция Дании, ст. 19, ч. 2; Конституция Испании, ст. 62 (h); Конституция Люксембурга, ст. 31; Конституция Норвегии, ст. 25.

*(127) См.: Конституция Дании, ст. 19, ч. 1; Конституция Нидерландов, ст. 96, ч. 1; Конституция Норвегии, ст. 26. По Конституции Швеции международные договоры и вопросы войны и мира вне компетенции монарха.

*(128) См.: Конституция Бельгии, ст. 167, § 5; Конституция Испании, ст. 63, ч. 2; Конституция Люксембурга, ст. 37, ч. 1.

*(129) См.: Конституция Лихтенштейна, ст. 8.

*(130) См.: Конституция Бельгии, ст. 167, § 1.

*(131) См.: Конституция Бельгии, ст. 112; Конституция Дании, ст. 26.

*(132) См.: Конституция Бельгии, ст. 113-114; Великобритания; Конституция Испании, ст. 62; Конституция Люксембурга, ст. 40-41; Конституция Монако, ст. 16; Конституция Норвегии, ст. 23.

*(133) См.: Конституция Андорры, ст. 46 (b); Конституция Испании, ст. 65. ч. 1.

*(134) См.: Конституция Андорры, ст. 46 (a); Конституция Бельгии, ст. 110; Конституция Дании, ст. 23; Конституция Испании, ст. 62 (i); Конституция Люксембурга, ст. 38; Конституция Монако, ст. 15; Конституция Нидерландов, ст. 122 и ст. 77 в ред. 1972 г. Конституция Норвегии, ст. 20.

*(135) См.: Конституция Дании, ст. 60, ч. 2.

*(136) См.: Конституция Лихтенштейна, ст. 102, ч. 3, 105; Конституция Монако, ст. 89.

*(137) См.: Конституция Люксембурга, ст. 95 bis, ч. 5, 95 ter, ч. 3.

*(138) Конституция Люксембурга, ст. 33; то же - Конституция Андорры, ст. 44.1; 44.2.

*(139) "Король - глава государства, символ его единства и преемственности, арбитр и гарант согласия государственных органов в повседневной деятельности - осуществляет высокое представительство Испании в международных отношениях, особенно с народами, с которыми связывает государство историческая общность..." (Конституция Испании, ст.

56.1).

*(140) Формирование в перспективе этой новой, политически вполне реальной роли монарха было оценено еще М.М. Ковалевским: "Никогда еще монархический принцип не стоял так крепко и личность короля не пользовалась большой популярностью, как с тех пор, как в народные массы проникло сознание, что он является той нейтральной или умиряющей и посреднической властью между партиями и классами..." (Ковалевский М.М. История монархии. СПб., 1912. Вып. 3. С. 126.)

*(141) Это не относится лишь к Основному Закону Ватикана.

*(142) Duverger M. La monarchie rйpublicaine. Paris, 1974. P. 15.

*(143) См.: Decherf D. L'Institution de la Monarchie dans l'esprit de la V-e Republique. Paris, 1979.

*(144) См.: Bernatzik K. Die Republik und die Monarchie. Freiburg, 1892. S. 27. В этой связи, несомненно, перспективным и научно полезным представляется понимание монархии как той государственной формы, в которой власть отправляется лицом, "приобретающим свой статус по собственному праву", данное современным государствоведом - см.: Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М., 1999. С. 173.

*(145) См.: Martin K. The Magic of Monarchy. N.Y., 1937.

*(146) Ср.: Мишин А.А. Высшие органы власти буржуазного государства (Политико-правовой анализ структуры, полномочий и функций). М., 1963. С. 10; Крылова Н.С. Современная Бельгия: центральные органы власти. М., 1972. С. 201; и др.

*(147) См.: Суворов В.Н. Институт главы государства: юридическая природа и положение в системе власти // Право и жизнь. М., 1998. Вып. 13. С. 50-64.

*(148) Подробнее по этим вопросам см.: Ковачев Д.А. Проблемы конституционного права. М., 2003. С. 36-48.

*(149) Президент является главой государства, согласно конституции, также в Азербайджане, Албании, Белоруссии, Болгарии, Венгрии, Грузии, Италии, Казахстане, Кипре, Литве, Молдове, России, Румынии, Турции, Украине, Хорватии, Чехии, Эстонии.

*(150) Об обязанности государства в экономической и социальной сферах см., например: ст. 126 Конституции Республики Молдова; ст. 81 Конституции Португальской Республики.

*(151) В отличие от конституций других европейских республик в Конституции Республики Исландии текст присяги не установлен. В ст. 10 Конституции Исландии сказано: "При вступлении в должность Президент приносит присягу или делает заявление о соблюдении Конституции".

*(152) По вопросу о постоянных правоотношениях см.: Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 119-138.

*(153) См., например: Конституция Республики Албания (ст. 94); Конституция Венгерской Республики (абз. "m" § 30/A); Конституция Ирландии (п. 10 ст. 13); Конституция Республики Казахстан (п. 21 ст. 44); Конституция Республики Молдова (абз "l" ст. 88); Конституция Финляндии (§ 57); Конституция Чешской Республики (п. 2 ст. 63).

*(154) См. также ст. 23 Конституции Республики Исландия, п. 1 ст. 76 Конституции Мальтийской Республики.

*(155) В юридической литературе роспуск парламента удачно назван - "узаконенный государственный переворот" (См.: Матте П. Роспуск парламента на Западе. СПб., 1911. С. 8).

*(156) Матте П. Указ. соч. С. 5, 8; Бартелеми Жозев. Государственный строй Франции. М.; Л., 1936. С. 100.

*(157) См., например, ч. 4 ст. 75 Конституции Республики Македония; п. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации.

*(158) См. Окуньков Л.А., Роцин В.А. Вето президента. М., 1999. С. 4.

*(159) См., например: п. 1 ст. 191 Конституции Республики Польша; ст. 77 Конституции Румынии; ч. 2 ст. 61 Конституции Французской Республики.

*(160) См.: п. 1 ст. 113 Конституции Азербайджанской Республики, ст. 56 Конституции Республики Армения, ч. 1 ст. 85 Конституции Республики Беларусь, абз. "к" ст. 73 Конституции Республики Грузия, п. 1 ст. 45 Конституции Республики Казахстан, ст. 90 Конституции Российской Федерации.

*(161) См. Лучин В.О. Указное право в России. М., 1996.; его же. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 470-476.

*(162) См., например: п. 4 ст. 109 Конституции Азербайджанской Республики, п. 4 ст. 55 Конституции Армянской Республики, ч. 2 ст. 92 Конституции Итальянской Республики, ст. 20 Конституции Исландии, абз. "д" ст. 102 Конституции Республики Словакия, п. 8 ст. 8 Конституции Французской Республики, ст. 62 Конституции Чешской Республики.

*(163) В Латвийской Республике для того, чтобы Президент мог отправить в отставку Премьер-министра, необходимо одобрение Сейма (п. 5 ст. 84). Во Франции Президент Республики прекращает полномочия Премьер-министра по заявлению последнего об отставке Правительства (ст. 8).

*(164) См.: абз. "а" п. 2 ст. 142 Конституции Австрийской Республики; п. 2 § 31/A Конституции Венгерской Республики; ч. 2 ст. 86 Конституции Литовской Республики; ч. 1 ст. 87 Конституции Республики Македония; п. 1 ст. 89 Конституции Республики Молдова; п. 1 ст. 145 Конституции Республики Польша; п. 1 ст. 95 Конституции Румынии; ст. 109 Конституции Республики Словения; ст. 61 Основного Закона ФРГ; ст. 105 Конституции Республики Хорватия.

*(165) См.: ст. 107 Конституции Азербайджанской Республики; п. 1 ст. 57 Конституции Республики Армения; ст. 88 Конституции Республики Беларусь; ч. 2 ст. 11 Конституции Республики Исландия; п. 2 ст. 47 Конституции Республики Казахстан; п. 2 ст. 45 Конституции Республики Кипр; ст. 54 Конституции Латвийской Республики; п. 1 ст. 93 Конституции Российской Федерации; ч. 3 ст. 105 Конституции Турецкой Республики; ч. 1 ст. 111 Конституции Украины; § 113 Конституции Финляндии; ст. 68 Конституции Французской Республики; ст. 65 Конституции Чешской Республики; ст. 85 Конституции Эстонской Республики.

*(166) По вопросу о конституционных совнованиях, касающихся ответственности президента см.: Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 68-74; Кривенко Л.Т. Некоторые проблемы ответственности президента в сравнительно-правовом

аспекте // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 398. Лучин В.И., Петрова А.В. Отрешение Президента Российской Федерации от должности: особенности парламентской процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003. С. 218.

*(167) См.: Duverger M. La monarchie гйpublicaine. Paris, 1974. P. 43.

*(168) В Энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона Государственный совет определяется как "установление, призванное подавать свои мнения по вопросам, подлежащим непосредственному разрешению верховной властью". См.: Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. 1893. С. 43.

*(169) "Во всех государствах властители чувствовали необходимость иметь у себя ближайших советников по делам законодательным и вообще по делам, непосредственно подлежащим их рассмотрению и решению: посему во всех державах учреждались при лице государей, под различными названиями, особые советы". См.: История образования Государственного Совета в России. СПб., 1859. С.3. В Великобритании совещательный орган при монархе (Тайный Совет) был образован в XIII в.

*(170) Указ Президента РФ о Государственном совете Российской Федерации // СЗ РФ. 2000. N 36. Ст. 3633.

*(171) История образования Государственного Совета в России. С. 3.

*(172) См.: Юртаева Е.А. Государственный Совет в России (1906-1917). М., 2001. С. 3-4.

*(173) Образован на основании Закона от 5 сентября 1991 г. "Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период" // ВВС ССР. 1991. N 52.

*(174) Конституция Испании, ст. 107.

*(175) Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г., ст. 141-146. Конституция Ирландии 1937 г., ст. 31-32.

*(176) Конституция Французской Республики 1958 г., ст. 37-39.

*(177) Конституция Королевства Нидерланды 1983 г., ст. 75, п. 1.

*(178) К числу таких законов относится испанский Закон N 3 от 22 апреля 1980 г. "Органический закон о Государственном совете" (Ley Organica del Consejo de Estado) N 3/1980.

*(179) Ордонанс N 45-1708 от 31 июля 1945 г. о Государственном совете.

*(180) Конституция Ирландии, ст. 31. Как совещательный орган при Президенте выступает и Государственный совет РФ. В отличие от приведенной формулировки в отношении Государственного совета Ирландии его российский аналог определяется как совещательный орган, содействующий реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. См.: "Положение о Государственном совете Российской Федерации", утверждено Указом от 1 сентября 2002 г. Далее - "Положение".

*(181) Могунова М.А. Финляндская Республика // Конституции государств Европы. Т. 3. С. 357.

*(182) На основании Закона от 12 июля 1996 г. ранее выполнявшиеся

Государственным советом полномочия конституционного контроля перешли к Конституционному Суду.

*(183) Задачи, стоящие перед Государственным советом РФ, далеко выходят за рамки законодательства. В Положении они нашли подробную регламентацию: оказание Президенту помощи в обеспечении функционирования государственного механизма. Однако в Положении мы не находим указания на то, какими конкретными полномочиями наделен этот орган.

*(184) Помимо Государственного совета Франции такими полномочиями наделены, в частности, Государственные советы Бельгии, Нидерландов, Италии. С 1 января 1997 г. Государственный совет Люксембурга перестал осуществлять эти функции. На основании Органического закона от 12 июля 1996 г. разрешение споров в административной сфере перешло к административному суду.

*(185) См.: Ледях И.А. Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина в зарубежных государствах // Права человека. М., 2000. С. 447.

*(186) История образования Государственного совета в России. С. 62.

*(187) Закон от 6 сентября 1984 г. о статусе членов Государственного совета "Estatuto dos Membros do Conselho de Estado".

*(188) Regimento de Conselho de Estado. 1984. Art 10.

*(189) Статья 17 Положения: "Решения Государственного совета принимаются ... путем обсуждения. По решению председателя Государственного совета голосование может проводиться по любому вопросу повестки дня. Председатель Государственного совета вправе также устанавливать порядок принятия решений по вопросам, имеющим особое государственное значение, путем достижения консенсуса".

*(190) Так, на заседании Государственного совета Португалии от 6 февраля 2003 г. рассматривались вопросы, касающиеся последствий для страны иракского кризиса, а также некоторые моменты, связанные с европейской интеграцией.

*(191) Президент РФ указал, что Государственный совет РФ - "единственная площадка, на которой можно действительно предметно обсуждать стратегию государства" // Независимая газета. 2001. N 183/2493.

*(192) Например, в конституциях Испании, Франции и Норвегии - "О судебной власти", в конституциях Финляндии, Македонии, Монако и в Основном Законе ФРГ - "Правосудие", в Конституции Польши - "Суды и Трибуналы", в Конституции Италии - "Магистратура" (раздел I "Судоустройство" и раздел II "Положения о судопроизводстве"), в Конституции Португалии - "Суды" (глава 1 "Общие принципы", глава 2 "Организация судов", глава 3 "Статус судей" и глава 4 "Прокуратура"), в Конституции Республики Молдова - "Судебная власть" (часть I "Судебные инстанции", часть II "Высший совет магистратуры" и часть III "Прокуратура") и др.

*(193) См.: Фоков А.П. Судебная власть в системе разделения властей (Научно-правовые, философские и исторические аспекты) // Государство и право. 2000. N 10.

*(194) См.: Курис Э. Проблемы судебной власти в юриспруденции Конституционного Суда Литвы // Конституционное правосудие на рубеже веков:

Материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1-2 ноября 2001 г., г. Москва). М., 2002. С. 103.

*(195) Цит. по кн.: Антонов И.П. Суды в Германии: Учебное пособие. М., 2003. С. 5-6.

*(196) Вильдхабер Л. Место Европейского Суда по правам человека в европейском конституционном ландшафте // Конституционное правосудие на рубеже веков. С. 92.

*(197) См.: Букиккио Дж. Вклад Венецианской комиссии в конституционную юстицию // Там же. С. 138.

*(198) Правовая регламентация статуса испанского Генерального совета судебной власти содержится в Органическом законе о Генеральном совете судебной власти 1980 г. и Органическом законе о судебной власти 1985 г.

*(199) См.: Никеров Г.И. Судебная власть в правовом государстве (Опыт сравнительного исследования) // Государство и право. 2001. N 3.

*(200) См.: Костарева Т.А. О судебной системе ФРГ // Журнал российского права. 1997. N 3.

*(201) См.: Судебные системы европейских стран. Справочник / Пер. с франц. Д.И. Васильева и с англ. О.Ю. Кобякова. М., 2002. С. 11.

*(202) См.: О Федеральном патентном суде ФРГ: Закон / Пер. с нем. Н.К. Финкель // Патентное законодательство зарубежных стран. Т. 1. М., 1987.

*(203) См.: Боботов С.В. Правосудие во Франции. М., 1994. С. 93-94; Судебные системы западных государств. М., 1991. С. 179-180.

*(204) См.: Судебные системы европейских стран. Справочник. С. 63.

*(205) См.: Антонов И.П. Указ. соч. С. 35.

*(206) См.: Антонов И.П. Указ. соч. С. 36-37.

*(207) Судебные системы европейских стран. Справочник. С. 105.

*(208) См.: Курис Э. Указ. соч. С. 108.

*(209) Судебные системы западных государств / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1991. С. 36.

*(210) ФРГ. Конституция и законодательные органы. М., 1991. С. 282.

*(211) См.: Бутов В.Н. Уголовное судопроизводство Австрийской Республики: Опыт и проблемы организации и деятельности. Екатеринбург, 1999. С. 13.

*(212) См.: Сафьян М. Роль конституционных судов в процессе создания конституционного права // Конституционное правосудие на рубеже веков: Материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1-2 ноября 2001 г., г. Москва). М., 2002. С. 127.

*(213) Распространение так называемой австрийской модели конституционной юстиции в европейских странах обусловлено традиционным для континентального права принципом верховенства закона и подчиненной роли судебной практики, а следовательно, нежеланием предоставлять функции контроля за конституционностью законодательства судам общей юрисдикции. См.: Судебные системы западных государств / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1991. С. 39.

*(214) См.: Кряжков В.А. Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. N 5.

*(215) См.: Тестен Ф. Толковательная функция конституционного суда // Конституционное правосудие на рубеже веков: Материалы международной конференции, посвященной 10-летию Конституционного Суда Российской Федерации (1-2 ноября 2001 г., г. Москва). М., 2002. С. 140-145.

*(216) Конституция Греции 1975 г.: "Каждый грек, способный носить оружие, обязан способствовать обороне Родины так, как это определено законом" (ч. 6 ст. 4); Конституция Дании 1953 г.: "Каждый взрослый мужчина, способный носить оружие, должен лично исполнять долг по защите своей страны в соответствии с требованиями, установленными законом" (ст. 81); Конституция Исландии 1944 г.: "Всякий способный носить оружие обязан принимать участие в обороне страны согласно предписаниям, которые могут устанавливаться законом" (ст. 75); Конституция Португалии 1976 г.: "Защита Родины является правом и основной обязанностью всех португальцев" (ч. 1 ст. 276).

*(217) См.: Атлас ТАСС. N 12 (1498), 21 марта 1986 г. С. 40-41.

*(218) Конституция Бельгии: "Никакой пересмотр Конституции не может быть начат или продолжен во время войны или в период, когда палаты не могут свободно собраться на федеральной территории" (ст. 196); Конституция Литвы: "Во время чрезвычайного или военного положения поправки в Конституцию вноситься не могут" (ст. 147).

*(219) Конституция Испании: "Вооруженные силы, состоящие из сухопутных войск, военно-морских сил и военно-воздушных сил, призваны обеспечить суверенитет и независимость Испании, защищать ее территориальную целостность и конституционный строй" (ч. 1 ст. 8).

*(220) Конституция Испании 1978 г.: "К исключительному ведению государства относятся: ... 4) оборона и вооруженные силы" (ст. 149).

*(221) Конституции буржуазных государств Европы / Под ред. Г.С. Гурвича. М., 1957. С. 483.

*(222) В специальной литературе использование военнослужащих в соответствии с постановлениями, изданными на основе Закона о чрезвычайных полномочиях 1920 г., носит название "военная помощь гражданским министерствам" (Military Aid to Civil Ministries, МАСМ). "Военной помощью гражданскому обществу" (Military Aid to the Civil Community, МАСС) называют использование личного состава вооруженных сил на основании Закона 1964 г. Королевская прерогатива дает основания для предоставления "военной помощи гражданским властям" (Military Aid to the Civil Power, МАСР).

*(223) The Defence (Transfer of Functions) Act 1964, ch. 15. См. также: The London Gazette. 14 oct. 1971; Halsbury's Laws of England. Vol. 8. Paragraphs 1202-1211. P. 743-749.

*(224) См.: Whelan C.J. Military Intervention in Industrial Disputes // The Industrial Law Journal. 1979. Vol. 8. No 4. P. 227.

*(225) Даже советские юристы вынуждены были признавать, что "в Англии сохраняется относительно более демократичный режим, чем в других империалистических странах" (См.: Пульянов В. Усиление судебно-полицейских

репрессий в Англии // Советская юстиция. 1963. N 15. С. 27).

*(226) Whelan C. Op. cit. P. 234.

*(227) Любопытно, что принцип федерализма лежит также в основе отношений между церковью и швейцарским государством. Так, хотя формально регулирование такого рода отношений Конституция относит к ведению кантонов (ч. 1 ст. 72), епископства могут учреждаться только "с разрешения" Союза (ч. 3 ст. 72).

*(228) См.: Конституции буржуазных государств Европы / Под ред. Г.С. Гурвича. М., 1957. С. 981.

*(229) Текст Договора о Конституции ЕС, а также Заключительный акт к нему, утверждающий текст Конституции, подписан в Риме 29 октября 2004 г.

*(230) Clapie M. Traite ou Constitution? A propos du projet de Constitution de l'Union europeenne. Dalloz. 2004. N 17. Chr. P. 1176.

*(231) Французский посол Е. Лем считал, что присвоение собранию ad hoc под председательством Валери Жискар д'Эстена названия Конвент "злоупотребительно использует имя и память национального Конвента 1792 г." // Lem E. La double imposture. L'indpendence. N. 8, Juin 2003. P. 3.

*(232) Этот принцип, установленный Судом правосудия с 1964 г. и подтвержденный протоколом N 7 к Амстердамскому договору, получает отныне конституционное признание.

*(233) Перевод текста статей проекта Конституции Европейского Союза с французского осуществлен А.Н. Пилипенко.

*(234) Действительно, не совсем ясен был вопрос о юридической значимости Хартии, ее соотношении с другими международными актами в области прав человека, в частности, с Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод 1950 г., являющейся основополагающим актом Совета Европы.

*(235) Здесь и далее наиболее значимые фрагменты отдельных статей выделены автором. - А.П.