

ИНОСТРАННОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ПРОФЕССОРА В.В.МАКЛАКОВА

Юристъ
1996

Авторский коллектив:

И.А.Алебастрова, кандидат юридических наук - гл. 2 (в соавторстве);
Г.Н.Андреева, кандидат юридических наук, доцент - гл. 12, 15;
И.А. Андреева, кандидат юридических наук, доцент - гл. 13;
С.Ю.Кашкин, доктор юридических наук, доцент - гл. 9;
В.В.Маклаков, доктор юридических наук, профессор - гл. 3, 5, 6, 7, 11;
А.А.Мишин, кандидат юридических наук, доцент - гл. 10;
С.С.Новикова, кандидат юридических наук - гл. 4;
А.М.Осавелюк, кандидат юридических наук, доцент - гл. 2 (в соавторстве), гл. 8;
В.А.Рыжов, кандидат юридических наук, доцент - гл. 1;
Б.А.Страшун, доктор юридических наук, профессор - гл. 14.

Иностранное конституционное право / Под редакцией проф. В.В.Маклакова. - М.: Юристъ, 1996. - 512 с.

ISBN 5-7357-0102-9

Рассматриваются конституционное право и политические институты 15 государств: США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Испании, Швейцарии, Японии, Индии, Индонезии, Бразилии, Китайской Народной Республики, Польши, Венгрии и Болгарии. Учтены как изменения в законодательстве этих стран, так и новые подходы к изучению и восприятию конституционного права этих государств в России.

Для преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов.

ББК 67.8

ISBN 5-7357-0102-9

© Алебастрова И.А., Андреева Г.Н., Андреева И.А., Кашкин С.Ю., Маклаков В.В., Мишин А.А., Новикова С.С., Осавелюк А.М., Рыжов В.А., Страшун Б.А., 1996
© Юристъ, 1996

Настоящее учебное пособие написано в соответствии со страноведческой частью программы курса Конституционного (государственного) права зарубежных стран, действующей в Московской государственной юридической академии. Пособие содержит изложение основных вопросов каждой из обязательных для усвоения студентами конституционно-правовых систем. В нем рассмотрены политические институты и конституционное право 15 государств: США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Испании, Швейцарии, Японии, Индии, Индонезии, Бразилии, Китайской Народной Республики, Польши, Венгрии и Болгарии.

Необходимость издания вызывается катастрофической нехваткой литературы по названной учебной дисциплине, а также происшедшими в последнее время изменениями в подходах к изучению и восприятию зарубежного права вообще и конституционного права в частности.

Читатели должны иметь в виду, что в пособии излагается материал, который подвергается постоянным изменениям. Фактический и нормативный материал, в основном, дан по состоянию на середину 1995 г.

Пособие адресуется в первую очередь студентам юридических вузов и факультетов, аспирантам и преподавателям и всем интересующимся зарубежным правом.

Глава 1. Политические институты и конституционное право США

Политическая система

Соединенные Штаты Америки являются крупнейшей и наиболее развитой страной в мировом сообществе. Соответственно ее политическая система представляет собой сложное и разнородное социальное образование. Важной исторической особенностью политической системы США является то, что она формировалась под воздействием и на основе старейшей действующей конституции страны. Это придает политической системе США, ее институтам небывалую устойчивость, стабильность и социальное могущество.

Государство США - ядро политической системы американского общества. Государственное властвование является основным системным качеством государства, как элемента политической системы. Именно в функции властвования проявляется ведущая роль американского государства, формируется устойчивость, стабильность всех других институтов общества. Подобная роль государства обеспечивается, во-первых, путем издания законов и других нормативно-правовых актов, устанавливающих общеобязательные правила поведения; во-вторых, повседневной оперативно-исполнительной деятельностью специального аппарата по управлению обществом; в-третьих, осуществлением правосудия, контроля и надзора за исполнением правовых предписаний; в-четвертых, путем применения на законном основании государственного принуждения; в-пятых, поддержкой и защитой американских устоев общества, демократических традиций, прав и свобод человека и гражданина. Государственный механизм в США на протяжении двух веков функционирует устойчиво, без каких-либо кардинальных потрясений.

Политические партии в США образовались в XIX веке: Демократическая - в 1828 г., Республиканская - в 1854 г. Демократическая партия была основана в южных штатах сторонниками сохранения плантаторских хозяйств с применением рабского труда. Республиканская партия, опираясь на сторонников в северных штатах, выступала за ликвидацию рабства и подневольного труда. С отменой рабства (1865 г.) существенные различия между демократами и республиканцами постепенно сглаживаются. Ныне их партийные платформы отличаются незначительными расхождениями. Демократическая партия и ее лидер президент Б.Клинтон выступают за проведение кардинальных социальных программ внутри страны и оказание более широкой помощи развивающимся странам. Но так как эти мероприятия требуют значительных финансовых средств, то многие американские налогоплательщики выражают недовольство политикой Б.Клинтона. Республиканцы выступают за режим экономии, против чрезмерных расходов на социальные программы (образование, медицину, пособия по безработице), за сокращение налогов на предпринимателей, против обширной финансовой помощи иностранным государствам. На промежуточных выборах (ноябрь 1994 г.) республиканцы впервые за последние 40 лет завоевали большинство мест в обеих палатах Конгресса.

Республиканская и Демократическая партии имеют наиболее широкую поддержку избирателей. Они попеременно приходят к власти. Одна партия у власти, другая - в оппозиции. Исход любых выборов не вызывает никаких опасений: президент, вице-президент, конгрессмены, губернаторы штатов обязательно будут представителями Республиканской или Демократической партий. Подобную партийную систему можно отнести к двухпартийной. Она обеспечивает стабильность и устойчивость государственного строя США.

Весьма специфична организационная структура Республиканской и Демократической партий. Они не имеют постоянных политических программ, постоянного членства и партийных билетов, членские взносы не взимаются. Только в 1974 г. демократы впервые приняли устав своей партии. Формально членами партий признаются те избиратели, которые на выборах проголосовали за кандидатов данной партии. К президентским выборам партии принимают лишь предвыборные платформы. Стабильность существования и активности деятельности Республиканской и Демократической партий обеспечивают профессиональный, постоянно действующий партийный аппарат. Он построен в соответствии с избирательной географией и административно-территориальным делением. Низовой партийной организацией ячейкой является комитет избирательного участка во главе с "капитаном участка", назначаемым высестоящим партийным органом. Далее партийные структуры включают комитеты районов крупных городов, комитеты графств, городов и штатов. Высшими органами партий являются национальные конвенты (съезды), проводимые один раз в четыре года (в год президентских выборов), на которых избираются национальные партийные комитеты, функционирующие между съездами.

В штатах существуют мелкие политические партии, деятельность которых не распространяется на всю страну. В 1919 г. образовалась Коммунистическая партия США. Она не смогла сформироваться в массовую партию. Кандидатов на выборные должности Коммунистическая партия выдвигала лишь в некоторых штатах. Ни один коммунист не избирался в Конгресс США. Не имея прочной социальной базы в американском обществе, компартия постоянно разобщала фракционные внутрипартийные конфликты. После ликвидации КПСС, Коммунистическая партия США лишилась финансовой поддержки и ныне переродилась в небольшую секту сторонников идеологии марксизма-ленинизма.

Из других небольших политических партий можно назвать Американскую независимую партию. Международную партию зеленых. Свободную партию. Социал-демократическую партию. Социалистическую трудовую партию.

Представительная демократия в США немыслима без функционирования политических партий. Они формируют волю народа, представляют его в представительных органах. Конституция США не затрагивает правовой статус политических партий. Однако процесс правовой институционализации политических партий в США, как и в других государствах, протекает. Федеральный закон 1974 г. о финансировании федеральных избирательных кампаний регламентирует вопросы финансирования политических партий в период выборов. На федеральном уровне многие стороны деятельности политических партий определяются судебными прецедентами; порядок проведения первичных выборов (праймериз), создание предвыборных партийных фондов, размеры финансовой поддержки партий частными лицами и некоторые другие партийные вопросы. В США избирательное право, в основном, регламентируется законами штатов. Конституции и законы штатов определяют порядок образования и деятельности политических партий, их организационно-структурные основы и некоторые другие вопросы. Вся эта регламентация связана с процедурой выборов.

Профессиональные союзы США охватывают незначительное число рабочих и служащих, в 1991 г. членами профсоюзов было приблизительно 16,6 млн. человек (16,1% рабочей силы в гражданских отраслях народного хозяйства), объединившихся в 175 организаций, из которых 93 входили в крупнейшее профсоюзное объединение - Американская федерация труда - Конгресс производственных профсоюзов (АФТ - КПП). В 1991 г. в состав АФТ - КПП входило 15,5 млн. человек. Многие профсоюзы США включают не только членов, проживающих в стране, но и в Канаде.

Конституция США не содержит положений, провозглашающих право на организацию профсоюзов и проведение забастовок. Лишь в 1935 г. закон Вагнера признал право рабочих на организацию своих профсоюзов, заключение коллективных договоров и на проведение забастовок. Однако закон Тафта-Хартли (1947 г.) внес некоторые поправки в этот закон, ограничив деятельность профсоюзов, в частности, установил запрет на их политическую деятельность. В 1959 г. закон Лэндрова-Гриффина обязал профсоюзы предоставлять в министерство труда отчеты о своей деятельности и о финансовых средствах.

Руководство американских профсоюзов проводит политику социального партнерства. В абсолютном большинстве коллективных договоров записаны положения об отказе от забастовок. Ныне в США проявляется спад профсоюзного движения и забастовочной борьбы. Структурная перестройка экономики (переход рабочей силы в непро-

изводственную сферу, сокращение потребности в неквалифицированном труде и т.п.), внедрение новейших технологий, работа по индивидуальным контрактам - все это снижает значение коллективных договоров и их инициаторов - профсоюзов.

Предпринимательские союзы, как объединения работодателей, играют важную роль в определении внутренней и внешней политики государства. В стране на разных уровнях их существует более 2,5 тыс. Крупнейшими из них являются Национальная ассоциация промышленников (НАП) и Торговая палата. НАП была создана в 1895 г. Ныне она объединяет свыше 25 тыс. промышленных фирм. Торговая палата образована в 1912 г., в нее входит более 3600 местных торговых палат. Так, НАП возглавляется советом директоров (150-160 чел.), под руководством которого действуют постоянные комитеты: внешней политики, экономики, сельского хозяйства, трудовых отношений, национальной обороны. В этих комитетах рождаются проекты важнейших законов, планов и программ, которые реализуются через органы государства.

Новой **организацией американских предпринимателей** является **"круглый стол бизнеса"**, возникший в 1972 г. Он объединяет около 200 менеджеров крупнейших фирм с целью разработки программ по экономическим проблемам.

Предприниматели, общественные объединения создали организации по всей стране с чисто политическими целями: **"комитеты политических действий"**. Они начали формироваться в 80-х годах для поддержки своих кандидатов на выборах. Они организуют сбор финансовых средств и предоставляют их своим кандидатам для проведения избирательных кампаний.

Неотъемлемым элементом американской политической системы стали группы давления - **лоббисты**. К лоббистам относятся представители фирм, банков, общественных объединений, направленных в Конгресс с целью оказания влияния на процесс принятия законов в интересах тех лиц, которые их содержат. Группы лоббистов создают свои организации и фирмы. В 1946 г. Конгресс принял закон "О федеральном регулировании лоббизма". В соответствии с ним лоббисты обязаны регистрироваться, сообщать, чьи интересы они представляют, кто их финансирует и каков их гонорар. Отчеты о расходовании финансовых средств за календарный год лоббисты предоставляют в Конгресс и хранятся там два года. Эти отчеты доступны для всех заинтересованных лиц.

Лоббисты организуют массовый поток писем избирателей к своим депутатам, выступают в печати, по радио и телевидению, встречаются с депутатами с целью воздействия на конгрессменов и должностных лиц, формируют общественное мнение в стране и тем самым должны обеспечить решение конкретного вопроса. Лоббисты общаются политическую и техническую информацию, выступают с предложениями по законопроектам. В США профессиональный лоббизм признается престижным бизнесом. В 1994 г. в Конгрессе было зарегистрировано свыше 7 тыс. лоббистов и около 800 лоббистских фирм. Система лоббизма расширяет гласность политических процессов в стране. Легко устанавливается, в чьих интересах Конгресс принимает законы. С другой стороны, через официальный лоббизм властные структуры оказываются под контролем общественности: в политике становится меньше тайн. Наконец, лоббизм способствует вовлечению в политику не только крупных корпораций, но и мелкий бизнес, а также самых различных организации гражданского общества.

Специфическим элементом американской политической системы являются религиозные общины. В США существует около 260 христианских религиозных общин, множество конфессиональных организаций и движений (квакерский комитет. Братство примирения. Объединение верующих женщин и т.д.). И хотя в США нет конфессиональных политических партий, религиозные общины оказывают определенное влияние на политическую и правовую культуру, социальные группы, государственные структуры, положение человека в американском обществе.

В американском обществе существует разветвленная система различных других общественно-политических объединений: женские, молодежные, союзы потребителей, экологические, пацифистские, культурные, экстремистские ("Общество Джона Берча", Американский легион, Ку-Клукс-Клан) и т.п.

Как известно, политическая система целенаправлена на управление общественными процессами. Это достигается тем, что части и элементы политической системы воздействуют на людей, определяя соответствующую направленность их политической деятельности, вырабатывая политические правила поведения. Эффективность воздействия политической системы на людей во многом зависит от уровня гласности и открытости политической информации, распространяемой средствами массовой информации. Ныне США вступили в эпоху информативности. Информация становится основным социальным и политическим продуктом и одной из главных ценностей американского общества.

Правовое регулирование средств массовой информации (СМИ) в США осуществляется конституцией. Законом о коммуникации (1934 г.), Законом о свободе информации (1974 г.), а также судебными прецедентами. Конституция США, провозглашая свободу слова и печати (поправка I), гарантирует свободное распространение политической информации в обществе.

В США функционирует мощная система средств массовой информации (75 программ телевидения, более 11 тыс. периодических изданий, миллионы видеозаписей и т.д.). Причем ни государственных, ни партийных телекомпаний и периодических изданий в США не существует. С помощью мощных средств массовой информации политическая информация распространяется на всю страну, охватывая каждого человека, обеспечивая взаимодействие между людьми и их общественными объединениями, между гражданами и государством. Политическая информация вовлекает широкие массы в решение государственных и общественных дел. Без современных СМИ политическая система не смогла бы эффективно приобщать граждан к государственной политике. С помощью СМИ можно направить массы на определенные социальные ориентиры.

Для выявления общественного мнения проводятся опросы населения. Институт опросов общественного мнения впервые зародился в США. В настоящее время в стране существует множество фирм, организаций, занимающихся общественным опросом (наиболее известные Дж.Гэллага, Л.Харриса). Закон требует, чтобы результаты опроса общественного мнения в течение 72 часов были представлены в библиотеку Конгресса США.

Опросы общественного мнения, как политический институт, выполняют двоякую роль. С одной стороны, они позволяют органам государства выработать оптимальную позицию в отношениях с политическими партиями, общественными объединениями, социальными группами. Общественное мнение выступает в качестве индикатора идущих в обществе процессов. С другой - опросы общественного мнения создают обратную связь граждан с государством. Общественное мнение воздействует на конгрессменов, президента республики и другие государственные органы, вынуждая их своевременно принимать решения, находить наилучшие пути осуществления стоящих перед обществом задач.

Конституция США

Ныне действующая конституция США была принята 17 сентября 1787 г. Она несет на себе глубокий отпечаток той исторической эпохи, в которой разрабатывалась.

Начавшаяся в 1775 г. освободительная война 13 американских колоний против господства Англии, по целям и результатам была одновременно революцией буржуазно-демократической по своему характеру. В ходе революции в 1776 г. была провозглашена "Декларация независимости Соединенных Штатов Америки", закрепившая право народа на восстание против угнетателей, неотъемлемые права человека (право на жизнь, свободу и стремление к счастью) и освобождение "от всякого подданства британской короне". Принятые в 1777 г. (вступили в силу в 1781 г.) "Статьи Конфедерации и вечного союза", оформили межгосударственный союз 13 штатов с сохранением их суверенитета и с очень слабыми зачатками централизованной союзной власти. В 1783 г. был подписан мирный договор, и Англия признала независимость США.

Однако народные массы остались недовольны итогами революции, внутренней политикан правящих кругов, высокими налогами. Страна была охвачена манифестациями и даже восстаниями, крупнейшее из которых вспыхнуло в штате Массачусетс под руководством Д.Шейса (1786-1787 гг.). Правящие круги были напуганы этими выступлениями. Главнокомандующий Д.Вашингтон писал: "Государство (если это можно назвать государством) потрясено до основания и может быть опрокинуто первым же взрывом. Это конец: если не найти вскоре противодействия, то неизбежно последует смятение и анархия"¹. В обществе настойчиво высказывались требования о необходимости проведения реформы Конфедерации и централизации государственной власти.

Для реализации указанной цели в мае 1787 г. в Филадельфии созывается Конвент, в котором принимало участие 55 делегатов от штатов. Конвент вместо реформирования Конфедерации учреждает союзное государство (федерацию) и принимает 17 сентября 1787 г. конституцию, как сказано в ее преамбуле для "обеспечения внутреннего спокойствия". После ратификации конвентами 11 штатов конституция США вступила в силу 4 марта 1789 г.

Конституция США является выдающимся политико-правовым актом. Выражая дух американской революции, "отцы-основатели" конституции выработали для своего времени прогрессивный документ, оказавший историческое влияние на конституционное развитие многих государств мира.

Конституция США - первая в истории писаная конституция крупного государства. Это событие способствовало распространению во всем мире доктрины конституционализма. Она закрепила победу американского народа над английскими колонизаторами и образование независимого суверенного государства.

Конституция гарантирует защиту человека от произвола властей, поставив преграду деспотическому правлению. Она способствовала становлению и развитию демократических институтов: народный суверенитет, народное представительство, парламентаризм и др.

Конституция США учредила республиканскую форму правления в виде президентской республики: президент республики - глава государства и правительства; правительство не несет ответственность перед Конгрессом; президент не обладает правом роспуска палат Конгресса.

Конституция наибольшее внимание уделяет порядку формирования и деятельности центральных органов власти (Конгресс, президент, Верховный суд). Их конституционные взаимоотношения основаны на принципе разделения властей, который в американской действительности трансформировался в систему "сдержек и противовесов".

Конституция США определила новые отношения между штатами, установив федеративную форму государственно-территориального устройства.

Опираясь на конституцию, Верховный суд приобрел функцию конституционного надзора, что позволяет ему признавать отдельные акты президента, Конгресса неконституционными. Судебный прецедент, как источник конституционного права, дополняет содержание конституции.

Конституция провозглашена верховным правом США. В статье VI записано: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны...".

Конституция США относится к числу наиболее стабильных и устойчивых. За 208 лет своего существования в нее было внесено лишь 27 поправок. Она предусматривает весьма "жесткую" процедуру принятия поправок (ст. V). Поправки принимаются 2/3 членов обеих палат Конгресса (либо специально созданным по инициативе 2/3 штатов Конституционным конвентом). В обоих случаях принятые поправки должны быть ратифицированы законодательными собраниями 3/4 штатов (либо 3/4 конвентами штатов, созываемых по решению Конгресса). Ратификация поправок штатами и является главным тормозом обновления конституции США. Поправки могут десятилетиями и даже веками рассматриваться законодательными собраниями штатов. Примером может служить процесс принятия XXVII поправки. В 1789 году Конгресс, по предложению Дж.Мэдисона, принял поправку к конституции: "Никакой закон, в котором говорится об увеличении компенсации к жалованию сенаторов и членов палаты представителей за службу в Конгрессе не вступит в силу до очередных выборов в палату представителей". Эта поправка находилась на стадии ратификации 203 года. И лишь 7 мая 1992 г. она была ратифицирована 38-м штатом (Мичиган) и вступила в силу. С 1917 г. Конгресс стал обычно устанавливать сроки для ратификации, и если штаты их не соблюдают, то поправка снимается с повестки дня. Поправки не изменяют первоначальную форму конституции. Они хронологически опубликовываются в качестве дополнений к первоначальному тексту.

Некоторые правоведы считают конституцию США исключительно прагматичной. Она включает 7 статей и 27 поправок. Краткость и лаконичность конституции США привели к тому, что многие элементы государственной системы не были конституционно закреплены. Совет национальной безопасности, порядок образования и деятельности постоянных комитетов палат Конгресса, процедура контроля постоянными комитетами деятельности членов правительства, компетенция Верховного суда при осуществлении конституционного контроля - все эти и некоторые другие вопросы не регламентируются конституцией США. Конституционные пробелы дополняются законами Конгресса, актами президента, судебными прецедентами, конституционными обычаями. Все это дает основание некоторым юристам говорить о "живой конституции" США, соответствующей жизненным реалиям современного мира.

Конституционный статус личности

Американская концепция прав и свобод человека исходит из идеи естественного происхождения прав индивида.

Впервые в истории основные права и свободы человека и гражданина конституционно провозгласила 12 июня 1776 г. Декларация прав штата Виргиния. Она оказала значительное влияние на конституционное закрепление прав и свобод в других штатах.

Спустя 22 года после Виргинской декларации, 4 июля 1776 г. принимается Декларация независимости США, провозгласившая образование нового государства. В Декларации записано: "Мы считаем очевидным следующие истины: все люди сотворены равными и все они одарены своим создателем некоторыми неотъемлемыми правами, к числу которых принадлежат: жизнь, свобода и стремление к счастью". Признание неотъемлемых прав человека придает Декларации отчетливо выраженный демократический характер.

Принятая в 1787 г. конституция США закрепила лишь некоторые права и свободы человека и гражданина. Конституция запретила приостановку "действия привилегии habeas corpus, если только это не потребует общественная безопасность в случае мятежа или вторжения" (разд. 9, ст. 1). В статье I (разд. 2) конституция предписывала все дела о преступлениях рассматривать судами присяжных. Она запретила принятие законов об опале (наказание без судебного разбирательства) и законов, имеющих обратную силу (разд. 9 ст. I). Конституция запретила лишать гражданских прав членов семей тех лиц, которые осуждены за государственную измену (разд. 3, ст. III). Она установила равенство прав граждан различных штатов (разд. 2, ст. IV). Статья VI конституции запрещает проверку религиозной принадлежности в качестве условия для занятия какой-либо должности на службе США. Вот и все права и свободы человека, которые первоначально провозглашал основной закон США. Он обошел молчанием вопрос о рабстве, существовавшем в 10 штатах, не провозгласил неотъемлемый характер прав человека, не закрепил многие политические и гражданские права гражданина.

"Отцы-основатели" конституции обосновывали этот факт различными аргументами. Одни доказывали, что конституция сама по себе является Биллем о правах. Другие считали, что специальный свод прав и свобод является конституционным излишеством. Если права и свободы являются естественными, то они не нуждаются якобы в конституционной записи. Третьи - указывали, что права и свободы уже закреплены конституциями отдельных штатов. Однако некоторые штаты требовали дополнить конституцию США Биллем о правах, отказываясь ее ратифицировать.

¹ Цит. по кн.: Печатков В.О. Гамильтон и Джефферсон. М., 1984, С. 146.

В 1789 г. Конгрессу были представлены поправки к конституции, касающиеся прав и свобод индивида. Первые десять поправок к конституции, принятые Конгрессом и ратифицированные штатами к 15 декабря 1791 г., получили наименование Билля о правах. За два века после принятия Билля о правах в американскую конституцию было внесено еще 9 поправок, регламентирующих правовой статус личности.

Билль о правах весьма своеобразно формулирует права и свободы: "Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего свободу слова или печати...". Создатели Билля о правах не просто декларировали права и свободы от имени государства, а исходили из идеи, что права и свободы присущи человеку с момента его рождения. Цель Билля о правах не допустить произвола в обществе, установить пределы власти государства по отношению к человеку. В связи с чем и появилась формула: "Конгресс не должен...". Следуя этой идее, IX поправка дополнила: "Перечисление в Конституции определенных прав не должно толковаться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых народом".

В конституции большое внимание уделено политическим и гражданским правам и свободам. Поправка I гарантирует свободу слова, печати, право народа мирно собираться, право обращаться к правительству с петициями. Официальная доктрина широко толкует указанные права, считая, что они обеспечивают свободу выражения мнения. В 1865 г. конституция провозгласила отмену рабства и подневольного труда (поправка XIII). Целый ряд поправок касается избирательного права (см. № 4).

В сфере гражданской правосубъектности конституция обеспечивает: охрану личности, жилища, бумаг и имущества (поправки IV), свободу совести (поправка I), "скорый и публичный суд присяжных" как по уголовным, так и по гражданским делам (поправки VI, VII), право обвиняемого на защиту (поправка VI), право не свидетельствовать против самого себя (поправка V), конституция запрещает повторное уголовное преследование за одно и то же преступление (поправка V), а также применение жестоких и необычных наказаний (поправка VIII).

Поправка II допускает "право народа хранить и носить оружие". В настоящее время, когда преступность в американском обществе получила широкое распространение, демократы требуют отмены указанной нормы. Однако производители и торговцы, связанные с оружием, всякий раз проваливают предложение об отмене указанной поправки.

К экономическим правам следует отнести конституционное положение: "Никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения" (поправка V). Социально-экономические и культурные права американская официальная доктрина не относит к "фундаментальным". Поэтому они не получили конституционного провозглашения. Отсутствует в конституции норма о равноправии женщин с мужчинами. В 1972 г. Конгресс одобрил поправку к конституции об установлении равных прав женщин с мужчинами. Но 3/4 штатов в течение 10 лет не ратифицировали эту поправку, и в связи с истечением установленного для ратификации срока (1982 г.) вопрос о принятии указанной поправки был снят с повестки дня.

Таким образом, Декларация о независимости, конституция и Билль о правах текстуально не провозглашают права и свободы, признанные международным правом. Пробелы основополагающих актов объемно дополняют иные нормативно-правовые акты, судебные прецеденты, конституционные обычаи, а также конституции и законы 50 штатов.

В 1957 г. Конгресс США принял Закон о гражданских правах. На основании этого закона была создана Комиссия США по гражданским правам. В 1960, 1964, 1968 гг. принимаются новые законы о гражданских правах, которые существенно дополнили закон 1957 г.

Другим источником правового статуса личности выступают судебные прецеденты. Толкуя расширительно некоторые положения конституции, Верховный суд США фактически формулирует новые права. Так, например, поправка 1 формально не содержит право на объединение, ничего не говорит о свободе ассоциаций, о политических партиях. В 1972 г. Верховный суд обосновывает свободу ассоциаций, давая толкование поправки 1: "Хотя положение о свободе ассоциаций прямо не сформулировано в поправке, она на протяжении долгого времени считается подразумеваемой положениями о свободе слова, собраний и петиций". В 1954 г. Верховный суд объявил противоречащим конституции закон о раздельном обучении черных и белых детей. Решения о запрете расовой сегрегации Верховный суд выносил неоднократно при рассмотрении конкретных судебных дел.

Наконец, в более широком объеме правовой статус личности определяется конституциями и законами штатов. Конституции многих штатов содержат новые хартии гражданских прав и свобод. Основные законы 17 штатов провозглашают равноправие женщин с мужчинами. В некоторых штатах они провозгласили право на здоровую окружающую среду, запретили отказывать в приеме на работу членов профсоюзов и т.д.

Избирательное право и система

Конституция США содержит лишь некоторые положения, регулирующие выборы. Федеральные законы об избирательном праве 1965, 1970, 1972, 1974 гг. существенно дополнили конституционные положения. По-прежнему большая часть норм избирательного права устанавливается законодательством штатов.

В конституции записано: "Избиратели каждого штата должны отвечать тем требованиям, которые установлены для избирателей наиболее многочисленной палаты Законодательного собрания штата" (разд. 2, ст. 1). Следовательно, конституция вопрос о требованиях, предъявляемых к избирателям, полностью передает на усмотрение штатов. Однако практически федеральные власти вмешивались в компетенцию штатов по вопросам избирательного права. Прежде всего это касается принципов избирательного права.

Принцип всеобщих выборов вводился федеральными властями в течение целого века. В 1870 г. XV поправка к конституции США наделила избирательными правами негров и лиц других рас. В 1920 г. новая поправка (XIX) предоставила право голоса женщинам. В 1964 г. поправка XXIV отменила избирательный налог. Закон 1970 г. снизил ценз оседлости на федеральных выборах. В 1971 г. поправка XXVI сократила возрастной ценз для избирателей до 18 лет. Избирательный закон 1975 г. окончательно отменил ценз грамотности. В настоящее время сохранился лишь один ценз оседлости: на президентских выборах - 30 дней, на других - от одного дня до 30 дней (устанавливаются законодательством штатов). В 17 штатах и федеральном округе Колумбия цензы оседлости для избирателей отменены.

В конституции США ничего не сказано о принципе равных выборов. Реализацией этого принципа занимались штаты, которые часто создавали неравные по численности избирательные округа. В США зародилась специальная наука - "избирательная география" (джерримендеринг) как способ нарезки избирательных округов, предоставляющий преимущества какой-либо партии на выборах. Федеральный закон 1872 г. предписывал штатам создавать избирательные округа с равным количеством избирателей. Однако многие штаты не соблюдали этого положения. В защиту принципа равных выборов выступил Верховный суд. В 1964 г. Суд определил, что разд. 2 ст. 1 конституции подразумевает равное представительство при выборах депутатов палаты представителей. В 1969 г. Верховный суд конкретизировал свою позицию, указав, что каждый штат должен приложить "добросовестные усилия для достижения точного математического равенства" округов.

Принцип прямых выборов первоначально конституция США провозгласила только в отношении выборов в нижнюю палату Конгресса - палату представителей. Сенаторы избирались на основе многостепенных выборов: законодательными собраниями штатов. Лишь в 1913 г. было установлено, что сенаторы должны избираться "народом штата" (XVII поправка). Президент и вице-президент по-прежнему избираются косвенным путем (выборщиками).

Принцип тайного голосования обеспечивается применением избирательных бюллетеней или специальных машин для голосования. Избирательные машины упрощают технику голосования, затрудняют фальсификацию при подсчете голосов, обеспечивают надежную тайну голосования.

Избирательные законы федерации и штатов подробно регламентируют организацию и порядок проведения выборов. Центральные органы по проведению выборов в США не создаются. В пределах штатов выборами ведают секретари штатов, в некоторых штатах создаются на партийной основе избирательные комиссии. В избирательных округах общий контроль за выборами осуществляют избирательные комиссии, состоящие из представителей партий, чиновников штата, судей, членов Конгресса. В избирательных участках создаются избирательные комиссии (бюро) из представителей партий. Ведущая роль в организации и проведении выборов в границах избирательных участков принадлежит партийному аппарату. Избирательные округа в США одномандатные: от каждого округа избирается один депутат. Регистрация избирателей производится чиновниками. Во многих штатах избиратель должен явиться в избирательную комиссию и обосновать свое право на внесение в список избирателей. В 15 штатах регистрация избирателей может производиться не только в избирательных комиссиях, но и по месту работы, в государственных учреждениях. В списке избирателей не могут быть включены душевнобольные и лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы.

Для кандидатов на выборные должности конституция и законы США установили дополнительные условия: возрастная ценз (25-35 лет), срок пребывания в гражданстве США, проживание в момент избрания на территории того штата, от которого избирается кандидат. Ныне в США формируется новая норма конституционного права: кандидат должен проживать в том избирательном округе, от которого он избирается.

Процедура выдвижения кандидатов весьма разнообразна в США. Кандидатов на выборные должности могут выдвигать: партийные съезды (конвенты), избиратели путем петиций, общим собранием партийных фракций в Конгрессе и на основе праймериз. Самым распространенным способом выдвижения кандидатов являются праймериз.

Праймериз представляют собой первичные выборы, в ходе которых избиратели подают свои голоса за кандидата в кандидаты. Победитель на праймериз становится кандидатом, его имя вносится в избирательный бюллетень. Праймериз - демократическая система выдвижения кандидатов: сами избиратели помимо партийных боссов, партийного аппарата решают, кто должен быть кандидатом по их округу на предстоящих выборах.

Победители на выборах в США определяются по мажоритарной системе относительного большинства. При этой системе для завоевания депутатского мандата кандидату достаточно получить хотя бы на один голос больше, чем любой другой кандидат, независимо от общего числа проголосовавших избирателей. Подобная система не адекватно выражает волю избирателей. Многие депутаты избираются незначительным большинством голосов. Во время избирательных кампаний при этой системе борьба среди кандидатов ведется не по политическим проблемам, а вокруг мелких, в основном, личных вопросов, с целью создать "имидж" (образ), благоприятный для кандидата.

В ходе избирательных кампаний в США расходуются огромные финансовые средства. С каждым годом возрастает стоимость любых выборов. В целом на избирательные кампании расходуется от 0,5 млрд. до 1,8 млрд. долларов. В погоне за депутатскими мандатами преуспевают "денежные мешки". Все это вызывает негативную реакцию у рядовых американских избирателей. Попытки законодательным путем ограничить расходы на выборы пока малоэффективны. Закон 1974 г. о финансировании федеральных избирательных кампаний, ограничивший расходы кандидатов (в сенат - 150 тыс., в палату представителей - 70 тыс. долл.), практически перечеркнут решением Верховного суда от 30 января 1976 г., признавшим неконституционными ограничения расходов кандидатов на выборах в Конгресс.

Для выборов в США характерен значительный абсентеизм. Число избирателей, участвовавших в выборах, в последние годы колебалось от 34,9% (1978 г.) до 63% (1964 г.). Причины абсентеизма неоднозначны. Некоторые избиратели не доверяют выборам, другие - не видят различия между кандидатами двух партий и равнодушно относятся к тем, кто будет избран. В основном, в выборах не участвует молодежь.

Высшие органы государства

Конституция США подробно регламентирует порядок выборов, формирования и деятельности высших государственных органов - Конгресса, президента республики. Верховного суда. Их конституционные взаимоотношения определяются принципом разделения властей. Конституция прямо не сформулировала этот принцип. Однако ее структура соответствует принципу разделения властей: статья I - законодательная власть, статья II - исполнительная власть, статья III - судебная власть. Но не только форма, а и содержание конституции закрепляет принцип разделения властей. Суть принципа разделения властей заключается в том, чтобы обеспечить равновесие между тремя ветвями власти, не допуская возвышения одного органа государства над другим. Американская конституция практически достигает этого равновесия путем четкого разделения функций между органами государственной власти и установления взаимозависимости между ними на основе системы "сдержек и противовесов". Конгресс принятыми законами "сдерживает" президента республики и Верховный суд, в случае несоблюдения законов может прибегнуть к импичменту. Президент республики "сдерживает" Конгресс правом вето, а Верховный суд - правом назначения членов данного суда. Верховный суд "сдерживает" Конгресс и президента республики правом признания их актов неконституционными. На протяжении двух веков система "сдержек и противовесов" не допускает злоупотребления какой-либо ветви государственной власти. Государственный механизм США работает эффективно и слаженно, обеспечивая устойчивость и гибкость всех подразделений государственной власти.

Конгресс. Конституция США провозгласила: "Все... полномочия законодательной власти принадлежат Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей" (разд. 1, ст. I). Конституция говорит не о законодательной власти, вообще, а лишь о полномочиях законодательной власти, указанных в самой конституции. Следовательно, Конгресс обладает ограниченными законодательными полномочиями. Это обусловлено тем, что в США имеется еще 50 законодательных собраний штатов, которые законодательствуют в соответствии со своими полномочиями.

Конгресс США избирается на основе всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании. Палата представителей в составе 435 депутатов избирается на два года по одномандатным округам. Депутатом может быть избрано лицо, являющееся гражданином США не менее семи лет, достигшее 25 лет и проживающее в штате, где находится его избирательный округ (разд. 2, ст. I). Сенат состоит из 100 сенаторов: каждый штат избирает по два сенатора сроком на шесть лет. Сенат обновляется через 2 года на 1/3 состава. Сенатором может быть избрано лицо, являющееся гражданином США не менее девяти лет, достигшее 30 лет и проживающее в штате, от которого избирается (разд. 3, ст. 10).

Сенаторы и депутаты занимают привилегированное положение. Они не ответственны за свою деятельность перед избирателями, не могут быть отозваны ими досрочно. Члены Конгресса обладают ограниченным парламентским иммунитетом. Они не несут никакой ответственности за выступления в Конгрессе, за ними сохраняется свобода слова и свобода голосования. В отличие от других стран, конгрессмены не пользуются депутатской неприкосновенностью: за совершение преступления подвергаются аресту на общих основаниях. Будучи избранными, члены Конгресса становятся профессиональными парламентариями. Они не могут быть министрами, занимать должности в федеральном государственном аппарате, быть судьями (разд. 6, ст. I). Члены Конгресса получают из государственной казны жалованье (индемнитет): депутаты - 120 тыс.долл. в год, сенаторы - 98.400 долл. Кроме этого, члены Конгресса получают дополнительные суммы от 140 до 400 тыс.долл. (в зависимости от численности населения в избирательных округах) на содержание секретарей, референтов и других служащих личного штата (от 9 до 25 чел.). Им выплачиваются суммы на командировки, канцелярские, почтовые, телефонные расходы. Они пользуются бесплатным медицинским обслуживанием и некоторыми другими привилегиями. В конце парламентской деятельности членам Конгресса устанавливаются пенсии: за каждый год пребывания в Конгрессе начисляется 2,5% от максимального жалованья (до 136 тыс.долл. в год).

Конгресс работает сессионно: одна сессия ежегодно (с января до осени с перерывами на каникулы). Кроме этого, президент республики имеет право созыва Конгресса на специальные сессии. Каждая палата Конгресса имеет свою внутреннюю разветвленную систему вспомогательных органов, которые призваны содействовать выполнению конституционных полномочий: председатели палат, комитеты, партийные фракции, административно-технические службы.

Председателем палаты представителей является спикер, формально избираемый палатой. Его избрание предопределено, так как он является представителем партийной фракции большинства в палате. Спикер палаты представителей - "третье" должностное лицо в государстве. Он занимает пост президента республики вслед за вице-президентом в случае вакансии. Спикер обладает большими правами: определяет повестку дня, руководит дебатами и обсуждением законопроектов, решает различные процедурные вопросы, назначает членов согласительного комитета, направляет законопроекты на рассмотрение в постоянные комитеты, под его руководством осуществляется деятельность чиновников палаты. Спикер поддерживает тесные связи с высшими должностными лицами федеральной власти и находится всегда в курсе внутренней и внешней политики государства. В сенате председательствует в силу должностного положения вице-президент. В случае его отсутствия избирается временный председатель от партийной фракции большинства.

Важную роль в деятельности Конгресса выполняют комитеты: объединенные, комитеты всей палаты, специальные, согласительные, постоянные. Объединенные комитеты включают членов обеих палат Конгресса (экономический, по налогообложению, по библиотеке Конгресса) и координируют деятельность палат Конгресса в определенной сфере. Комитет всей палаты - это заседание палаты в полном составе, выступающей в качестве комитета с целью ускорить прохождение какого-либо законопроекта. При этом обсуждение вопроса проходит по регламентарной процедуре комитета. Специальные комитеты носят временный характер. Они создаются для решения какого-либо конкретного вопроса. В палате представителей действовали специальные комитеты по разведке, по делам престарелых, по проблемам наркомании; в сенате - по разведке, по делам индейцев, по этике. Согласительные комитеты учреждаются обеими палатами в случае возникновения разногласий между ними по определенному вопросу. Решающая роль в законодательной деятельности Конгресса принадлежит постоянным комитетам палат. В палате представителей создано 22 постоянных комитета (по иностранным делам, по делам вооруженных сил, юридический, по ассигнованиям, по образованию и труду и др.). В сенате работает 16 постоянных комитетов (по сельскому хозяйству, финансовый, по вопросам малого бизнеса, по иностранным делам и др.). Постоянные комитеты определяют судьбу каждого законопроекта. Практика свидетельствует, что около 90% законопроектов, одобренных постоянными комитетами, принимаются палатами без поправок. В порядке контроля за исполнительной властью постоянные комитеты имеют право проводить расследовательские действия, применяя специальную процедуру слушания. Такую процедуру постоянные комитеты могут проводить в связи с обвинениями в правонарушении, злоупотреблении министров, других должностных лиц правительственных ведомств, а также в отношении частных компаний и общественных организаций. Председатели постоянных комитетов вправе затребовать любую информацию от должностных лиц. В США установлено, что министры обязаны ежегодно представлять постоянным комитетам отчеты о своей деятельности. Постоянные комитеты имеют право вызывать свидетелей и заслушивать их показания. Эта деятельность постоянных комитетов приобретает все большую значимость. Особенно большой резонанс в американском обществе вызвало расследование постоянным комитетом Уотергейтской истории, в результате которого президент Р.Никсон вынужден был покинуть пост президента республики. Председатели постоянных комитетов наделены значительными полномочиями: определяют повестку дня, назначают слушание (могут ускорить или задержать), назначают докладчиков по законопроектам, контролируют работу служащих комитета. Они имеют право создавать подкомитеты, число которых непрерывно возрастает (более 200), повышая тем самым роль комитетов в законотворчестве и осуществлении контрольных функций.

Важное место в деятельности Конгресса принадлежит партийным фракциям. В палатах Конгресса их возглавляют лидеры, избираемые на конференциях партийных фракций. Они руководят партийными организаторами ("кнутами"), "рулевым комитетом" (ведущим назначениями в комитеты), политическим комитетом, вырабатывающим партийную программу в сфере законодательства. Особенно значительную роль играют лидеры партийных фракций, завоевавшие большинство мест в палатах (в настоящее время - республиканской). Лидер большинства планирует партийную стратегию парламентской деятельности, поддерживает постоянные связи с официальными лицами, президентом, министрами, оказывает влияние на назначения в комитеты палаты. Осуществляя руководство большинством, он фактически определяет прохождение законопроекта в палате. Партийные организаторы ("кнуты") поддерживают партийную дисциплину, реализуют указания лидера, служат связующим звеном между лидером и рядовыми конгрессменами.

Компетенцию конгресса конституция устанавливает в разд. 8 и 9 ст. 1, а также поправкой XVI.

Финансовые полномочия: устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы единообразно на всей территории США; уплачивать долги, делать займы, чеканить монету, регулировать стоимость валюты США, устанавливать наказания за подделку государственных ценных бумаг и монет.

Полномочия в области экономики и торговли: принимать единообразные законы по вопросам о банкротстве, регулировать торговлю с иностранными государствами и между отдельными штатами создавать почтовые службы, содействовать развитию науки и полезных ремесел, регулировать патентное и авторское право, устанавливать единые мер и весов.

Военные полномочия: объявлять войну, формировать и обеспечивать армию, создавать и содержать военноморской флот, издавать правила по организации и управлению армией и флотом, создавать милицию для обеспечения исполнения законов, подавления мятежей и отражения вторжений.

Иные полномочия конгресса: регулировать порядок приобретения гражданства США, учреждать федеральные суды, исключительные законодательные полномочия в федеральном округе Колумбия.

Определив указанные полномочия, конституция записала, что "конгресс имеет право... издавать все законы, которые будут необходимы и уместны" для реализации перечисленных полномочий. Это конституционное положение позволяет Конгрессу расширять свою компетенцию.

В разд. 9 ст. 1 конституция установила для Конгресса ряд запретов: не присваивать дворянские титулы, не нарушать процессуальные права граждан, не облагать налогом или пошлиной товары, вывозимые из штата, не выдавать деньги из казначейства иначе как на основе закона.

Компетенция палат Конгресса не одинакова. Только в палату представителей могут вноситься финансовые законопроекты. Она формулирует также обвинения в порядке импичмента в отношении президента республики и других высших должностных лиц, избирает президента республики в случае, если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов выборщиков. Верхняя палата также наделена исключительными полномочиями. Только сенату принадлежит право ратифицировать международные договоры, утверждать назначения на высшие должности в государстве, производимые президентом республики ("по совету и с согласия сената"), решать вопрос о виновности должностного лица в порядке импичмента, избирать вице-президента, если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов выборщиков. Сенат рассматривается как орган, представляющий интересы штатов и обеспечивающий преемственность государственной власти (с этой целью сенат обновляется по частям).

Конгресс реализует свои полномочия путем принятия законов и резолюций. Законодательный процесс в Конгрессе США, как и во многих государствах, складывается из следующих стадий: внесение законопроекта, обсуждение и его принятие. Правом внесения законопроектов (правом законодательной инициативы) по конституции США

обладают только члены обеих палат Конгресса. Причем законопроекты, как правило, вносятся одновременно представителями и сенаторами. Практически законодательная инициатива членов Конгресса во многом предопределяется посланиями президента республики, в которых прямо указывается, какие законы следует принять.

Вторая стадия законодательного процесса - обсуждение законопроектов - наиболее объемная. Обсуждение законопроекта в каждой палате проходит в три чтения. Первое чтение в палатах Конгресса носит формальный характер: клерк палаты представителей и секретарь сената регистрируют законопроект, оповещают депутатов и сенаторов об этом и направляют его в постоянные комитеты палат. Второе чтение в каждой палате начинается с оглашения текста законопроекта клерком (секретарем) палаты. После этого председатель комитета или докладчик от комитета излагают рекомендации, выработанные комитетом по данному законопроекту. Депутаты и сенаторы вносят поправки и дополнения. Далее проходят чтения по обсуждаемому законопроекту. Практике парламентских дебатов в Конгрессе известно так называемое "флибустьерство", когда сенаторы выступают с непомерно продолжительными речами, чтобы затянуть обсуждение по неуголному законопроекту. Правда, петиция, внесенная не менее 16 сенаторами и принятая 2/3 голосов палаты, может ограничить выступление сенатора до одного часа. Однако на практике такие решения редко принимаются. После прений законопроект снова передается на доработку в постоянный комитет. В этом чтении законопроект с внесенными поправками вновь обсуждается в палатах. При третьем чтении депутаты и сенаторы могут вносить лишь редакционные поправки, после чего законопроект ставится на голосование.

Третья стадия законодательного процесса - принятие закона - завершает законодательную процедуру в Конгрессе. Принятие закона в палатах Конгресса осуществляется путем голосования. В практике Конгресса применяются различные способы голосования: криком, вставанием, поименно, с применением электронных машин. Обычные законы принимаются простым большинством. Для принятия конституционных поправок требуется 2/3 голосов в каждой палате. После принятия идентичных текстов закона в каждой палате он передается на утверждение президенту республики.

В случае возникновения разногласий между палатами по какому-либо законопроекту из членов обеих палат на паритетных началах создается согласительный комитет. Текст законопроекта, одобренный согласительным комитетом, палаты изменить уже не могут. Однако, если палаты вновь проявят несогласие, то создается новый согласительный комитет или законопроект будет считаться отвергнутым. В законотворчестве палаты американского Конгресса равноправны: все законы принимаются с согласия обеих палат. Конгресс работает весьма эффективно: ежегодно принимается 7-10 тыс. законов и резолюций.

Президент республики и президентская власть. В конституции США записано: "Исполнительная власть осуществляется Президентом..." (разд. 1 ст. II). Президент США является главой государства и главой правительства. Его полномочия огромны. В его непосредственном подчинении находится весь государственный аппарат управления: министры, которым он делегирует некоторые свои полномочия, главы многочисленных ведомств. Президент республики и исполнительный государственный аппарат образуют в США президентскую власть.

Президент США избирается косвенным путем (выборщиками) сроком на четыре года. К кандидату на пост президента конституция предъявляет следующие требования: рожденный гражданин США, достигший 35-летнего возраста, проживающий в США не менее 14 лет. Одно и то же лицо может избираться президентом не более двух раз (поправка XXII). Избирательная кампания по выборам президента начинается задолго до того, как избиратели явятся на избирательные участки, чтобы проголосовать за выборщиков (ноябрь). В марте-июне каждого високосного года в большинстве штатов проводятся первичные выборы (праймериз), на которых избиратели голосуют за кандидатов в кандидаты на пост президента. В июле-августе проводятся национальные партийные съезды (конвенты), где окончательно утверждаются кандидаты от политических партий. В сентябре-октябре кандидаты в президенты и вице-президенты проводят шумные избирательные кампании.

В первых числах ноября (как записано в конституции - в первый вторник после первого понедельника) избиратели голосуют за выборщиков по штатам. В каждом штате избирается столько выборщиков, сколько избрано представителей и сенаторов от штата в Конгресс. От федерального округа Колумбия, где расположена столица федерации, избирается три выборщика. Следовательно, по стране избираются 538 выборщиков (435+100+3). При избрании выборщиков устанавливаются многомандатные избирательные округа (один штат - один округ) и применяется мажоритарная система относительного большинства. При этой системе список выборщиков от одной партии, получивший относительно больше голосов, чем другие списки, завоевывает все места от данного штата в коллегии выборщиков. На выборах в 1992 г. Б.Клинтон получил 43 млн. голосов избирателей и завоевал 75% голосов выборщиков. Д.Буш собрал 37 млн. голосов избирателей (всего на 6 млн. меньше) и лишь 25% выборщиков, а третий независимый кандидат Р.Перо собрал 19% голосов избирателей, но ни один выборщик не был избран в его поддержку.

Когда становится известно количество выборщиков, избранных от каждой партии, то фактически определяется, кто из кандидатов станет президентом. Подобное положение сложилось в связи с тем, что в американской практике выборщик рассматривается не как делегат избирателей, который может свободно проявить свою волю, а как агент партии, обязанный голосовать за кандидата той партии, от которой он избран.

В середине декабря выборщики собираются в столицах штатов и голосуют бюллетенями за президента и вице-президента. Результаты голосования по штатам направляются председателю сената. В присутствии членов Конгресса эти результаты суммируются и официально оглашаются. Избранным президентом признается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов выборщиков (270 и более). В случае, если ни один кандидат не соберет такого большинства, то палата представителей избирает из трех кандидатов, получивших наибольшее число голосов, президента республики, а сенат - вице-президента. В истории США палата представителей дважды избирала президентов: в 1820 г. - Т.Джефферсона, в 1824 г. - Д.Адамса.

В случае отставки, смерти или отстранения от должности президента республики его пост замещает вице-президент. Конституция не наделила вице-президента какими-либо полномочиями. Он председательствует в сенате и выполняет отдельные поручения президента. Поправка XXV (1967 г.) определяет порядок замещения в случае вакансии поста вице-президента: "Всякий раз, когда пост вице-президента становится вакантным, Президент назначает вице-президента, который вступает в должность после утверждения его большинством голосов обеих палат конгресса". Такой порядок замещения постов президента и вице-президента может привести к тому, что во главе государства окажется неизбранное лицо. И такой случай уже произошел в США. В 1973 г. после отставки избранного вице-президента С.Агню президент республики в соответствии с поправкой XXV назначил на эту должность Д.Форда. В 1974 г. президент Р.Никсон вынужден был в связи с уотергейтским делом уйти в отставку, и 9 августа 1974 г. вице-президент Д.Форд впервые в истории страны стал не избранным, а назначенным президентом США.

Избранный в середине декабря президент вступает в должность 20 января следующего за выборами года. Такой длительный срок необходим президенту, чтобы сформировать президентскую администрацию, кабинет министров, исполнительные правления.

Кабинет министров не имеет конституционного статуса. Конституция закрепила право президента "затребовать мнение... от высшего должностного лица в каждом из исполнительных департаментов..." (разд. 2 ст. 2). "Исполнительные департаменты" возглавляются министрами (секретарями), которых президент назначает "по совету и с согласия" сената. Уже первый президент США Дж.Вашингтон созывал совещания министров, получившие название заседания кабинета. Кабинет министров является консультативным органом: президент не обязан следовать его советам, решения принимает он сам. Кабинет министров не принимает никаких правительственных актов.

Для реализации принятых решений при президенте созданы исполнительные управления (Административно-бюджетное управление. Совет национальной безопасности. Совет по внутренним делам и др.), а также многочисленные административные агентства и президентские комиссии.

Конституция США предоставляет президенту республики обширные полномочия исполнительной власти. Он "обеспечивает точное соблюдение законов и определяет полномочия всех должностных лиц Соединенных Штатов" (разд. 3 ст. 2). Подобная общая формула конституционной компетенции позволяет президенту расширять ее путем делегирования полномочий со стороны Конгресса ("чрезвычайные полномочия"), а также на основе так называемых "подразумеваемых полномочий", выводимых из духа конституции, из практики ее применения.

Прерогативы президента США, как главы президентской республики, более значительны, чем президентов в парламентских республиках. Как высшее должностное лицо он представляет государство в отношениях с другими государствами, назначает послов ("по совету и с согласия сената") и отзывает их. Президент имеет право вести переговоры с иностранными государствами и заключать международные договоры (некоторые из них относятся к соглашениям исполнительной власти и не подлежат ратификации сенатом). Он является главнокомандующим вооруженными силами и национальной гвардии; причем это правомочие существует не номинально, а реально. Именно на основе решений президента американские вооруженные силы осуществляли военные акции во Вьетнаме, Ливане и в других "горячих точках". Он наделен правом помилования и отсрочки исполнения приговоров, награждает медалями и другими знаками отличия. Президент США, как глава государства назначает министров ("по совету и с согласия" сената), которые несут ответственность перед ним и могут по его воле освобождены с поста в любое время. Он назначает членов Верховного суда и многих других высших должностных лиц ("по совету и с согласия сената"). Низшие должностные лица назначаются президентом единолично, без "совета и согласия" сената.

Президент республики направляет Конгрессу послания, в которых сообщаются сведения о положении в стране и обосновывается принятие Конгрессом необходимых законов. Конституционное положение: "Президент рекомендует к его рассмотрению такие меры, которые он сочтет необходимыми и целесообразными..." (разд. 3 ст. II) фактически закрепляет за ним право законодательной инициативы. Президент США имеет право созывать Конгресс на чрезвычайные сессии. Президент промульгирует (утверждает и публикует) законы, принятые Конгрессом. При этом ему предоставлено право в случае несогласия с законом возвращать его на повторное рассмотрение в Конгресс (отлагательное вето). При преодолении вето президента палаты Конгресса должны повторно одобрить указанный закон 2/3 голосов. В условиях США, когда ни одна из партийных фракций не обладает 2/3 голосов, отлагательное вето является весьма эффективным средством "сдерживания" президентом законодательной деятельности Конгресса. За шесть лет пребывания у власти Р. Рейган накладывал вето 61 раз и только в 7 случаях оно преодолевалось Конгрессом. Многолетняя практика свидетельствует, что Конгресс преодолевает не более 7-11% вето президентов. Президентское вето может быть применено к любому закону, кроме поправок к конституции. Президент обязан утвердить закон в течение десяти дней. Если за указанный срок он не сделает этого, то закон считается утвержденным. Если же в этот срок Конгресс уходит на каникулы, то президент может переданный ему на утверждение закон "положить в карман" (не утверждать), в результате чего закон не приобретает юридической силы ("карманное вето"). Для преодоления такого "вето" Конгресс при возвращении с каникул вновь должен рассмотреть законопроект с первой стадии законодательного процесса.

Полномочия президента США, как главы правительства, также весьма объемны. Он непосредственно руководит огромным исполнительным аппаратом, назначает и увольняет около 2500 служащих федеральной администрации, "может требовать от руководителя каждого исполнительного департамента письменного мнения по любому вопросу" (разд. 2 ст. II). Президент несет ответственность за подготовку и исполнение государственного бюджета, имеет право издавать указы и исполнительные приказы.

Президент США не несет политической ответственности перед Конгрессом. Как записано в конституции, президент может быть отстранен от должности, если будет осужден в порядке импичмента, если будет признан виновным "в измене, взяточничестве или других тяжких преступлениях и проступках" (разд. 4 ст. II).

Импичмент - особая процедура привлечения президента к ответственности, а также некоторых других высших гражданских должностных лиц (министров, послов, федеральных судей). При этой процедуре палата представителей принимает резолюцию о возбуждении импичмента и формулирует обвинения ("статьи импичмента"). Решение принимается простым большинством голосов депутатов. Затем утвержденные "статьи импичмента" передаются в сенат, который обязан принять дело к рассмотрению и вынести решение по существу дела. Процедура разбирательства в сенате аналогична судебному разбирательству по уголовным делам (вызовы свидетелей, представление доказательств и т.д.). При возбуждении дела по обвинению президента США председательствует в сенате не вице-президент, а председатель Верховного суда. Решение сената по каждому пункту обвинения выносится тайным голосованием. Для признания виновным требуется не менее 2/3 голосов присутствующих сенаторов. Если лицо признается виновным, то оно отстраняется от должности (единственная санкция при импичменте) и лишается права занимать любую должность в федеральном государственном аппарате. Лицо, осужденное в порядке импичмента, может быть привлечено к уголовной ответственности на общих основаниях. Ни один президент США еще не увольнялся с должности в порядке импичмента. За время существования конституции США палата представителей 64 раза выступала с инициативой импичмента, но только 12 раз дело доходило до сената. Виновными в порядке импичмента были признаны 4 федеральных судьи.

Верховный суд и судебная система. В статье III конституции записано: "Судебная власть Соединенных Штатов осуществляется Верховным судом и теми низшими судами, которые будут время от времени учреждаться Конгрессом" (разд. 1).

Члены Верховного суда и другие федеральные судьи назначаются президентом США ("по совету и с согласия сената") и пребывают в должности "пока ведут себя безупречно" и их жалование "не может быть уменьшено во время их пребывания в должности" (ст. III разд. 1). Указанные конституционные положения призваны обеспечить независимость судей. Формулировка "пока ведут себя безупречно" практически обеспечивает судьям пожизненное пребывание в должности. Члены Верховного суда и другие федеральные судьи могут быть смещены с должности только в порядке импичмента.

Во главе федеральной судебной системы поставлен Верховный суд США. Он состоит из 9 членов. В качестве суда первой инстанции Верховный суд выступает "по всем делам, касающимся послов, других официальных представителей и консулов, а также по тем, в которых штат является стороной" (разд. 2 ст. III). В основном же он выполняет апелляционную юрисдикцию. Однако, наибольшую известность Верховный суд США приобрел, выполняя функцию конституционного контроля, т.е. осуществляя судебный надзор за соответствием законов и иных нормативно-правовых актов основному закону страны. Указанные полномочия судов конституция прямо не закрепляет. Они оформились на основании судебного толкования конституции. Данный судебный прецедент появился впервые в 1803 г. По конкретному судебному делу Верховный суд вынес решение, в котором обосновал следующие положения: во-первых, конституция есть закон, подлежащий судебному толкованию, как и любой другой закон; во-вторых, суды вправе толковать конституцию для того, чтобы решать дела в соответствии с ней; в-третьих, в случае возникновения противоречий между конституцией и законом, суды обязаны применять конституцию как "высший закон" страны или те законы, которые соответствуют ей. Данный судебный прецедент стал правовой основой для утверждения конституционного контроля в США.

Содержание конституционного контроля в США включает следующие правомочия судов: властное толкование конституции, проверка конституционности законов Конгресса и легислатур штатов, нормативно-правовых актов исполнительной власти, а также установление норм права в форме судебных прецедентов. Толкуя и дополняя по

своему усмотрению юридическую конституцию 1787 г., Верховный суд создает новые правовые установления в фактическом основном законе страны. Крылатые слова бывшего главного судьи Ч.Хьюза: "Конституция - это то, что говорят о ней судьи", - полностью подтверждается вековой практикой Верховного суда США.

Особенностями конституционного контроля в США являются: во-первых, вопрос о неконституционности закона или другого акта возникает, когда эти акты уже опубликованы и вступили в силу. Во-вторых, Верховный суд рассматривает вопрос о конституционности акта не вообще, не в самостоятельном производстве, а лишь в связи со слушанием какого-либо судебного дела, решая таким образом "судьбу закона на основе дела". В-третьих, в случае, если акт будет признан неконституционным, то он теряет юридическую силу. За 190 лет Верховный суд США признал неконституционными более 122 положений федеральных законов (полностью или частично). Конституционный контроль в США порожден принципом "верховенства права" и служит реализации системы "сдержек и противовесов" в государственном механизме страны.

Верховный суд США стоит во главе всей судебной системы страны. Закон о судеустройстве 1789 г. установил трехзвенную федеральную судебную систему: Верховный суд, апелляционные и окружные суды.

Окружные суды (94) - рассматривают дела общей юрисдикции на основе федеральных законов по первой инстанции. В округе существуют также специальные суды: налоговый, таможенный, претензионный (по искам к правительству).

Апелляционные суды (12) рассматривают жалобы на решения окружных судов, а также на решения налоговых и претензионных судов. По таможенным делам имеется специальный апелляционный суд. Отдельную систему образуют военные суды.

Наряду с федеральной судебной системой в каждом штате существуют свои суды. Они функционируют параллельно, что следует из системы американского федерализма.

Судебные системы в штатах весьма разнообразны. "Нет двух штатов с одинаковым судеустройством, каждый штат в этом отношении уникален"¹. Единственно общее: в каждом штате во главе судебной системы стоит Верховный суд штата. Наиболее простая судебная система сложилась в штате Западная Виргиния: полицейские суды, окружные суды и Верховный суд штата. Все судьи избираются населением по партийным спискам. Способы формирования судов в штатах разнообразны: избираются населением или законодательством штатов; назначаются губернаторами самостоятельно или с согласия сенатов или специальных комиссий, муниципальными властями, мэрами, председателями вышестоящих судов.

Американский федерализм

Конституция 1787 г. преобразовала Соединенные Штаты из Конфедерации в федерацию. Конституция и ныне продолжает служить правовой основой американского федерализма. Федерация была образована с целью усиления государственной власти путем ее централизации и, как сказано в конституции, для "обеспечения внутреннего спокойствия". Вначале федерация включала 13 штатов, а затем путем завоеваний, на основе покупки и с помощью других способов расширилась до 50 штатов. Развитие американской федерации проходит в непрерывном противостоянии двух тенденций - централизации и децентрализации.

Государственно-территориальное устройство США обладает всеми признаками федерации: население распределено по государственным образованиям - штатам, являющимися субъектами федерации; полномочия федеральных органов власти определяет союзная конституция; субъекты федерации имеют свои конституции, на основе которых создаются законодательные и исполнительные органы штатов; законодательные органы штатов принимают законы; союзный парламент состоит из двух палат, одна из которых представляет интересы штатов; субъекты федерации обладают своей системой права и судебной системой; провозглашается двойное гражданство (союзное и штатов). Конституционно США гарантирует штатам республиканскую форму правления (разд. ст. IV).

Конституция США проводит жесткое разграничение предметов ведения Союза и штатов: в разделе 8 статьи 1 определяются предметы ведения федерации, выражающиеся в полномочиях Конгресса. К этому следует дополнить право Конгресса США "принимать в Союз новые штаты" (разд. 3 ст. IV). Далее конституция в разделе 9 статьи I устанавливает определенные ограничения власти Конгресса и правительства. В разделе 10 статьи I конституция записала в конкретной форме предписания, ограничивающие предметы ведения штатов.

Штатам запрещено заключать договоры с иностранными государствами и с другими штатами, вести войну, создавать вооруженные силы, вступать в союзы, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, облагать импорт и экспорт таможенными сборами или иными пошлинами, принимать законы об опале и имеющие обратную силу, жаловать дворянские титулы.

Все остальные предметы ведения согласно конституционной поправки X (1791 г.) принадлежат штатам. Следовательно, конституция США зарезервировала за штатами остаточную компетенцию. Однако, "подразумеваемые полномочия" Конгресса, сформулированные разделом 8 статьи I (издавать законы, "каковые будут необходимы и уместны"), позволяющая федеральным властям вмешиваться в сферу "остаточной компетенции" штатов.

Штаты, как субъекты федерации, не обладают государственным суверенитетом; они не имеют права выхода из союза. В то же время штаты могут устанавливать свое гражданство (поправка XIV). Все штаты равноправны. "В каждом штате должны пользоваться уважением и полным доверием публичные акты, официальные документы и судебные решения всякого другого штата" (разд. 1 ст. IV). Конституция США установила равноправие граждан различных штатов: "Ни один штат не должен издавать или приводить в исполнение законы, ограничивающие привилегии или неприкосновенность граждан Соединенных Штатов" (разд. 1 поправка XIV).

Штаты имеют свои конституции. В некоторых из них действуют конституции, принятые в XVIII в. (Массачусетс - 1780 г., Вермонт - 1783 г.), а в других - новые (Мичиган - 1962 г., Джорджия - 1976 г.). Конституции определяют предметы ведения штатов: организация проведения выборов, образование избирательных округов, установление избирательных цензов, регулирование внутренней торговли, определение системы местного самоуправления, управление здравоохранением, образованием, землепользованием, поддержание общественного порядка, утверждение поправок к конституции США и др. Конституции некоторых штатов провозглашают равноправие женщин (17 штатов), право законодательной инициативы избирателей (21), проведение референдумов по законам и петициям граждан (37), право отзыва чиновников с государственной службы (15).

Законы федерации обладают верховенством в отношении законов в штатах. Законы в штатах принимаются двухпалатными законодательными органами (в штате Небраска - однопалатная): нижние палаты - палаты представителей, верхние - сенаты. Они создаются на основе всеобщих равных прямых выборов сроком от двух до четырех лет. Законодательная процедура, как и в Конгрессе, в законодательных органах весьма сложная. Правом законодательной инициативы обладают члены законодательных органов и в 21 штате - также избиратели. Большими правами наделены спикеры нижних и председатели верхних палат. Практически судьба законопроекта решается в комитетах палат. Закон принимается обеими палатами, после чего передается на утверждение губернаторам.

Главами штатов являются губернаторы, избираемые на основе всеобщих равных прямых выборов на два-четыре года (в Миссисипи губернатор избирается выборщиками). Полномочия губернаторов систематически расширяются. Губернаторы непосредственно руководят всей исполнительно-распорядительной деятельностью органов штатов: издаются нормативные акты и распоряжения, следят за исполнением законов, назначают и смещают не-выборных чиновников, под их руководством составляются проекты бюджетов штатов. Губернаторы являются главнокомандующими национальной гвардией, пользуются правом помилования. Возрастающее управленческое действие привело к тому, что при губернаторах стали создаваться кабинеты (в 36 штатах); это еще более усилило

¹ Филиппов С.В. Судебная система США. Изд. "Наука". М., 1980, с. 117.

роль губернаторов. Они обладают значительными полномочиями в отношении законодательных органов штатов: созывают легислатуры на специальные сессии, направляют им послания и доклады о положении дел в штатах, наделены правом отлагательного вето на законы, одобренные легислатурами (исключение - Северная Каролина). Во всех штатах (кроме штата Орегон) конституции предусматривают возможность смещения губернаторов с должности в порядке импичмента. В 45 штатах существуют должности заместителей губернаторов (лейтенант-губернатор), которые избираются вместе с губернаторами. Они председательствуют в верхних палатах легислатур штатов.

В американском федерализме проявляются кризисные явления. В связи с развитием всевозможных связей границы штатов не соответствуют сложившимся экономическим регионам. В этих условиях социально-экономические факторы парализуют устаревшие формы управления штатами. Перекалывание федеральными властями на штаты многих социальных программ (по образованию, здравоохранению) привело к тому, что они оказались в финансовом кризисе. Они не имеют достаточных денежных доходов и вынуждены обращаться за ссудами, займами, кредитами к федеральным властям, что еще более усиливает их зависимость от последних. Тенденция к централизации все более отчетливо проявляется в американском федерализме.

В американской федерации имеется территория, которая не обладает статусом штата - это федеральный округ Колумбия. "Отцы-основатели" конституции решили, что местопребывание федеральных органов не должно находиться в пределах какого-либо штата, чтобы не зависеть от властей штата (разд. 8 ст. I). С этой целью штаты Мэриленд и Виргиния уступили часть территории, на которой образовался федеральный округ Колумбия (в пределах города Вашингтон). Конгрессу конституция предоставила исключительные законодательные полномочия в отношении федерального округа Колумбия. Жители Вашингтона наделены правом самоуправления. Они избирают городской совет и мэра города. Конгресс вправе отменить любое решение городского совета и мэра. В 1961 г. поправка XXIII предоставила жителям столицы избирать трех выборщиков на президентских выборах. В 1970 г. избиратели Вашингтона получили право избирать одного делегата с правом совещательного голоса в палату представителей.

В разделе 3 статьи IV конституция зарезервировала право Конгресса "распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам". На основании соглашений о "свободной ассоциации" с островами Пуэрто-Рико и Гуам им был предоставлен статус "свободно присоединившихся государств". Население Пуэрто-Рико (3,4 млн.) и Гуама (110 тыс.) избирают законодательные собрания и губернаторов. В то же время на территорию этих островов распространяются законы Конгресса США, причем они обладают верховенством по отношению к местным законам.

Острова Восточное Самоа (30 тыс.чел.) и Виргинские (70 тыс.) находятся в прямом управлении США. Ранее находившиеся в договорных отношениях о "свободной ассоциации" с США острова Микронезии, Маршалловы и Палау ныне приобрели статус независимых государств и являются членами ООН.

Местное самоуправление

Федеративная форма государственно-территориального устройства США и в связи с этим децентрализация власти на местах, быстрый рост урбанизации, кризисные явления в крупных городах, соперничество между предпринимателями Востока и Запада, противоречия на местном уровне между мелким и крупным бизнесом - все это привело к тому, что местное самоуправление в США играет значительную роль в общественно-политической жизни страны. В США на службе в органах местного самоуправления занято более 55% всех работников управленческого аппарата, на долю муниципальных бюджетов приходится около 40% бюджетных доходов государства.

Система органов местного самоуправления строится на основе административно-территориального деления. Конституция США (поправка X) относит к компетенции штатов вопросы административно-территориального деления и учреждения местного самоуправления. Конституции 50 штатов установили весьма разнообразное административно-территориальное деление и различные системы местного самоуправления.

Штаты (кроме штатов Коннектикут и Род-Айленд) делятся на графства (всего 3042), в которых население избирает советы (комитеты) графства, а также управления и некоторых должностных лиц (шерифа, прокурора, коронера, казначея и др.). Графства существуют вне городских поселений.

Города выделены из графств. Органы местного самоуправления крупных городов обладают полномочиями органов графств. В США сложились три системы городского управления.

1. Совет-управляющий (менеджер). Эта система распространена в большинстве городов США (55,5%). Население избирает городской совет. Председательствует на его заседаниях мэр, избираемый советом. Но не он выступает в качестве исполнительного органа. Совет избирает на определенный срок чиновника-менеджера, которому и вверяется исполнительная власть. Он фактически определяет деятельность совета, составляет бюджет города, назначает чиновников и руководит их работой.

2. Мэр-совет (39% всех городов). Население избирает городской совет, который реализует свои полномочия через периодические собрания. Мэр, избираемый населением города на два-четыре года, имеет право налагать вето на решения совета, назначать чиновников, составлять бюджет города, исполнять решения совета. Ему принадлежит фактическая власть в городе.

3. Комиссионная система (6% городов). Население города избирает на два-четыре года комиссию в составе от трех до семи членов, которые одновременно выполняют функции городского совета и исполнительного аппарата.

Графства подразделяются на тауны и тауншипы (в основном, на Севере и Северо-Востоке). В таунах и тауншипах вопросы местного управления решаются на собраниях жителей общин, входящих в тауны. На этих собраниях избираются исполнительные комитеты (три-пять чел.), некоторые должностные лица (казначей, констебли), которые выполняют в тауне исполнительную работу. В мелких таунах и тауншипах проводятся собрания всех жителей этих административных единиц (таун-митинг), на которых решаются вопросы местного управления и избираются исполнительные комитеты (три-пять чел.).

В США существует большое число специальных округов (по образованию, водоснабжению, противопожарной службе и т.д.), границы которых не совпадают с границами административно-территориальных единиц. Управляются они либо выборными комитетами, либо чиновниками, назначенными теми органами, которые учредили специальный округ.

Компетенция органов местного самоуправления определяется конституциями и законами штатов. Она включает следующие основные направления деятельности:

1. Охрана общественного порядка. Указанные органы руководят местной полицией, юстицией, доводят до населения законы и постановления государственных органов федерации и штатов, информируют вышестоящие органы о положении на местах.

2. Фискальные права. Они устанавливают местные налоги и сборы, определяют местный бюджет.

3. Оказание социальных услуг. К ведению органов местного самоуправления отнесено школьное дело, здравоохранение, социальное обеспечение, жилищное строительство, коммунальное хозяйство, строительство и содержание местных дорог.

4. Управление имуществом. Местным органам принадлежат некоторые предприятия, различные хозяйственные службы.

В целом, компетенция органов местного самоуправления в США все более расширяется на базе тенденции децентрализации власти.

Глава 2. Политические институты и конституционное право Великобритании

Политическая система

Существующая в Великобритании двухпартийная система сложилась в конце XVII века, когда были образованы партии тори и вигов.

Начиная с первой мировой войны, фаворитами избирателей являются Консервативная и Лейбористская партии, попеременно сменяющие друг друга у руля государственной власти. Всего же в парламентских выборах обычно участвует более 10 партий. С середины 70-х годов наметился процесс перегруппировки сил: расхождение традиционных партий, образование новых партий, их объединение друг с другом и с частью старых партий. Эти процессы повлекли некоторые изменения традиционного облика классической двухпартийной системы. Так, в 1977-1978 гг. парламентская фракция Либеральной партии находилась в союзе с лейбористами, не имевшими большинства в палате общин. После создания в начале 80-х годов избирательного блока Либеральной и Социал-демократической партий, выступавших на парламентских выборах 1982 и 1987 гг. под названием "Альянса" (собрал соответственно 25,4% и 23% голосов) существовала возможность преобразования двухпартийной системы в многопартийную. В ходе предвыборной кампании 1992 г. либеральные демократы, чьи шансы оценивались достаточно высоко, выражали готовность вступить в правительственную коалицию с любой партией, которая примет их условия (переход к пропорциональной избирательной системе и увеличение расходов на образование). Указанного объединения, однако, не произошло, консерваторы победили с заметным отрывом от своих противников. Можно предположить, таким образом, что со временем двухпартийная система Великобритании преобразуется в многопартийную или (вероятнее всего) в двух-с-половиной партийную немецкого образца. Наиболее влиятельными в Великобритании являются несколько политических партий.

Консервативная партия - крупнейшая партия страны, насчитывает около 2 млн. членов. Официально оформилась в 1867 г. на базе партии тори, выражавшей интересы помещиков и высшего духовенства. Поскольку целью партии является участие в работе парламента и формирование правительства, то главную роль в выработке политики и руководстве этой организации играет парламентская фракция во главе с лидером. Лидер избирается самой фракцией. Два других структурных элемента - местные ассоциации избирателей в округах и партийная конференция - не имеют значительного влияния. В послевоенный период партия ориентируется на наиболее массовый "средний слой" общества.

Партия имеет 11 региональных организаций, в каждой из которых создается совет, исполком, аппарат, состоящий из назначаемых центров освобожденных работников. В избирательных округах действуют ассоциации и местные органы Союза молодых консерваторов, женской, профсоюзной организации и консервативного политического центра. В среднем каждая местная ассоциация насчитывает 2400 чел.

Партия не имеет устава и четкой долговременной программы (вместо нее перед очередными парламентскими выборами издается предвыборный манифест, содержащий программу деятельности правительства, если партия одержит победу на выборах).

Внутри партии существует несколько политических течений. "Новые" тори тэтчеровского периода выражают интересы большинства той части населения, которая выступает за развитие личной инициативы и частного предпринимательства, ограничение государственного регулирования, обеспечение правопорядка, законности, за защиту "национального достоинства" и сокращение неэффективного производства. Реализуя эти интересы, правительство, возглавлявшееся М.Тэтчер, осуществило частичную денационализацию и преобразование институтов государственного регулирования экономики в интересах бизнеса, в два с лишним раза уменьшило максимальный уровень налогов (с 83% до 40%), произвело распродажу части муниципальных домов, ограничило ряд прав профсоюзов. Новое правительство, возглавляемое Дж. Мейджором, в целом, продолжает эту политику. В частности, в Гражданской хартии, представленной правительством на рассмотрение парламента, предусмотрена денационализация британских железных дорог, лондонской автобусной компании, создание альтернативных почтовых служб. Указанные меры были вызваны несколькими причинами. Не последнее место среди них - неэффективность работы этих служб.

Лейбористская партия является второй по значению партией в стране. Создана в 1900 г. по инициативе профсоюзов и ряда социалистических организаций для поддержки избрания представителей рабочих в парламента. Главную роль в руководстве партией также играет парламентская фракция, избирающая своего лидера - по существу, лидера всей партии. Структура лейбористской партии более децентрализована по сравнению с партией тори, лидер партии имеет меньшее влияние. Сама фракция в палате общин разделена на левых (группа "Трибюн"), правоцентристов (группа "Манифест") и "профсоюзников". Роль партийной конференции у лейбористов выше, чем у тори: она избирает Национальный исполком, который по уставу является "административным органом партии". На местном уровне действуют организации в избирательных округах, руководимые выборными генеральными комитетами. Они представляют собой отделения партии, решают местные вопросы и отбирают кандидатов на ежегодную конференцию.

Партия насчитывает около 6,5 млн. членов, в том числе 6,2 млн. - коллективные члены (профсоюзы, кооперативные общества). Индивидуальных членов около 277 тыс. человек (в конце 70-х гг. их было свыше 620 тыс.). После поражения на парламентских выборах 1979 г. процесс размежевания в партии обострился. Левому крылу удалось добиться позитивных решений по вопросам внутреннему и внешней деятельности: установлен новый порядок избрания лидера партии, закреплена обязанность парламентариев-лейбористов отчитываться перед местными партийными организациями, закреплено обязательное утверждение всех кандидатов в парламента партийными организациями избирательных округов.

Британские лейбористы выступают за сохранение государственного регулирования экономики при увеличении капиталовложений в развитие промышленности, повышение роли государственного сектора и планирования, расширение программы социальных услуг, национализацию ряда крупнейших монополистических объединений, привлечение профсоюзов к управлению предприятиями.

Партия социал-либеральных демократов образовалась в марте 1988 г. в результате объединения либеральной партии¹ и части членов социал-демократической партии, которые с 1981 г. примыкали к либералам. Политическая платформа - центристская. Численность партии около 60 тыс. членов. В области экономики партия во многих вопросах примыкает к консерваторам. ПСЛД выступает за проведение ряда реформ: усиление роли парламента, введения пропорциональной избирательной системы, установления гарантий индивидуальных свобод граждан.

¹ С 1974 г. избрание должна утверждать партконференция, созываемая ежегодно. Она включает депутатов палаты общин и 340 членов палаты лордов от консервативной партии, 150 местных представителей. На конференции, в принципе, любой член консервативной фракции, заручившись рекомендацией двух депутатов, может выставить свою кандидатуру на пост лидера партии.

² Коллегия выборщиков состоит из представителей профсоюзов (40 голосов), окружных партийных организаций (30%) и членов палаты общин (30%). Право решающего голоса при отборе кандидатов имеют местные партийные организации. Лидер обязан отчитываться на ежегодной конференции лейбористов о работе парламентской фракции.

³ Либеральная партия образовалась в 1877 г., объединяла часть мелких и средних предпринимателей, интеллигенции. До первой мировой войны была нередко партнером тори по двухпартийной коалиции.

Социал-демократическая партия образовалась весной 1981 г. в результате раскола лейбористской партии. В нынешнем виде существует с 1988 г., после собственного раскола. Включает тех членов партии, которые являются противниками объединения с либеральной партией. Занимает правоцентристские позиции. Политическая платформа мало чем отличается от программы консерваторов.

В последнее время в связи с ростом национального самосознания активизировалась деятельность националистических партий. В Шотландии - Шотландская национальная партия, выступающая за независимость Шотландии, насчитывает около 80 тыс. человек. В Уэльсе - Плайд кимру ("Свободный Уэльс") - борется за предоставление самоуправления Уэльсу, насчитывает около 30 тыс. человек. С середины 70-х гг. в Великобритании появилась партия "зеленых", выступающая за охрану окружающей среды. Число ее членов и сторонников постоянно растет. Возрастающие трудности "зеленых" связаны с тем, что ведущие партии вносят в свои программы поправки, учитывающие интерес избирателей к этим проблемам.

Коммунистическая партия Великобритании - создана в 1920 г. как партия рабочего класса, стоящая на позициях марксизма-ленинизма. Переживает организационный и идеологический кризис, который отражается на уменьшении численности ее членов; некогда насчитывавшая свыше 40 тыс. членов, в настоящее время объединяет в своих рядах немногим более 6 тыс. сторонников. На 42-м (1990 г.) съезде принята резолюция, нацеливающая на переосмысление концепции социализма, создание более открытой организации, основанной на синтезе марксизма-ленинизма с другими направлениями политической мысли. Принято решение о преобразовании партии, разработке нового устава, отказе от принципа демократического централизма и изменении названия партии.

Коммунистическая партия Британии образована в апреле 1988 г. из числа членов КПВ, не согласных с линией нынешнего руководства. Насчитывает около 1,6 тыс. членов.

Профсоюзы Великобритании объединяют около 40% трудящихся, отличаются высокой степенью сплоченности. Около 90% (8,7 млн. чел.) всех членов профсоюзов входят в Британский конгресс тред-юнионов, действующий с 1868 г. и объединяющий 78 профсоюзов. БКТ имеет традиционные связи с лейбористской партией, состоя в ней на правах коллективного члена. Реформа специальных комитетов палаты общин парламента, проведенная в середине 80-х годов, дала возможность представителям профсоюзов участвовать в их работе наравне с делегатами предпринимателей и правительства.

В 80-х годах произошло сокращение численности профсоюзов, вызванное относительным уменьшением численности промышленного пролетариата и увеличением числа работников умственного труда и сферы обслуживания, в меньшей степени организованных в профсоюзы; безработицей, ужесточением законодательства в отношении профсоюзов, запретившим, в частности, так называемые забастовки-поддержки.

Предприниматели создают свои экономические организации - **союзы предпринимателей**. Главная их задача - выработка единой экономической политики и доведение ее до государственных органов, ведение переговоров с профсоюзами о путях и средствах ее решения. Последняя реформа специальных комитетов парламента значительно облегчила эту задачу. Головным объединением является Конфедерация британской промышленности - охватывает 10 центральных союзов предпринимателей и около 2000 местных союзов. К БКП относятся 300 тыс. компаний, на которых трудится почти 50% активного населения. Она официально представлена в парламенте, правительстве и оппозиции, имеет свои представительства почти в ста странах.

Средства массовой информации Великобритании представляют довольно широкую палитру взглядов и интересов. Помимо многочисленных еженедельных и ежеквартальных газет и журналов выходит 111 ежедневных газет. Имеются как общенациональные и региональные (шотландские, ирландские) издания, так и местные, освещающие события и факты своего города или округа. Одновременно издаются партийные и профсоюзные газеты и журналы. В силу объективных обстоятельств преобладает концентрация СМИ. Так, на долю 9 ежедневных газет приходится около 60% суммарного тиража. Около 50% общего числа газет в Великобритании принадлежит 5 газетным концернам. Значительная часть капитала в них принадлежит акционерам и отдельным мелким издательским группам. Самые высокие тиражи имеют общенациональные газеты "Сан", "Ньюс оф уорлд", принадлежащие тресту Мэрдока.

В Великобритании действуют три информационных агентства. Самое крупное из них - агентство Рейтер - специализируется на распространении иностранной информации, входит в пятерку мировых информационных агентств. Оно контролируется Ассоциацией газетных издателей и агентством Пресс Ассошиэйшн, которое специализируется на распространении внутренней информации, является кооперативным объединением издателей). Около 20% акций принадлежит сотрудникам Рейтер. Снабжает информацией более 15 тыс. газет, информационные агентства, теле- и радиостанции 158 стран мира.

Конституция Великобритании

Британский конституционализм представляет собой весьма своеобразное явление правовой действительности. Древние и крепкие корни парламентаризма, англо-саксонская правовая система, монархическая форма правления - все это делает фактическую и юридическую конституцию Великобритании уникальной. Эта страна по сей день не имеет в качестве основного закона единого писаного нормативного правового акта.

Более внимательное ознакомление с британским опытом конституционного развития позволяет заключить, что ничего парадоксального в этом нет.

Возводимое в течение многих столетий здание британского конституционализма имеет в качестве прочного и надежного фундамента общее право и высокую правовую культуру. Поэтому в данной стране в отличие от большинства других несколько столетий не возникало необходимости в принятии единого статута.

Особенности конституции Великобритании характеризуются прежде всего спецификой ее формы. Британская доктрина конституционализма относит к писаным только акты, исходящие от парламента, т.е. статуты. Судебные же прецеденты, как и конституционные обычаи, английские ученые относят к неписаной части права.

Конституция Великобритании включает практически необозримое число конкретных источников. Их можно классифицировать, разделив на 4 группы: статуты, судебные прецеденты, конституционные обычаи и доктринальные источники.

Статутное право образуют акты парламента, принятые с 1215 г. по вопросам конституционного права. Отсчет ведется с даты принятия Великой хартии вольностей. В настоящее время, однако, имеет значение не буквальное содержание этого документа феодальной эпохи, а его расширительное толкование юристами, позволяющее, в частности, вывести правила о недопустимости наказания граждан без судебного разбирательства и т.п. В английской литературе и практике нет единых критериев, по которым тот или иной статут можно было бы отнести к числу конституционных. Эти критерии не выработаны, так как все законы в Великобритании имеют равную юридическую силу, порядок принятия, изменения и отмены. Такое положение существует в соответствии с принципом парламентарского верховенства, согласно которому закон может быть принят только парламентом, и все они имеют равный статус. Тем не менее не все статуты признаются частью конституции. К числу наиболее важных актов, рассматриваемых как чисто конституционные, принято относить статуты, регулирующие: структуру, полномочия и взаимоотношения палат парламента (законы о парламенте 1911 и 1949 г., Акт о пэрах 1963 г., Акт о палате общин 1978 г.), правовое положение личности (например, упомянутая Великая хартия вольностей 1215 г., Хабеас корпус акт 1679 г., Билль о правах 1689 г., положения которых, правда, по большей части носят исторический характер будучи полностью замененными позднейшими актами уголовного и уголовно-процессуального законодательства); избирательное право (акты о народном представительстве 1949, 1969, 1974, 1983 гг. и т.д.); статус монарха (Акт о престолонаследии 1701 г.); организацию территории и местное самоуправление (акты о местном правлении 1972, 1985 гг. и т.д. Акт о соединении с Шотландией 1706 г.).

Таких актов в настоящее время насчитывается более 40. Кроме того, конституционные нормы содержатся и в статутах, регламентирующих конституционные отношения наряду с другими, относящимися к предмету регулирования иных отраслей права. Так, в актах о министрах короны 1937, 1964 и 1975 г. помимо конституционно-правовых норм имеются положения, относящиеся к административному праву. Следует иметь в виду, что конституционные нормы могут содержаться и в актах делегированного законодательства.

В целом статутное конституционное право носит фрагментарный характер, хотя число его источников постоянно увеличивается.

Прецедентное право, как источник конституции Великобритании - это совокупность судебных решений по конституционным вопросам, являющихся обязательными при рассмотрении в будущем аналогичных дел. Его можно условно подразделить на общее право и право справедливости.

Общее право в Англии создано королевскими Вестминстерскими судами. Право справедливости - совокупность норм, созданных судом канцлера, чтобы дополнять, а иногда и пересматривать систему общего права. Прецедентное право предполагает, что суды в Великобритании не только применяют, но и создают нормы права, т.е. правилам, содержащимся в судебных решениях, должно следовать и в дальнейшем, а также обязательность решений вышестоящих судов для нижестоящих. Обязательные прецеденты в Англии могут создаваться не всякими судами, а только так называемыми высокими судами (Верховным судом и палатой лордов). До 1966 г. считалось, что палата лордов строго связана своими прецедентами. После этого было решено, что в интересах правосудия палата лордов может отходить от ранее созданных прецедентов. Практика свидетельствует о достаточно умеренном использовании этого нововведения.

Сфера действия прецедентов в конституционном праве Великобритании является достаточно ограниченной. В настоящее время они, в основном, регулируют вопросы, касающиеся привилегий Короны. Исторически прецедентному праву принадлежит весьма значительная роль в формировании английской конституции. Однако, судебные решения со временем получают статутное оформление.

Обычное право играет значительно большую роль по сравнению с прецедентами. Конституционные обычаи, именуемые также соглашениями, регулируют важные вопросы государственной жизни. Например, согласно обычаю, монарх не может не подписать акт, принятый обеими палатами парламента. Соглашения регулируют и такие важные вопросы, как формирование правительства лидером партии, победившей на парламентских выборах, коллективная и индивидуальная ответственность министров, процедуры созыва законодательного органа и роспуска палаты общин, осуществление государственного управления Коронай только при согласии кабинета, равно как и само существование последнего.

Конституционные соглашения являются весьма своеобразным источником британской конституции. С одной стороны, они реально действуют как важное звено правовой системы, без которого последняя не сможет существовать. С другой - обычаи не признаются судами, т.е. нарушение соглашений не влечет юридической ответственности. Однако их несоблюдение в стране с высоким уровнем правосознания может привести к серьезным политическим последствиям.

Доктринальные источники - специфический элемент неписаной части британской конституции. Под ними понимаются мнения именитых ученых в области конституционного права. К ним обращаются тогда, когда обнаружен пробел из-за отсутствия статута, прецедента или обычая, регулирующих определенные отношения. Так, палата лордов в 1920 г. определила королевскую прерогативу, сославшись на мнение выдающегося английского конституционалиста конца XIX - начала XX века А.В.Дэйси. В последнее время использование доктринальных источников судами заметно активизировалось. Судебные решения в обоснование той или иной позиции нередко содержат ссылки даже на газетные публикации.

Соотношение писаной и неписаной частей британской конституции объясняется историческими причинами: первоначально именно прецеденты и конституционные соглашения составляли ее основу и предопределяли ееобразие ее формы. В XX же веке происходит рост числа источников статутного права, и многие написанные нормы заменяются законами. Однако и по сей день статутное регулирование конституционных вопросов не имеет всестороннего, систематизированного и детализированного характера. Так, должность премьер-министра лишь косвенно устанавливается, т.е. только упоминается в единственном статуте - акте о министрах короны 1937 г. при определении размера жалования министрам. Тщетно было бы пытаться найти в этом законе (равно как и в других) статус министров, премьер-министра, взаимоотношения его с членами правительства, другими государственными органами. Указанные вопросы регулируются обычаем.

По способу изменения конституция Великобритании является гибкой. Постепенное напластование многочисленных законов, прецедентов и обычаев создает прекрасную базу для поиска компромиссов и взаимоприемлемых решений. Гибкость и известный консерватизм конституции Великобритании позволяют обеспечить, с одной стороны, преемственность и стабильность государственного управления, с другой - приспособить существующие конституционные нормы к изменяющимся условиям действительности.

Правовое положение личности

В отличие от большинства государств Великобритания не устанавливает деления прав и свобод и обязанности граждан на конституционные (основные) и отраслевые (производные). Это объясняется особым характером конституции. Содержание основных прав в подавляющем большинстве определяется не законом, а обычаем, согласно которому граждане имеют право делать все, что прямо не запрещено правовыми предписаниями.

В послевоенный период левым политическим силам удалось добиться как определенных гарантий со стороны государства (страхование на случай безработицы, бесплатное школьное образование и медицинское обслуживание, пенсионное обеспечение), - так и права на коллективную защиту (право на забастовку, на свободу союзов и ассоциаций). Указанные завоевания повысили не только социальную гарантированность прав конкретных граждан, но и определенную защищенность их перед обществом и государством.

С приходом же к власти в 1979 г. Консервативной партии некоторые положения профсоюзного законодательства, препятствующие частной инициативе и свободе предпринимательства, постепенно ликвидировались. Были приняты законы, запрещающие забастовки солидарности, предусматривающие возможность принудительного арбитража при социальных конфликтах, арест забастовочных фондов. Всплеск терроризма также принес определенные изменения. Некоторые ограничения гражданских прав в Великобритании установлены актами 1974-1984 годов о терроризме. Но четко определенный минимум личных прав законодательством о борьбе с терроризмом гарантировался: неприкосновенность личности, жилища и т.д. Для производства обыска и ареста полицейский чиновник должен иметь судебный приказ.

Среди политических прав наибольшую значимость имеют избирательное право и право на участие в референдуме.

Избирательное право и избирательная система

В Великобритании действует всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании.

Активное избирательное право принадлежит всем гражданам Великобритании, достигшим 18 лет. Акт о народном представительстве 1983 г. расширил состав избирательного корпуса применительно к парламентским выборам, предоставив право избирать гражданам Ирландской республики и всем гражданам Содружества, проживающим в Великобритании. Лица, обладающие активным избирательным правом, осуществляют его в том избирательном округе, на территории которого они постоянно проживают на день составления регистрационного списка. Таким днем является 10 октября каждого года (в Северной Ирландии - 15 сентября). Внесение в регистрационный список

- обязательное условие реализации активного избирательного права. Список составляется ежегодно специальным чиновником местного совета на основании данных, сообщаемых домовладельцами.

К 29 ноября регистрационный список вывешивается для всеобщего обозрения в публичной библиотеке или на каком-либо публичном здании. Лицо может возразить против неправильностей в списках избирателей до 16 декабря. Чиновник, осуществляющий регистрацию, обязан выслушать возражения и вынести решение об исправлении в списке, либо отказе в этом. Такое решение может быть обжаловано в суд графства, а в последующем в апелляционном суде. Список считается действующим с 16 января для любых выборов, которые проводятся в течение следующих 12 месяцев.

Закон особо гарантирует избирательные права граждан, находящихся вне места проживания в связи с их работой или болезнью, а также британских граждан, проживающих за границей. Так, военнослужащие, должностные лица государства, находящиеся за границей, их супруги, проживающие вместе с ними, моряки торгового флота рассматриваются как избиратели того округа, в котором они имели бы право голоса до выезда в связи с выполнением служебных обязанностей.

С 1985 г. право участвовать в парламентских выборах предоставлено британским гражданам, проживающим за границей и подавшим на дату, установленную для составления регистрационного списка, соответствующее заявление. Они имеют право голосовать в том избирательном округе, где были зарегистрированы непосредственно перед выездом за границу. Однако такое право действует только в течение 5 лет с того дня, когда человек перестал быть жителем Великобритании.

В качестве гарантии активного избирательного права граждан, находящихся на день проведения выборов вне постоянного места жительства, либо проживающих за границей, предусмотрено голосование по почте и по доверенности.

Активным избирательным правом не обладают: иностранцы, душевнобольные, пэры и пэрессы (за исключением пэров Ирландии), лица, находящиеся в заключении, которое они отбывают в исправительном учреждении во исполнение приговора суда, лица, осужденные за использование бесчестных и незаконных приемов на выборах - в течение 5-10 лет в зависимости от характера нарушения.

Пассивное избирательное право предоставляется британским гражданам по достижении 21 года. Закон предусматривает, однако, целый ряд достаточно существенных ограничений из этого общего правила. Эти ограничения можно подразделить на 3 группы. Первая из них связана с болезненным состоянием психики человека: не обладают правом избираться лица, страдающие некоторыми тяжелыми психическими заболеваниями. Ограничения второй группы можно считать своего рода моральными цензами: пассивное избирательное право не предоставляется банкротам, лицам, признанным виновными в применении "бесчестных и незаконных приемов на выборах", а также лицам, отбывающим наказание за государственную измену. Последнее ограничение было введено в начале 80-х годов после того, как на парламентских выборах 1979 г. известный борец за отделение Северной Ирландии Б.Сэндз, отбывающий наказание, получил на выборах в палату общин рекордное число голосов, превышающее даже количество голосов, поданное за М.Тэтчер, ставшую после этих выборов премьер-министром.

Наконец, третью группу составляют ограничения пассивного избирательного права, связанные с действующими многочисленными правилами о несовместимости депутатского мандата с занятием определенной деятельностью. Так, лишены права быть членами палаты общин лица, занимающие некоторые государственные должности; профессиональные оплачиваемые судьи; чиновники министерств и центральных ведомств; лица, находящиеся на дипломатической службе; военнослужащие (кроме офицеров, находящихся в отставке); руководители публичных корпораций (Би-Би-Си, Независимого телевизионного управления и т.п.); клерки местных советов и пр. Перечисленные случаи несовместимости объясняются требованием политической беспристрастности, необходимой лицам, пребывающим на перечисленных должностях, которые невозможно совместить с членством в палате общин. Однако государственный служащий, желающий выдвинуть свою кандидатуру на парламентских выборах, может сделать это, лишь при условии ухода в отставку с занимаемой должности до своего выдвижения кандидатом.

На парламентских выборах выдвигается в среднем 2300-2500 кандидатов. Большинство из них - кандидаты от Консервативной и Лейбористской партий. Процедура выдвижения достаточно проста. Кандидат должен подать чиновнику по выборам заявление, подписанное 10 избирателями, и уплатить избирательный залог в 500 ф.ст., который не возвращается, если кандидат не наберет по меньшей мере 5% голосов избирателей своего округа. Из всех участвующих кандидатов в среднем только около 150 человек теряют избирательный залог. Некоторые мелкие партии предлагают вместо избирательного залога увеличить с 10 до 150 число подписей под петицией о выдвижении кандидата на выборах.

На практике кандидаты выдвигаются политическими партиями. Например, кандидатов от Консервативной и Лейбористской партий определяют местные партийные организации под контролем центральных органов из числа претендентов, предложенных руководством. Как видно, на этой стадии избиратели практически не участвуют в отборе кандидатов.

При формировании палаты общин страна делится на 651 округ. От каждого округа избирается один депутат. Границы избирательных округов пересматриваются, как правило, раз в 10 лет, что приблизительно совпадает со временем переписи населения. С 1949 г. закон устанавливает требование математического равенства численности избирательных округов. Однако на практике не все округа удовлетворяют этому требованию. Разница численности избирателей в них колеблется от 22 тыс. до 100 тыс.

В отличие от других стран в Великобритании не существует каких бы то ни было специальных центральных органов по проведению выборов. Нет их и в избирательных округах. Общее руководство организацией выборов в масштабе всей страны осуществляет министерство внутренних дел, а на местах - чиновник по выборам (в этом качестве выступают шерифы графств и председатели местных советов).

Палата лордов формируется, главным образом, по наследственному признаку. Численный состав палаты не является постоянным и однородным. В настоящее время в нее входит более 1000 пэров: около 800 наследственных лордов, имеющих право передачи титула по наследству; более 300 пожизненных пэров, которым королева пожаловала этот титул за выдающиеся заслуги перед государством (по рекомендации премьер-министра), не имеющих права передачи титула наследникам; 26 духовных лордов - 2 архиепископа (Йоркский и Кентерберийский) и 24 епископа англиканской церкви; а также 20 пожизненно назначаемых "лордов по апелляции". Усиливающийся процесс сращивания верхушки бизнеса и истеблишмента отразился на социальном составе палаты - большинство мест в ней принадлежит представителям крупнейших промышленных корпораций и финансовых кругов.

Институт референдума получил в Великобритании весьма ограниченное практическое применение. За всю ее историю было проведено лишь 3 референдума, при этом в двух случаях - на региональном уровне. В 1975 г. состоялся референдум по вопросу о возможности дальнейшего пребывания Великобритании в Европейских Сообществах. На вопрос "Думаете ли вы, что Соединенное Королевство должно оставаться в Европейских Сообществах?" - из 64,5% проголосовавших "Да" ответили 67,2% и "Нет" 32,8%.

В 1979 г. референдумы проводились в Шотландии и Уэльсе по вопросу о принятии законов, предоставляющих им автономию с учреждением собственных парламентов и органов исполнительной власти, правда, с весьма ограниченной компетенцией. Но ни в одной из этих территорий законопроект не получил требуемых 40% голосов зарегистрированных избирателей (хотя в Шотландии за закон высказалось абсолютное большинство голосовавших). Таким образом, решение на референдуме не было принято, и статуса автономных единиц ни Шотландия, ни Уэльс не получили.

Центральные органы государственной власти

По форме правления Великобритания является парламентарной монархией. Данная форма правления существует столько же, сколько и само это государство, т.е. с начала IX века, когда объединились семь прежде враждовавших между собой королевств (был, правда, 11-летний перерыв республиканской диктатуры Кромвеля с 1649 по 1660 г.).

В английской государственно-правовой доктрине принято ставить на первое место в системе государственных органов монарха, который является главой государства и признается источником суверенной власти.

В Великобритании действует кастильская система престолонаследия, в соответствии с которой королевский трон передается (ГК) наследству старшему из сыновей бывшего монарха, а если сыновей нет, то старшей дочери. С 1952 г. трон занимает Елизавета II. Елизавета II - 42-й монарх Великобритании и шестая по счету королева. Она принадлежит к династии Виндзоров.

Полномочия монарха существуют в форме королевских prerogatives, т.е. исключительных прав, не исходящих от парламента. Прерогативы монарха Великобритании можно подразделить на личные и политические. К числу личных относятся: право на атрибуты монаршей власти (корона, мантия, трон, скипетр и держава, титул), право на содержание (если в 1952 г. сумма, отпускавшаяся по цивильному листу, составляла 475 тыс. фунтов стерлингов, то в 1995 г. она равнялась 7,9 млн.); в-третьих, право иметь королевский двор. Во время правления отца нынешней королевы Георга VI была установлена еще одна королевская prerogative - освобождение от уплаты налогов. В начале 90-х годов Елизавета II добровольно от нее отказалась.

Политические prerogatives монарха формально являются весьма обширными и серьезными, но на практике в настоящее время самостоятельно им не используются. В большинстве случаев они действуют лишь номинально. Поэтому их принято именовать спящими prerogatives.

Политические prerogatives монарха также можно классифицировать. Во взаимоотношениях с парламентом полномочия монарха характеризуются прежде всего тем, что он является составной частью этого органа. Однако монарх не может посещать заседания парламента без специального приглашения. Из этого правила установлено единственное исключение, связанное с еще одной королевской prerogative. Каждый год осенью именно королева открывает очередную сессию парламента, выступая на совместном заседании палат с речью, подготовленной для нее премьер-министром. Формально-юридически только в это время парламента заседает в полном составе, что считается крупным политическим событием, поскольку устами королевы излагается программа, с которой правительство выходит на очередную парламентарную сессию.

Следующая prerogative монарха во взаимоотношениях с парламентом - подписание принятых им законов. С этой prerogative связана следующая - право королевского вето, которое формально имеет абсолютный характер, но с 1707 г. не используется.

Наконец, именно монарху в Великобритании принадлежит право роспуска нижней палаты парламента - палаты общин.

Во взаимоотношениях с правительством статус монарха характеризуется тем, что он назначает премьер-министра. Однако фактически им становится лидер партии, победившей на выборах в палату общин. Поэтому в большинстве случаев акт назначения является формальностью. Тем не менее порой возникают достаточно сложные ситуации, когда слово монарха может стать решающим. Например, в 1957 г. и 1963 г. в политическом руководстве победившей на выборах Консервативной партии не было единства, в результате чего оно не смогло выдвинуть согласованную кандидатуру премьер-министра. Решающее слово в такой ситуации оказалось за монархом: в 1957 г. Елизавета поддержала кандидатуру Макмиллана, в 1963 г. - Дугласа-Хьюма. В 1974 г. благодаря позиции королевы было сформировано лейбористское правительство, хотя явного преимущества у этой партии в результате выборов не было. Образованное правительство действует от имени короны.

Судебные полномочия монарха характеризуются тем, что от его имени объявляются амнистия и помилование, назначаются судьи, возбуждается и ведутся все уголовные дела.

Монарх является главнокомандующим вооруженными силами Великобритании. Он назначает высших должностных лиц в армии, присваивает воинские звания (личное воинское звание королевы - полковник), награждает знаками отличия.

Внешнеполитические полномочия монарха определяются прежде всего тем, что он выступает главой Британского Содружества, в состав которого входят в настоящее время 49 государств, причем 18 из них, включая Канаду, Австралию и Новую Зеландию, признают Елизавету II и в качестве своего главы государства. Именно королева промульгирует конституции государств, входящих в состав Содружества.

Наконец, специфическая черта статуса монарха Великобритании состоит в том, что он является главой англиканской и пресвитерианской церкви.

Все акты, исходящие от королевы, подлежат контрассигнации премьер-министра. В соответствии с конституционным обычаем монарх не может издать ни одного акта без согласия премьер-министра.

Институт монархии сохраняется в Великобритании как символ единства нации, преемственности в ее развитии, гарант стабильности в обществе. Монархия имеет некоторые преимущества, отсутствующие у республиканской формы правления. К ним можно отнести политический нейтралитет монарха (поддерживаемый недопустимостью его членства ни в одной политической партии), его компетентность и информированность в вопросах управления, обеспечиваемые многолетним опытом; подготовкой к достойному исполнению своих задач с детства, возможность сохранения монархом своего статуса независимо от соотношения политических сил.

Парламент Великобритании включает монарха, палату общин и палату лордов.

Нижняя палата - палата общин - это общенациональный представительный орган, избираемый на пять лет.

Руководит палатой общин председатель палаты - спикер (в палате лордов председательствует лорд-канцлер). У него имеются три заместителя, которые поочередно председательствуют на заседаниях комитета всей палаты. Спикер избирается палатой на весь срок ее полномочий и представляет палату в сношениях с другими органами. Он не должен принадлежать к какой-либо партии. Спикеру оказывают помощь партийные "кнуты", которые следят за соблюдением партийной дисциплины, голосованием членов своей партийной фракции.

Важным структурным элементом палаты общин служат парламентарские комитеты. Они образуются, в основном, для предварительного обсуждения законопроектов. Комитеты английского парламента подразделяются на постоянные и временные. Постоянные, в свою очередь, делятся на 3 вида: комитет всей палаты; неспециализированные и специализированные.

Комитет всей палаты представляет собой весь ее состав. Он созывается для обсуждения конституционных и финансовых законопроектов, а также предложений о национализации или денационализации (в последнем случае - по желанию правительства). На заседаниях комитета всей палаты председательствуют поочередно заместители спикера.

Специализированные комитеты палаты общин обозначаются первыми буквами латинского алфавита A, B, C, D и т.д. Обычно в палате функционирует 7-8 таких комитетов.

В каждом из них работает от 15 до 50 человек. Их персональный состав формируется комитетом по отбору (а не палатой в целом) по партийному признаку, т.е. по предложениям партийных фракций пропорционально их численности.

Специализированные комитеты состоят из 9-14 человек каждый. Большинство из них (14) создаются по отраслям и сферам управления. Их основная задача - контроль за деятельностью основных министерств. Поэтому система комитетов привязана к их структуре. Например, действуют комитеты по обороне, внутренним делам, ино-

странным делам, промышленности и торговле, транспорту, сельскому хозяйству, комитеты по делам Шотландии и Уэльса. Кроме того, имеются специализированные комитеты по европейскому законодательству, делегированному законодательству, публичной отчетности, по делам парламентского уполномоченного.

Комитеты имеют право проводить расследования, для чего они могут истребовать необходимые документы и материалы, вызывать свидетелей, назначать экспертов. По окончании расследования того или иного вопроса комитет представляет палате общин доклад. В целом парламентские комитеты играют вспомогательную, не очень значительную роль, их решения носят рекомендательный характер, и депутаты не связаны мнением того или иного комитета.

Среди временных особое значение имеют сессионные комитеты палаты общин. Они именуется так потому, что учреждаются из года в год в начале каждой сессии. Основная сфера их деятельности - обеспечение функционирования самой палаты. К сессионным относятся комитеты: по вопросам процедуры; привилегиям; петициям, направленным палате общин; обслуживанию депутатов.

Палатой лордов руководит лорд-канцлер. Она не имеет постоянных комитетов и лишь может по своему усмотрению преобразоваться в комитет всей палаты, а также создавать временные специализированные комитеты для обсуждения конкретного законопроекта.

Обе палаты совместно могут образовывать объединенные комитеты для рассмотрения дел, касающихся равным образом каждой из палат.

Существует, в частности, объединенный комитет по проверке актов делегированного законодательства. Объединенные комитеты состоят из равного числа членов обеих палат.

Депутат обладает иммунитетом (на период сессии плюс 40 дней до начала и после завершения сессии) и получает жалование за свою работу. Кроме того, ему оплачиваются почтовые и транспортные расходы, услуги 3 помощников. В дополнение к услугам помощников депутатам иногда оказывают помощь местные партийные агенты (в выполнении конкретных просьб избирателей, подготовке встреч с избирателями в выходные дни).

У каждого депутата имеются двойственные отношения со своей партией, без поддержки которой невозможно победить на выборах и сделать карьеру. Однако строгое подчинение партийной дисциплине лишает депутата его индивидуальности и возможной поддержки избирателей. Поэтому по принципиальным вопросам они нередко вынуждены голосовать против мнения своей фракции, объединяясь с другими депутатами (такое поведение не рассматривается как стремление "сколотить" оппозицию партийной политике).

Основной сферой деятельности английского парламента является законодательство. Законодательная инициатива может быть осуществлена в любой палате. На практике законопроекты рассматриваются нижней палатой, затем передаются в верхнюю. Формально законодательной инициативой обладает монарх (в лице министров). В соответствии с правилами процедуры неправительственные законопроекты рассматриваются лишь один день в неделю. В итоге 95% всех законов принимается по инициативе правительства.

Как и в других странах, пленарные рассмотрения законопроекта называются "чтениями". В первом чтении клерк палаты лишь зачитывает название законопроекта. Во втором чтении обсуждаются его основные положения. По окончании обсуждения законопроект передается в соответствующий постоянный комитет, где идет постатейное обсуждение, внесение предложений о поправках и голосование (в правительственные законопроекты, комитеты, как правило, поправок не вносят). Если законопроект прошел через комитет, он выносится на пленарное заседание палаты; во время прений в него могут быть внесены поправки. В ходе третьего чтения допускаются общие дискуссии по проекту в целом без внесения поправок, но чаще всего спикер сразу ставит его на голосование. В случае принятия проект направляется в верхнюю палату, где он проходит аналогичную процедуру. Финансовый законопроект удостоверяется спикером в качестве такового и должен быть принят лордами в течение месяца. Несмотря на ежегодный рост числа и объема принимаемых законов, в современный период законодательная деятельность английского парламента утратила тот суверенный характер, который существовал в прошлом веке. Данному обстоятельству способствует целый ряд причин: бурное развитие экономики, средств коммуникации, усложнение процесса государственного управления и т.д. Чтобы поспеть за быстро меняющимися обстоятельствами, законодатели делегируют часть своих полномочий правительству, проводят предварительную подготовку и согласование законопроектов в комитетах, привлекают для консультаций специалистов, упрощают законодательную процедуру в самом парламенте (например, использование процедур "гильотины", "кенгуру"). Если новый закон регулирует крупную проблему, то проводится несколько независимых экспертиз, согласование с заинтересованными ведомствами, союзами предпринимателей и профсоюзами с тем, чтобы выяснить, как принятие акта повлияет на структуру сложившихся отношений, увязывается с действующей системой права, отразится на международных отношениях.

Старейшей прерогативой парламента является принятие бюджета, другие финансовые полномочия. Законодательной инициативой по финансовым вопросам обладает правительство - фактически главный автор и исполнитель бюджета. В соответствии с традицией финансовые законы вносятся правительством только в нижнюю палату парламента. Депутаты могут вносить поправки в бюджет лишь после согласования с соответствующим министром. Если бы не было предварительного обсуждения и специальных экспертных оценок в комитетах, за отводимые на обсуждение 1000-страничного бюджета 26 дней депутаты не смогли бы предложить свои поправки. Палата общин осуществляет контроль за расходованием финансов (через парламентского контролера - генерального аудитора, комитет по публичным счетам, а также во время парламентских вопросов правительству).

Контроль за деятельностью правительства также является одним из важнейших направлений деятельности парламента согласно принципу ответственного правления. В английской парламентской практике правительство несет коллективную ответственность перед парламентом. Применяются следующие формы контроля: вотум недоверия, резолюция порицания, вопросы устные и письменные. Выражение правительству вотума недоверия влечет либо его отставку, либо роспуск палаты общин. Вотум недоверия может иметь место, если само правительство ставит вопрос о доверии. При этом вотум недоверия бывает только связанным, т.е. вопрос о доверии ставится лишь в связи с прохождением правительственного законопроекта. Зачастую правительство сознательно ставит вопрос о доверии, зная о непопулярности закона, чтобы путем давления на парламент способствовать его принятию.

В английской политической практике вотум недоверия - явление чрезвычайно редкое. В нынешнем веке имелось всего 2 таких случая, и оба они произошли при необычной ситуации, когда правительство не имело поддержки большинства в палате общин (в 1924 и 1979 гг.).

Резолюция "порицания" в Великобритании - это лишь юридически существующий институт. Оппозиция достаточно часто вносит в палате общин предложение о выражении недоверия, но оно отклоняется партийным большинством, поддерживающим правительство.

Одной из форм контроля, получивших развитие в последнее время, является работа специализированных комитетов. С 1979 г. в практику вошло приглашение министров для дачи показаний на их заседаниях. Наиболее часто применяемая форма контроля - вопросы правительству, а по существу его критика. В соответствии с регламентом работы палаты ее заседания ежедневно (кроме пятницы) начинаются с "часа вопросов". Ежегодно правительству задается около 40 тыс. устных вопросов. Как правило, каждый министр выступает перед парламентом раз в месяц, премьер-министр - 2 раза в неделю. Существует список тем, на которые министры не обязаны отвечать: вопросы обороны и безопасности, информация личного характера, коммерческая информация конфиденциального свойства. Если присутствующий с министром помощник предупреждает, что затраты на подготовку ответа на данный вопрос превышают 200 ф.ст., министр решает, стоит ли отвечать. С учетом постоянной трансляции заседаний палаты, сведения, представляемые правительством во время "часа вопросов", в конечном счете предназначены для

информирования и непосредственного обращения к электорату. Вопросы помогают министрам глубже анализировать сложные проблемы, становятся импульсом будущих правительственных мер.

В 1967 г. в Великобритании учрежден институт парламентского уполномоченного по делам администрации (омбудсман), который от имени депутатов проводит расследование различных нарушений органов исполнительной власти. Следовательно, его деятельность является частью механизма парламентского контроля за министерствами. В Великобритании омбудсман назначается правительством. Однако парламент полностью не отстранен от процедуры замещения этого поста. В политической практике сложился порядок, при котором правительство, прежде чем сделать назначение, консультируется с председателем специализированного комитета по делам парламентского уполномоченного. Кроме того, только парламент решением обеих палат может отстранить уполномоченного от должности, если тот перестает "вести себя хорошо" (по выражению закона о парламентском уполномоченном). Помимо этого, он уходит в отставку по собственной просьбе, либо по достижении 65-летнего возраста. Уполномоченный не может быть членом парламента.

В компетенцию парламентского уполномоченного входит расследование жалоб граждан на действия министерств и ведомств. Каждая жалоба, прежде чем быть переданной уполномоченному, поступает к депутату соответствующего округа, и уже последний решает, направить ли ее уполномоченному. Уполномоченный вправе истребовать у министерств и должностных лиц документы, вызывать свидетелей и т.п. Расследования, однако, могут проводиться только в том случае, если отсутствует возможность обращения в суд или в административный трибунал. По результатам своих расследований омбудсман не может принимать никаких обязательных решений (например, отменить или изменить административный акт). Он составляет доклад, который направляется соответствующему депутату или парламенту. В последнем случае доклад рассматривается комитетом по делам парламентского уполномоченного.

Судебные полномочия английского парламента осуществляются палатой лордов, которая является высшей судебной инстанцией в стране.

Правительство Великобритании имеет весьма своеобразную структуру. Состав кабинета (собственно правительства) и официального правительства не совпадает. **Кабинет**¹ существует благодаря конституционному обычаю (нет ни одного закона, который устанавливал бы его правовой статус). Министры, возглавляющие наиболее важные министерства, назначаются членами кабинета. В него, кроме премьер-министра, входят 20-22 человека: лорд-канцлер, канцлер казначейства, государственные секретари внутренних дел, обороны, а также министры без портфеля. Состав кабинета, как и правительства, неоднороден. Наиболее близкие и пользующиеся доверием премьер-министра члены кабинета (3-5 чел.) входят в так называемый "внутренний кабинет". Принятое ими решение (кабинет в полном составе собирается редко) оформляется затем как решение кабинета. При необходимости численный и персональный состав "внутреннего кабинета" может меняться по усмотрению премьер-министра.

Правительство формируется премьер-министром, как правило, из депутатов правящей партии в количестве около ста человек. В него входят четыре группы министров. Первая - главы отдельных министерств. Часть из них, занимающая ключевые позиции, входит в состав кабинета. Остальные министры получают лишь выдержки из решений кабинета, касающихся деятельности возглавляемых ими министерств (если их не пригласили на рассмотрение кабинетом этого вопроса). Вторую группу составляют министры без портфеля и члены правительства, занимающие различные традиционные должности: например, лорд-председатель совета, лорд-хранитель печати. В каждом конкретном правительстве премьер-министр возлагает на них выполнение особых функций. Министры третьей группы называются государственными министрами - это заместители министров, наиболее крупных министерств. Четвертая группа - так называемые младшие министры - парламентские секретари, назначаемые для обеспечения связей министров с парламентом. Изменение отношений с парламентом, усложнение управленческих функций правительства и противоречия с огромной армией чиновничества потребовали усиления последних двух категорий министров. В 1986 г. государственных министров было в три, а парламентских секретарей - в полтора раза больше, чем членов кабинета.

Значительное развитие получили вспомогательные органы правительств (комитеты, секретариаты). Они создаются при премьер-министре и при каждом министре и специализируются в нескольких сферах деятельности. Одной из важнейших является так называемая парламентская служба, возглавляемая, как правило, опытным чиновником высокого ранга. Они внимательно следят за повесткой дня и ходом дебатов, чтобы вовремя информировать министерство по вопросам, требующим особого внимания и принятия мер; в самом парламенте распространяют документы своего департамента, поддерживают контакты со служащими парламента, консультируют министерских чиновников, готовящих документы по запросам депутатов, по всем вопросам парламентской процедуры и т.п.

Одним из основных направлений деятельности правительства является управление разветвленным государственным аппаратом. Оно не только играет решающую роль в назначении, перемещении и увольнении чиновничества, но и руководит его работой. Через министерства, департаменты, штабы и другие органы правительство осуществляет волю государства.

Будучи органом исполнительной власти, правительство призвано исполнять принятые парламентом законы. Исполнение приводит к установлению собственной нормотворческой деятельности правительства. Принимаемые им акты можно подразделить на 2 группы: акты подзаконного характера и акты делегированного законодательства: последних в среднем за год принимается в 18 раз больше, чем законов. Широкое распространение получила и субделегация, когда министры поручают (делегируют) издание актов руководителям нижестоящих ведомств.

Фактический контроль за законодательной деятельностью парламента также стал одним из важнейших направлений деятельности правительства. Он осуществляется за счет того, что правительство составляет повестку дня, определяет процедуру заседаний, регулирует время дебатов и т.д. Правительственный контроль особенно ощутим при принятии бюджета. Правительству принадлежит важная роль в осуществлении внешней политики, установлении чрезвычайного положения и в других важных сферах государственной деятельности.

Регионализм и местное управление

Начиная с середины 70-х гг., в Великобритании обострились проблемы государственного устройства, регионального управления и местной автономии. В состав государства входят Уэльс, Шотландия, Северная Ирландия и собственно Англия. Части страны различаются по национальному составу, языку, уровню социально-экономического развития. Каждая из этих частей формально пользуется административной, а Северная Ирландия до введения в 1972 г. прямого правления Лондона и законодательной автономией. Фактически управление осуществляется из центра через соответствующего министра.

Движение за самоуправление происходит в Шотландии и Уэльсе. Народы, проживающие здесь, выдвигают требование о создании собственных парламента с тем, чтобы шотландцы и валлийцы могли управлять своими внутренними делами. Законом 1977 г. было предусмотрено проведение подобных реформ. Поскольку в ходе референдума, как уже было сказано, они не получили поддержки необходимого количества избирателей, реформа не была проведена.

Прибрежные острова и остров Мэн также входят в состав Великобритании. Они имеют собственные законодательные собрания, законодательные и административные системы, их законы вступают в силу по получении королевской санкции; оборона, стабильность положения и представительство в международных отношениях осуществляются правительством Великобритании. Монарх представлен здесь лейтенант-губернаторами.

¹ Возник в конце XVII в. как комитет Тайного совета; последний состоит из членов королевской семьи, архиепископов, министров и почетных членов совета (всего около 300 чел.). В полном составе собирается в особо торжественных случаях. Кворум для принятия решений - 3 члена.

Актом о местном управлении 1972 г. была установлена двухзвенная система органов местного управления. Территория Англии и Уэльса была поделена на графства (39 в Англии и 8 в Уэльсе), а графства на округа (всего 339 из них 296 - в Англии; 37 - в Уэльсе и 26 - в Северной Ирландии) 6 наиболее крупных городов получили статус метрополитенских графств. В Шотландии в 1975 г. было образовано 9 регионов, в которых создано 53 округа. Последняя реформа местного управления связана с принятием акта от 16 июля 1985 г., которой упразднились советы Большого Лондона (управлял столицей Великобритании), и шести метрополитенских графств. Их функции были переданы окружным советам (их 33), а в некоторых случаях - другим органам. Так, транспортная, противопожарная и полицейская службы передавались в ведение специальных служб, назначаемых государственным секретарем. В итоге была создана достаточно унифицированная децентрализованная система местного самоуправления. Вместе с тем изъятие определенных функций из ведения местных органов и передача их правительственным органам усиливали влияние правительства, возможность вмешательства его в дела местного самоуправления. Другими словами, для реформы было характерно сочетание двух противоположных тенденций в развитии местного самоуправления - централизации и децентрализации.

Низовым звеном местного управления являются приходы (в Уэльсе - общины); всего более 11 тысяч. Если население прихода не превышает 150 избирателей, решения принимаются на общем собрании жителей.

Советы всех уровней формируются путем прямых выборов сроком на 4 года включают председателя и советника. Председатель избирается на ежегодном собрании из числа советников, состав советников каждый год обновляется на одну треть. Они занимаются управлением полицией, пожарными и дорожными службами, музеями, социальными службами и попечением престарелых.

Местное самоуправление в Великобритании построено по англо-саксонской муниципальной системе. Но отсутствие на местах чиновников, назначаемых правительством, не означает, конечно, что местное самоуправление полностью свободно от правительственного контроля. Обоснование такого контроля выводится английскими юристами из принципиального положения общего права о том, что монарх - единственный источник всей власти, "ветви" которой подконтрольны ему, министры же, контролируемые муниципалитетами, являются слугами короны.

Формы контроля центральной власти за местным самоуправлением достаточно разнообразны. Одной из важнейших форм является регулирование. Центральные департаменты не уполномочены осуществлять юридический контроль за деятельностью местных органов выше тех пределов, которые установлены законом. Но статуты, как правило, содержат лишь нормы-принципы, определяют полномочия муниципалитетов, их систему и основы взаимоотношений с правительственными и судебными органами. Поэтому статутное регулирование дополняется министерским, которое закрепляет формы и методы работы подконтрольных центральным органам служб, осуществляющих на местах отраслевое управление. Все акты, направляемые последним, обязательны для исполнения ими.

Другая форма правительственного контроля - утверждение соответствующими центральными департаментами чиновников аппарата местной власти, избираемых муниципалитетами.

Наиболее оперативной и широко распространенной формой руководства является инспектирование. Соответствующими полномочиями наделены министерства образования и науки, внутренних дел (полицейская и противопожарные службы) по вопросам своей компетенции.

Например, в соответствии с законом о полиции 1964 г. инспектирование полицейской службы проводится министерством внутренних дел ежегодно. Неудовлетворительные результаты инспектирования могут быть причиной назначения правительственными органами такой санкции, как передача (как правило, временная) полномочий и служб муниципалитетов другим местным органам или чиновникам, назначаемым министрами. Впрочем, эти меры являются чрезвычайными и к ним прибегают редко.

Кроме того, правительственные органы имеют право требовать проведения расследования деятельности местных органов, если обнаружен обман или какие-либо мошеннические действия. Расследование проводится соответствующими министерствами в отношении подконтрольных местных служб.

Особую ответственность за организацию местного самоуправления несет министерство окружающей среды. Именно оно обобщает информацию о состоянии дел на местах, координирует контрольную деятельность прочих центральных департаментов.

Специфической формой контроля является учрежденный законом о местном управлении 1974 г. комиссар по делам администрации местного управления. Этим же законом учреждены 2 комиссии по вопросам местной администрации: для Англии и Уэльса. Комиссары в Англии действуют в трех районах - Большой Лондон, Мидленд и Южная Англия. Комиссар каждого района ежегодно представляет отчеты в комиссию, которая на их основе составляет официальные послания и направляет их местным органам как общей, так и специальной компетенции.

В финансовой сфере контроль центральной власти за местным самоуправлением осуществляется аудиторами. Эта должность предусмотрена Актом о местном управлении 1972 г. Кандидатуры аудиторов выдвигаются местными органами и утверждаются министром окружающей среды. Они действуют в каждом округе и обязаны контролировать законность расходования денежных средств, выделенных на общественные нужды. Ежегодно аудиторы составляют заключения, которые направляются муниципалитетам и министру окружающей среды. Информацию о незаконной деятельности муниципальных властей аудитор направляет в суд.

Основы судебной системы

Несмотря на многочисленные реформы судебной системы, она отличается чрезвычайной сложностью. Юристы всегда уделяли особое внимание деятельности высоких судов, поскольку они не только рассматривают конкретные дела, но создают прецеденты. В состав верховных судов входят: Высокий суд. Суд короны и Апелляционный суд. Высокий суд состоит из 78 судей и подразделяется на три отделения: королевской скамьи (возглавляет лорд - главный судья), канцелярского (возглавляется вице-канцлером), по семейным делам (возглавляет председатель отделения). Распределение дел между отделениями определяется специализацией судей и особенностями процедуры; в принципе, каждое отделение может рассматривать любое дело, входящее в компетенцию этого суда. Судьи назначаются из числа адвокатов. Дела, которые слушаются в первой инстанции, рассматривает один судья. Отделению королевской скамьи подсудны дела, регулируемые нормами общего, торгового права и т.п. Канцлерскому отделению подсудны дела, не регулируемые общим правом (например, дела по авторскому, изобретательскому праву).

Жалобы на решения высокого суда подаются в Апелляционный суд. В его составе 18 судей, именуемых лорд-джастисами и возглавляемых хранителем судебных архивов. Дела рассматривает коллегия в составе трех судей. Одна из коллегий суда занимается лишь уголовными делами. Это - уголовное отделение Апелляционного суда. В отличие от коллегий, рассматривающих гражданские дела, здесь не принято, чтобы мнение судей, оставшихся в меньшинстве, становилось известным.

Суд короны - это новое образование, созданное Актами о суде 1971 г. Он рассматривает уголовные дела. Его состав многообразен. В зависимости от вида преступления депо может рассматривать либо судья Высокого суда, либо окружной судья, либо рикордер (барристер или солиситор, временно исполняющий обязанности судьи). Если обвиняемый не признает себя виновным, в рассмотрении дела участвуют жюри присяжных.

Решения Апелляционного суда могут быть обжалованы в Апелляционный комитет палаты лордов (в отдельных случаях стало возможным прямое обжалование решений Высокого суда). Такое обжалование носит исключительный характер: палата лордов выносит не более 30-40 решений в год. Дела рассматриваются минимум тремя лордами по апелляции. Каждый отдельно высказывает свое мнение по делу. Судьи палаты лордов как таковые или совместно с судьями заморских территорий образуют Судебный комитет Тайного совета. На таком уровне рас-

смаstrиваются жалобы на решения высших судов заморских территорий и государств - членов Содружества, поскольку эти государства не исключают подачи такой жалобы.

Помимо высших судов в Англии действуют разнообразные нижестоящие инстанции, которые рассматривают около 90% всех дел. Важнейшие низшие суды по гражданским делам - это суды графств. Они рассматривают дела с суммой иска до 1000 ф.ст. Малозначительные дела (цена иска менее 11 ф.ст.) могут рассматриваться помощником судьи. Малозначительные уголовные дела подлежат ведению магистратов - простых граждан, на которых возложена роль мировых судей. Их общее число около 20000; это не профессиональные юристы, вознаграждения они не получают.

В Шотландии действует своя система права и судов.

По закону обвиняемому предоставлено право отвода присяжных, даже если их внешность свидетельствует об их антипатии или неприязни к нему (это правило действует с 1825 г.), не говоря уже о других основаниях. В 1983 г. появились первые законы о правовой помощи бедным, основанной, главным образом, на благотворительности юристов.

Глава 3. Политические институты и конституционное право Франции

В послевоенное время Франция прошла два этапа в своем конституционном развитии. Первый этап 1946-1958 гг. - период Четвертой республики - характеризовался сначала широким демократическим подъемом после Второй мировой войны, приведшим к принятию наиболее демократической конституции за всю историю страны. После вступления в силу основного закона 1946 г. фактически установленный политический режим стал противоречить формальным положениям этого акта. Путч в Алжире 1958 г. был использован для установления нового государственного правопорядка. Переход к Пятой республике явился логическим завершением событий и отражением нового соотношения политических сил. На протяжении существования Четвертой республики существовала политическая нестабильность, частая смена правительств, отсутствие устойчивого парламентского большинства в Национальном собрании.

События в Алжире и угроза гражданской войны в самой Франции повлекли принятие парламентом 1 июня 1958 г. закона о наделении генерала Ш. де Голля полномочиями по выработке конституции. В законе были указаны несколько обязательных условий: основной закон должен быть выработан правительством с последующей передачей на референдум. Парламент образовывал Консультативный комитет, в котором две трети мест принадлежали парламентариям. Кроме этих, формальных условий в законе от 1 июня 1958 г. содержались требования по существу: всеобщее голосование должно оставаться источником власти, а законодательная и исполнительная власть должны быть производными от такого голосования; в конституции должен быть реализован принцип разделения властей - законодательная и исполнительная власти должны быть отделены друг от друга, а судебная власть - должна оставаться независимой с тем, чтобы обеспечивать соблюдение прав и свобод, содержащихся в преамбуле конституции 1946 г. и в Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Наконец, правительство должно нести ответственность перед парламентом; последний принцип - конституция должна позволить организовать отношения между Францией и народами ее колоний.

Делегированный способ создания конституции противоречил основным французским традициям выработки основного закона; все республиканские конституции страны разрабатывались парламентскими учреждениями. После разработки проекта сотрудниками Ш. де Голля, обсуждений в Консультативном конституционном комитете и в Совете министров конституция была передана на референдум и одобрена на нем 28 октября 1958 г. Этот акт положил начало периоду Пятой республики; она стала 17-ой с 1789 г. и основным законом 22-го по счету политического режима в стране. Первый абзац статьи 91 конституции предоставил правительству право в течение четырехмесячного срока с момента промюльгации этого акта принимать все меры законодательного характера, необходимые для применения конституции и функционирования государственной власти. Этот период оканчивался в полночь 4 февраля 1959 г. За указанное время правительство приняло 296 ордонансов, некоторые из которых были необходимы на момент издания, но многие могли быть востребованы только в будущем. В результате такой делегации была создана нормативная база для существования Пятой республики, учрежден новый конституционный режим.

Для Франции всегда был характерен политический плюрализм. В стране действуют несколько десятков политических партий; они возникают на политической сцене, приходят в упадок, исчезают, сливаются, блокируются, меняют ориентацию и названия. Статус партий впервые во французской конституционной истории был обозначен в основном законе 1958 г.: "Политические партии и группировки содействуют выражению мнения голосованием. Они создаются и осуществляют свою деятельность свободно. Они должны уважать принципы национального суверенитета и демократии". В отличие от других стран партии во Франции не обладают какими-либо специфическими юридическими признаками, отличавшими бы их от других ассоциаций и объединений. Правовое положение партий подпадает под общий режим ассоциаций. Партии образуются свободно путем подачи декларации в административные органы. Свобода образования политических партий признана Конституционным советом в решении от 16 июля 1976 г. в качестве "основного принципа, признаваемого законами Республики". Свободное создание - образование без какого-либо разрешения. Ассоциации, в том числе и партии, не зарегистрированные в соответствии с установленной процедурой, не обладают какой-либо юридической правоспособностью, хотя при некоторых чрезвычайных обстоятельствах такая правоспособность признается судебными органами. Другими словами, не зарегистрированные ассоциации по общему праву не пользуются правами юридического лица.

Можно назвать лишь несколько наиболее крупных политических партий, действующих на французской политической сцене. Французская социалистическая партия, основанная в 1920 г., реорганизованная в 1971 г., входит в Социалистический интернационал; она включает около 180 тыс. членов. Движение левых радикалов, созданное в 1972 г., объединяет около 30 тыс. членов. Французская коммунистическая партия, основанная в 1920 г., насчитывает около полутора миллиона членов. Буржуазная партия - Объединение в поддержку Республики - основана в 1958 г.; она объединила сторонников генерала Ш. де Голля; включает около 900 тыс. членов. Представляющая интересы средней и крупной буржуазии Республиканская партия образована в 1966 г. (около 160 тыс. членов). Правоцентристская буржуазная партия "Центр социальных демократов" образована в 1976 г. и имеет 30 тыс. членов. Ультраправый Национальный фронт основан в 1972 г. - насчитывает в своих рядах 25 тыс. сторонников. На всеобщих выборах 1993 г. в Национальное собрание участвовало около 40 более мелких партий, включая партии Корсики и заморских департаментов.

После многочисленных скандалов несколькими законами в 1988 и 1990 гг. были введены ограничения на финансирование политических партий со стороны частных лиц и нормы о государственной поддержке партий. Финансирование со стороны государства распределяется на две части: одна - для партий и политических группировок, выставивших во Франции (исключая заморские департаменты и территории) кандидатов по меньшей мере в 75 избирательных округах при избрании Национального собрания, и вторая часть - финансирование партий и группировок, представленных в парламенте в зависимости от численности их фракции. Контроль за финансированием воз-

¹ Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.M., Ricci J.C. La V-e Republique. Paris, 1985. P. 5.

ложен на Национальную комиссию за контролем счетов по избирательной кампании и на выборах. В случае, если политическая партия не опубликует своих финансовых отчетов, то она лишается права на государственную субсидию в следующем году.

Конституция Франции

Конституция 1958 г. состоит из короткой преамбулы и 16 разделов, разбитых на 93 статьи, причем ряд из них имеют нумерацию со значками (ст. 53, 54, 68, 88). В конституции отсутствует обычная для современных актов глава о правах и свободах. Преамбула ограничивается отсылкой к Декларации прав человека и гражданина 1789 г. и к преамбуле конституции 1946 г., которая в этой части с чисто юридической точки зрения остается в силе. Конституционный совет в своих решениях указывал на Декларацию и преамбулу конституции 1946 г. как на составные части действующей конституции и включил их в тот блок законов, соответствие которому он проверяет. С редакционной точки зрения конституция 1958 г. недостаточно четко сформулирована, хотя при первом чтении напоминает достаточно логичный и простой документ. Так, статья 89 в пересмотре основного закона допускает несколько толкований. Статья 34 указывает: "Закон устанавливает правила", а в следующей фразе в той же статье: "Закон в равной мере устанавливает правила". Кажется, что это две редакции одного понятия, накладываемые друг на друга. В то же время нельзя не заметить, что ряд положений основного закона отличаются предельной четкостью и ясностью. Данное утверждение относится к основным институтам государства, к нововведениям, утвержденным этим актом. Например, четко и во всяком случае достаточно четко очерчена сфера компетенции парламента, процедура, применяемая при постановке вопроса об ответственности правительства перед Национальным собранием.

Конституция 1958 г. определила основные параметры государства, установив, что Франция является неделимой, светской, демократической и социальной республикой. Принцип республики: "Правление народа, по воле народа и для народа" (ст. 2). Эта статья повторяет нормы статей 1 и 2 основного закона 1946 г. Республиканская форма правления является традиционной для страны, хотя известно несколько периодов, когда она имела иные формы (две империи, например). Конституция учреждает смешанную республиканскую форму, если для ее определения исходить из существующих в настоящее время представлений о форме правления. Указанный характер республики определяется: глава государства (президент) избирается помимо парламента, а премьер-министр назначается президентом без согласия высшего представительного органа (признаки президентской республики); в то же время правительство несет ответственность перед нижней палатой парламента (парламентская форма правления). С формальной точки зрения президент не может отозвать премьер-министра.

В основном законе закреплено чрезвычайно важное положение о том, что республиканская форма правления не может быть предметом пересмотра (последний абзац статьи 89). В этом акте содержатся важнейшие, хотя и не очень обширные положения о характере французского государства. Неделимость республики - константа французского республиканского государства. Покушение на неделимость, на целостность его территории наказуемо согласно статей Уголовного кодекса; такие действия квалифицируются как преступление против безопасности государства. Состав государства может быть изменен только в соответствии с нормами третьего абзаца статьи 53: "Никакая уступка, никакой обмен, никакое присоединение территорий не является действительным без согласия заинтересованного населения". В одном из решений Конституционного совета эта статья была интерпретирована так, что указывалось на возможность уступки территории иностранному государству и на возможность создания независимого государства или присоединения к независимому государству. В настоящее время Франция включает следующие территориальные структуры: 101 департамент, из коих 96 находится в метрополии и 5 "за морем" (Гвиана, Гваделупа, Мартиника, Реюньон и Сен-Пьер-э-Микелон), одна территория со специальным статусом - Майотт, четыре заморских территории (Новая Каледония, Полинезия, Валлис и Футуна, Южные и Арктические территории).

Франция - светское государство, т.е. в нем отсутствует официальная религия, а граждане обладают полной свободой вероисповедовать любую конфессию, либо никакой не исповедывать. Однако, утверждение, что государство обеспечивает свободу совести еще не означает, что не может иметь каких-либо отношений с церквями, действующими на его территории. Эльзас и Лотарингия всегда имели конкордатный режим отношений со Святым престолом; Гвиана не признает принципа отделения церкви от государства. Уголовный кодекс содержит норму, согласно которой подлежат ответственности священнослужители, которые совершают обряд бракосочетания до заключения гражданского брака.

Термин "демократическая" республика впервые был включен в конституцию 1848 г. (п. 2 вступления) и означал введение только для мужчин всеобщего избирательного права. В настоящее время значение этого термина во французской литературе остается примерно тем же; согласно статье 3 действующего основного закона всеобщее избирательное право может быть прямым и косвенным, а также равным и тайным. Этот термин подтверждает принадлежность национального суверенитета народу и выражается в триединой формуле: "правление народа, по воле народа и для народа". Термин "социальная республика" впервые был включен в конституцию 1946 г. и воспроизведен в действующем акте. В середине 40-х гг. текущего столетия для учредителей конституции Четвертой республики этот термин означал развитие политической, экономической и социальной демократии. В преамбуле конституции 1946 г. эти принципы были провозглашены "особо необходимыми в наше время". Конституция 1958 г. таким образом подтвердила развитие названных принципов и целей.

Важнейшей нормой акта 1958 г. является положение об источнике государственной власти, закрепленным в статье 3: "Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и посредством референдума. Никакая часть народа, никакая отдельная личность не могут присвоить себе его осуществление". Эта формула была воспринята из акта 1946 г. (ст. 3) и еще раз подтверждает демократический характер государства.

Конституция 1958 г. установила правила взаимодействия с международным правом. Никакое положение, имеющее конституционную силу, ни преамбула акта 1946 г., ни основной закон 1958 г. не дают права утверждать о верховенстве международного права по отношению к конституции. Механизм контроля за таким соответствием установлен в статье 54, которая указывает, что учредители конституции не хотели, чтобы существовали противоречия между международным правом и основным законом. Конституционный совет по запросу президента республики, премьер-министра, одного из председателей парламентских палат, 60 депутатов или 60 сенаторов разрешает вопрос, находится ли международное соглашение, заключенное исполнительной властью или другим органом государства, в противоречии с основным законом, и если такое противоречие имеется, то процедура ратификации или принятия такого соглашения должна быть отложена до соответствующего изменения конституции. О том же говорит и статья 11 конституции, позволяющая президенту республики передавать помимо парламента на референдум договоры, которые, не противореча конституции, отразились бы на функционировании государственных институтов. Одновременно в конституции содержится норма (ст. 55) о том, что международные договоры или соглашения, должным образом ратифицированные или одобренные, имеют силу, превышающую силу законов с момента опубликования, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной. Последние слова этой статьи устанавливают принцип взаимности. В целом же в данном случае введен в действие принцип - договоры имеют надзаконотворительную силу. Практика Конституционного совета подтверждает это положение.

Конституция 1958 г. достаточно приспособлена к условиям международной интеграции, непрерывно развивающейся в Европе. В частности, поправки, включенные в этот акт на референдуме в июне 1992 г. говорят о добровольной передаче Францией в ведение Европейским сообществом соответствующей компетенции (ст. 88-1); на началах взаимности Франция признает за Европейским экономическим и финансовым союзом право устанавливать ре-

жим общих границ (ст. 88-2), она предоставляет опять-таки на началах взаимности избирательное право гражданам других государств этого Союза на выборах в свои муниципальные органы (ст. 88-3).

Процедура пересмотра конституции установлена в ее XVI-ом разделе, содержащем лишь одну 89-ю статью. Порядок изменения включает две стадии: 1) внесение поправок и их принятие; 2) ратификация этих поправок. Инициатива внесения поправок принадлежит президенту республики, действующему по предложению премьер-министра, и парламентариям. В первом случае речь теоретически идет об инициативе главы государства на основе предложений премьер-министра; практика говорит о формальном характере этого положения. Обычно решение главы государства принимается до предложения премьер-министра. Теоретически предложение президента вносится в любую из палат парламента. Парламентарии часто пользуются правом внесения поправок в конституцию. Закон об изменении основного закона должен быть принят палатами парламента в идентичной редакции. Вторая фаза - ратификация - может быть осуществлена двумя способами. Основной - ратификация на референдуме, на котором достаточно получения простого большинства голосов избирателей. Однако, президент может передать проект, первоначально исходящий от правительства, на ратификацию парламента, созываемого в качестве конгресса; т.е. президенту принадлежит право выбора способа ратификации. На общем собрании парламентских палат проект считается одобренным, если он получит 3/5 общего числа поданных голосов. Конгресс может только принять или отвергнуть переданные ему поправки и не может вносить в них изменения.

Внесение поправок с одобрением на референдуме было впервые осуществлено в июне 1992 г., когда в конституцию был включен раздел о Европейских сообществах и Европейском союзе (ст.ст. 88-1 - 88-4) и внесены нормы в некоторые другие статьи (например, в статью 2 - "Французский язык является языком Республики"). Хотя в 1962 г. были изменены ст.ст. 6 и 7 основного закона на референдуме, но последний был антиконституционным, так как процедура статьи 89, единственно законная в данном случае, не была использована. Президент провел это голосование на основании статьи 11 конституции. Второй способ ратификации - утверждение поправок в конгрессе - применялся неоднократно. После Ш.де Голля ни один из президентов не рискнул прибегнуть к процедуре статьи 11 для изменения конституции.

Права и свободы граждан

Права и свободы граждан во французском конституционном праве закрепляются довольно своеобразно. В основном законе 1958 г. отсутствует специальный раздел или глава о правах и свободах. Здесь лишь имеется отсылочная норма в преамбуле к Декларации прав человека и гражданина 1789 г., дополненной преамбулой конституции 1946 г. В самом тексте конституции права и свободы содержатся только в нескольких разрозненных статьях: подтверждается принцип равенства перед законом всех граждан независимо от происхождения, расы или религии (ст. 2), признается характер Республики, как неделимой, светской, демократической и социальной (отсюда можно делать общие выводы о характере прав человека), говорится о суверенитете и праве голоса, о плюрализме политических партий и об уважении демократических принципов (ст.ст. 3 и 4). Кроме того, статья 34 относит к сфере закона установление правил, касающихся гражданских прав и свобод, статья 53 говорит о праве народов на самоопределение, статьи 64 и 66 - о независимости судебной власти, как гаранта прав и свобод.

Другими словами, в действующем основном законе нет детального регулирования прав и свобод; они здесь "неосязаемы", требуется обращение к другим источникам. Решения Конституционного совета в определенной мере являются также таким источником. В нескольких решениях этот орган указал, что Декларация 1789 г. и преамбула конституции 1946 г., а также "основные принципы, признаваемые законами Республики", являются основными частями действующей конституции и, стало быть, содержат нормы о правах и свободах. В этих решениях встречается и толкование конкретных прав и свобод. Например, в решении от 15 января 1981 г. определяется понятие "безопасность и свободы"; "свобода ассоциации" (16 июля 1971 г.); свобода совести, образования (22 ноября 1977 г.); распространение мнений (22 июля 1982 г.); личные права (12 января 1977 г.); право собственности и свобода предпринимательства. (16 января 1982 г.); право на забастовку и профсоюзные права и т.д.

Декларация 1789 г. провозгласила естественные права человека и гражданина, т.е. права, как бы всегда индивиду присущие. По нынешним временам этот круг прав и свобод не кажется особенно обширным; однако нельзя не учитывать времени принятия Декларации, которая до сих пор остается наиболее известным актом такого рода. В Декларации указан принцип равенства: "Люди рождаются и остаются равными в правах" (ст. 1), потому что они рождаются людьми в одинаковой мере. Равенство является необходимым следствием естественного характера прав. Декларация включает некоторые общие правила, необходимые для реализации прав и свобод. Например, статья 4 устанавливает, что "свобода состоит в возможности делать все, что не наносит вреда другому: таким образом, осуществление естественных прав человека имеет лишь те границы, которые обеспечивают другим членам общества пользование этими же правами. Эти границы могут быть установлены только законом". В статье 5 провозглашается не менее важный принцип: "Все что не запрещено законом, тому нельзя ставить препятствия; никто не может быть принужден к исполнению того, что не предписано законом". В этом акте закреплены и конкретные права и свободы - права в судебной области (ст.ст. 7-9), свобода мнений, слова, печати, право собственности.

В преамбуле конституции 1946 г. содержатся нормы о равенстве прав мужчин и женщин, которые должны быть гарантированы законом, право убежища, свобода мнений, право на получение образования. Государство должно организовывать бесплатное и светское образование. Здесь же находятся экономические и социальные права: право на труд и обязанность трудиться, профсоюзные права и свобода профсоюзной деятельности, право на забастовку, которое осуществляется "в рамках законов, которые его регламентируют", участие трудящихся в определении условий труда и в управлении предприятиями, закрепляется возможность национализации имущества и предприятий, эксплуатация которых "имеет или приобретает черты национальной общественной службы или фактической монополии", защита нации здоровья и материальной безопасности, солидарность и равенство в отношении расходов, возникающих в результате национальных бедствий.

Согласно преамбуле конституции 1946 г. "основные принципы, признанные законами Республики", также входят в конституционный блок; другими словами, конституционные нормы могут содержаться и в законах, принятых в период всех существовавших четырех республик и существующей Пятой. Так, в период Второй республики (1848-1851 гг.) были включены в число конституционных прав и свобод (конституция от 4 ноября 1848 г.) право всеобщего голосования (ограниченное только голосованием мужчин), отмена рабства, тогда еще практиковавшегося в колониях, отмена смертной казни за политические преступления, неприкосновенность жилища, свобода ассоциаций и манифестаций, свобода труда и промышленности, бесплатное начальное образование и профессиональное обучение, равенство между патроном и рабочим. В Третьей республике (1870-1940 гг.) не существовало акта под названием "конституция". Основными признавались конституционные законы 1875 г. - всего три с 34 статьями, которые не содержали преамбулы, декларации прав и свобод и статей о них. Эти конституционные законы регулировали систему центральных органов власти. Некоторые из актов, принятых в этот период, содержат нормы о правах и свободах, в настоящее время признаваемых Конституционным советом в качестве конституционных. Вот некоторые из них: свобода собраний (1881 г.), обязательное светское и бесплатное образование (1881-1882 гг.), свобода печати (1881 г.), свобода профсоюзов (1884 г.), свобода ассоциаций (1901 г.), свобода совести (закон 1905 г. об отделении церкви от государства). В социальной области был принят закон о продолжительности рабочего времени, но право на забастовку было провозглашено только преамбулой конституции 1946 г.

Защита прав и свобод во французской правовой доктрине и практике имеет два аспекта: во-первых, защита от посягательств законодателя и, во-вторых, от посягательств органов государства, юридических и физических лиц. Поскольку права и свободы носят конституционный характер, то их защита от посягательств законодателя, т.е. пар-

ламента, осуществляется Конституционным советом в промежуток времени между принятием парламентом акта и его промульгацией президентом республики по требованию ограниченного числа субъектов обжалования (см. ниже). Что же касается административных актов, могущих содержать нормы, нарушающие конституционные права и свободы, то высший орган административной юстиции - Государственный совет - рассматривает такие акты с точки зрения их соответствия основному закону, если они изданы в качестве самостоятельных, а не на основе закона, который эти акты развивает, и применяет. В последнем случае Совет не рассматривает вопрос о конституционности административных актов¹.

Нарушение прав и свобод юридических лиц является предметом рассмотрения общих, т.е. уголовных, гражданских и административных судов. В первом случае - если такое нарушение предусмотрено уголовным законом; во втором - когда возможны гражданские санкции (например, разглашение журналистом сведений о частной жизни лица); в третьем - при превышении государственным органом своих полномочий.

По поводу нарушения прав и свобод можно обратиться и к парламентскому посреднику - французскому омбудсману, - который, однако, не обладает практически собственными полномочиями по расследованию нарушения, а может лишь обращать внимание на таковые соответствующих государственных органов. На практике к посреднику обращаются не часто.

Защита прав и свобод физических лиц и неправительственных организации может осуществляться и на международном уровне, в частности, в рамках ООН. Франция ратифицировала Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., а также Факультативный протокол к первому из них. Кроме того, Франция является участником большого числа международных соглашений, затрагивающих права и свободы граждан. Она - участник европейской системы защиты прав человека, ратифицировав 3 мая 1973 г. Европейскую конвенцию по правам человека 1950 г., а впоследствии и дополнительные протоколы к этому акту. Франция признала для себя обязательной юрисдикцию Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека. Другими словами, любое физическое лицо или неправительственная организация, не добившись защиты прав и свобод, предусмотренных в названной Конвенции и протоколах в национальных судебных инстанциях, могут обращаться в указанные органы Совета Европы.

Избирательное право и избирательная система. Референдум

Во Франции процесс формирования выборных органов достаточно подробно регламентирован. В настоящее время активным избирательным правом юридически обладают все французские граждане, достигшие к моменту выборов 18-летнего возраста и обладающие гражданскими и политическими правами. Избиратели должны удовлетворять требованиям ценза оседлости, по общему правилу равному не менее шестимесячного срока. Избирательная правоспособность французских граждан устанавливается регистрацией лиц, отвечающих критериям, предусмотренных законом. Каждый избиратель должен зарегистрироваться, предъявив соответствующие документы. Невыполнение этой обязанности ненаказуемо. Избирательный список является постоянным; он составляется в каждой коммуне и в каждом бюро для голосования и ежегодно пересматривается в течение довольно длительного времени - с 1-го сентября до последнего дня февраля. По общему правилу голосование осуществляется лично, и каждый избиратель имеет один голос. На президентских выборах и в голосованиях на референдуме могут принимать участие французские граждане, проживающие за границей. Свое право они осуществляют в посольствах или в приграничных департаментах. Такое право распространяется примерно на 700 тыс. избирателей. На других выборах избиратели, проживающие за границей, могут голосовать в своих коммунах (коммуны рождения, последнего места жительства), либо в любой другой коммуне с населением более 30 тыс. жителей при условии, что число таких избирателей не превышает 2% от общего числа избирателей, внесенных в списки в этой коммуне. В этих случаях голосование осуществляется по доверенности, т.е. избиратель должен дать кому-либо доверенность на право голосования от его имени.

Пассивное избирательное право предоставляется для избрания в Национальное собрание в 23 года, в Сенат - с 35 лет. Избирательный залог существует на всех выборах. При выборах президента республики сумма залога равна 10 тыс. франков, при избрании депутатов - 1 тыс. с кандидата, сенаторов - 200 фр. По официальной версии, внесение залога объясняется необходимостью хотя бы частично покрыть расходы на избирательную кампанию и в некоторой мере воспрепятствовать выдвижению кандидатов-"фантазеров", т.е. лиц, выдвигающих свою кандидатуру не с целью избрания, а с другими целями. Кроме того, кандидаты на пост президента должны представить в Конституционный совет декларацию о своем имущественном положении, а в случае избрания - обязательство, что это лицо обязуется представить новую декларацию перед истечением своего мандата. Декларация публикуется в официальном органе страны.

Важным этапом является выдвижение кандидатов. Согласно закона всякий французский избиратель, обладающий необходимыми квалификациями, может быть кандидатом в представительное учреждение. Фактически же кандидаты выдвигаются политическими партиями и организациями. Лишь опираясь на политическую партию, можно рассчитывать на избрание. На парламентских выборах кандидат не может быть выдвинут более чем в одном округе. Французской истории известны случаи проведения голосования по одной кандидатуре во многих округах. Они напоминают плебисцит о доверии одному человеку. В 1871 г. Тьер был избран депутатом в 26 департаментах, а другая не менее известная личность - генерал Буланже на выборах 1889 г. намеревался выставить свою кандидатуру во всех округах. После этой неосуществленной угрозы был принят действующий до сих пор закон от 17 июля того же года. Не возвращается члену одной палаты баллотироваться в другую; в случае избрания он прекращает членство в первой. Парламентарии могут выдвигать свои кандидатуры в другие представительства. Особенностью генеральных и муниципальных советов является членство в них многих парламентариев и членов правительства. Установленная конституцией несовместимость членства в правительстве и парламенте в таких случаях не применяется.

Порядок избрания президента республики за всю историю Пятой республики претерпел единственное изменение - вместо коллегии выборщиков, избравших президента до 1962 г., был в том же году установлен принцип прямых выборов. Новый порядок избрания послужил укреплению и без того лидирующего положения президента. Ни конституция, ни другое законодательство не устанавливают минимального возраста для кандидатов на этот пост. От Четвертой республики был сохранен и семилетний срок полномочий с той, однако, разницей, что теперь ничего не говорится о невозможности переизбрания, т.е. молчаливо предусмотрена возможность занимать этот пост неограниченное число раз.

Для представления кандидатуры на пост президента (они представляются в Конституционный совет) требуется 5 тыс. подписей лиц, занимающих определенные выборные должности, а именно, членов парламента, генеральных советов, совета Парижа, территориальных ассамблей и мэров - причем все подписавшиеся под заявлением о выдвижении должны представлять по меньшей мере 30 департаментов и заморских территорий; имена подписавшихся публикуются. Избрание президента проводится по двухтуровой мажоритарной системе. Если в первом туре ни один из кандидатов не получает абсолютного большинства голосов, то через две недели проводится второй тур. В нем участвуют только два кандидата, набравшие наибольшее число голосов в первом туре. Избрание нового президента происходит не менее чем за двадцать и не более чем за тридцать пять дней до истечения срока полномочий президента, состоящего в должности. В такие же сроки избирается президент в случае вакантности этого поста.

¹ Rivero J. Les libertes publiques. T. I. Paris, 1987. P. 243.

Национальное собрание - нижняя палата парламента - избирается на 5 лет всеобщим, прямым голосованием по смешанной мажоритарной системе: в первом туре для избрания нужно получить абсолютное большинство поданных голосов (от округа избирается один депутат). Если никто не получил такого большинства, то через неделю проводится второй тур. В него допускаются кандидаты, набравшие в первом как минимум 12,5% голосов от числа избирателей, включенных в списки. Для избрания во втором туре достаточно получить относительное большинство голосов. В условиях существующей многопартийности в первом туре замещается незначительная часть мест. Основная борьба развертывается во втором туре. Возможность блокирования партий определяет тактику во втором туре. Партии, сблокировавшись, выдвигают одного кандидата, как правило, снимая остальных. "Проходной балл" во второй тур затрудняет деятельность небольших политических группировок.

Верхняя палата - Сенат - формируется по-иному. По мысли учредителей Пятой республики особые условия образования Сената должны создавать ему иное политическое "лицо", чем у Национального собрания. Эта палата формируется, в основном, трехстепенными выборами. Сенаторы избираются на 9 лет в коллегиях в каждом из департаментов. Палата обновляется на одну треть каждые три года, что приводит к уменьшению влияния избирательного корпуса на состав Сената и не позволяет ему резко менять политический курс. В целом избирательная коллегия включает около 108 тыс. членов, из которых около 600 депутатов, более 3 тыс. региональных и генеральных советников и около 104 тыс. представителей муниципалитетов. Последние, таким образом, фактически избирают Сенат. В коллегиях непропорционально представлены коммуны - более мелкие из них имеют завышенное представительство.

Выборы сенаторов проходят в главном городе департамента и проводятся по двум системам. Пропорциональная применяется в департаментах, избирающих 5 и более членов палаты. Таких департаментов 13, а число сенаторов от них - 69. В остальных департаментах применяется двухтуровая мажоритарная система. Установление различных систем имеет политическую цель. Пропорциональное представительство от крупных индустриальных департаментов (Парижский район, Марсель, Лиан и др.) позволяет населению, не связанному с рабочим классом, быть подставленным в коллегии выборщиков и затем претендовать на места в Сенате. Мажоритарная система в других департаментах не обеспечивает должного представительства городского населения, находящегося там в меньшинстве.

Региональные советы избираются на 6 лет в департаментских округах по пропорциональной системе без панаширования и предпочтительного голосования. В распределении мест участвуют только списки, получившие не менее 5% поданных голосов.

При выборах генеральных (департаментских) советов действует двухтуровая мажоритарная система. От каждого округа (кантона) избирается один советник. Эти советы избираются на 6 лет и обновляются наполовину каждые три года.

Муниципальные советы избираются по разным системам в зависимости от численности населения коммуны. В коммунах с населением до 3,5 тыс. человек система избрания похожа на систему, применяемую при выборах Национального собрания. В коммунах с числом жителей более 3,5 тыс. человек муниципальные советники избираются списком в два тура. Каждый список должен содержать столько кандидатов, сколько замещается мест. Каждая коммуна образует один избирательный округ.

Обжалование результатов выборов проводится в отношении парламентариев - в Конституционный совет, а в отношении других членов представительных учреждений - в органы административной юстиции.

Во Франции на национальном и на местном уровне (в коммунах) в настоящее время известен только один вид непосредственной демократии - референдум. В конституции 1958 г. референдум представлен достаточно широко и в нескольких видах. На национальном уровне он предусмотрен трижды. Прежде всего, на основании статьи 89 основного закона может проводиться конституционный референдум для ратификации поправок. По смыслу статьи 89 такой референдум должен проводиться только в случае, когда авторами поправок будут парламентарии. Если же проект пересмотра имеет правительственное происхождение, то от президента республики зависит выбор способа ратификации. Референдумы о пересмотре конституции на основе антиконституционного использования статьи 11, как уже говорилось, проводились генералом Ш. де Голлем. Референдум на основе этой статьи - вторая возможность, предоставленная избирателям принять участие в решении важнейших государственных дел. Эта статья ввела референдум как инструмент в руках президента республики. Голосование может проводиться по следующему кругу проблем: 1) организация государственных властей; 2) соглашения о Сообществе (этот пункт в связи с распадом Сообщества в настоящее время утратил силу); 3) уполномочие на ратификацию международного договора, который, не противореча конституции, отразился бы на функционировании государственных институтов. Примененные статьи 11 очерчены тремя условиями: 1) голосование может проводиться по предложению правительства или по совместному предложению палат парламента, а не по собственному почину президента республики; 2) если референдум проводится по предложению правительства, то оно должно быть сделано во время сессии парламента; и 3) если проект принят на референдуме, то он должен быть промульжирован в 15-дневный срок. Другими словами, принятый закон не обладает какой-либо особой силой по сравнению с простым законом. Установленный конституцией 1958 г. порядок исключил какой-либо контроль за действиями президента. Конституционный совет в решении о конституционности референдума 28 октября 1962 г. объявил о собственной некомпетентности в рассмотрении актов, принимаемых на референдуме на основании статьи 11 основного закона. Таким образом, ни один орган не может заставить президента соблюдать указанный в названной статье круг вопросов, по которому он имеет право передавать законопроекты на народное голосование.

Конституционная реформа, проведенная 4 августа 1995 г. изменила некоторые положения статьи 11 основного закона. Была расширена сфера применения референдной процедуры (включен вопрос о реформах в экономической и социальной политике, которого раньше не было). Возможность передавать на голосование вопросы экономической и социальной политики ведет к изъятию из компетенции парламента (ст. 34 конституции) акты, принимавшиеся этим органом в порядке простого законодательства. Расширение полномочий главы государства было встречено оппозиционными выступлениями ряда депутатов и сенаторов, увидевших в таком расширении посягательства на права и свободы граждан. Вопрос об институтах, относящихся к публичным службам, может затрагивать право граждан на забастовку в государственных учреждениях, а также организацию государственных учреждений. Еще одним нововведением стало предоставление возможности для парламентариев предварительно обсуждать любой проект закона, передаваемый на референдум, но окончательное решение было оставлено за правительством. Парламентарии могут обсуждать проект, но не голосовать по нему. Такая новая формула взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями вполне может повлечь конфликты и разногласия между ними, а затем между парламентом и избирательным корпусом.

Третий вид референдума, хотя этот термин не применяется в статье 53 конституции, - голосование по территориальным проблемам, поскольку никакая уступка, никакой обмен, никакое присоединение территории не является действительным без согласия заинтересованного населения. На основании этой статьи было проведено несколько референдумов. В 1962 г. алжирский народ высказался за независимость и сотрудничество с Францией на основе соглашений, выработанных в Эвиане. Состоялись референдумы о статусе Поморских островов (1974 г.), островов Майотт (1976 г.) и др. Законом от 16 июля 1971 г. предусмотрен местный референдум при объединении коммун. Несмотря на отсутствие во Франции традиций проведения местных референдумов и отрицательного отношения к ним ряда политических партий, с 1971 по 1984 гг. в стране было проведено 91 такое голосование¹.

¹ Guilleme-Hofnung M. Le referendum. Paris, 1987. P. 123.

Центральные органы государственной власти

Центральные органы государственной власти, в принципе, строятся на основе разделения властей, при некотором преимуществе исполнительной власти по отношению к законодательной.

Центральная исполнительная власть - не особенно удачный термин, поскольку эти органы не только исполняют законы, но являются и основным двигателем государственного механизма, предлагая парламенту принятие каких-либо мер; эти органы обладают самой полной информацией о положении дел внутри страны и за рубежом. В Пятой республике к числу таких органов относятся Президент республики и правительство. Эти два органа не являются совершенно отделенными друг от друга; правительство, заседающее в статусе Совета министров находится под председательством Президента республики, который, следовательно, составляет часть этого Совета. Однако, Президент и правительство конституируются разными способами, имеют различную продолжительность полномочий и весьма разные права. Соотношение этих полномочий в различные периоды Пятой республики было весьма различным и зависело от партийного состава Национального собрания. Например, с 1986 по 1988 гг. большинство мест в нижней палате парламента принадлежало правым буржуазным партиям, которые были политическими противниками президента - социалиста Ф.Миттерана. Такое же положение сложилось и после выборов в Национальное собрание в 1993 г. В такие периоды Президент обладает точно очерченными в конституции полномочиями; если же в Собрании большинство мест занимают сторонники Президента, то его фактическая власть возрастает - Президент может предлагать меры, входящие в собственную компетенцию правительства.

Президент республики занимает вершину в иерархии государственных органов. Институт президента прошел значительную эволюцию, на понимание роли Президента накладывает отпечаток и личность обладателя этого поста. В соответствии со статьей 19 конституции формально-юридические полномочия Президента подразделяются на осуществляемые им лично и на полномочия, требующие контрассигнации премьер-министра, а в случае необходимости и ответственных министров. Практически существуют и другие личные полномочия, не указанные в статье 19 (например, без контрассигнации назначается премьер-министр).

Президенту принадлежат весьма важные обязанности по наблюдению за установленным конституционным порядком. Содержащаяся в ст. 5 основного закона формула о наблюдении Президентом за соблюдением конституции и об обеспечении своим арбитражем нормального функционирования государственных органов и преемственности государства давно была оставлена, и высказывания всех президентов не оставляют сомнений в их собственном каждый раз понимании духа и буквы основного закона. Влияние Президента на такое понимание проявляется и в косвенной форме - путем назначения трех членов в высший орган конституционной юстиции - в Конституционный совет.

Наиболее важным личным полномочием Президента (наряду с использованием ст. 16 конституции) является право роспуска Национального собрания, которое ограничено лишь тремя условиями: 1) не может быть произведен роспуск в течение года, следующего после предыдущего роспуска; 2) во время действия чрезвычайного положения (ст. 16 конституции); 3) временным президентом республики, т.е. председателем Сената, замещающего вакантную должность главы государства до избрания нового президента. Роспуск всегда производится в благоприятный момент; вновь избранный Президент, если он получает "в наследство" враждебный ему парламент также использует это оружие. Свое право использовал Ф.Миттеран в 1981 г. и с меньшим успехом в 1988 г. Роспуск Национального собрания может применяться и как средство вывода страны из национального кризиса (в 1968 г. Ш.де Голль распустил Собрание). Однако, использование этого права всегда связано с риском для Президента, и применение этого права во многом зависит от популярности среди населения главы государства. О праве Президента проводить национальный референдум на основании ст. 11 конституции мы уже говорили.

Особенно возрастает роль главы государства, когда он решает ввести в стране чрезвычайное положение. Статья 16 конституции позволяет Президенту ввести настоящую единоличную диктатуру, во время осуществления которой он принимает все меры, которые, по его мнению, диктуются обстоятельствами. Важнейший инструмент в реализации политической функции государства, не имеющий аналогов во французской конституционной истории, эта статья стала "оружием политической борьбы". Правда, в статье оговариваются два условия введения такого положения, при одновременном совпадении которых такое положение может быть введено. Первое - должно наличествовать одно из четырех требований, а именно: серьезная и непосредственная угроза либо институтам республики, либо независимости нации, либо целостности ее территории, либо выполнению международных обязательств. Второе - должно быть нарушено нормальное функционирование органов государственной власти, созданных в соответствии с конституцией. Эта статья не может быть использована при других обстоятельствах, и глава государства не может ее вводить тогда, когда он этого хочет. Однако отсутствие достаточных юридических и политических гарантии, а также весьма призрачный контроль за Президентом в это время делает право введения чрезвычайного положения наиболее грозным оружием в его арсенале. Сам момент введения такого положения не контролируется; глава государства лишь обязан получить "официальную консультацию" у премьер-министра, председателей парламентских палат и Конституционного совета и обратиться к нации с посланием. Полученные "мнения" названных лиц не являются обязательными. Сдерживающим органом по букве основного закона должен был бы стать парламент, который собирается по праву. Практически он не обладает контрольными функциями (правом отменять акты Президента, например), хотя и может высказываться по этим актам. Правда, парламент в это время не может быть распущен и он вправе передать дело о государственной измене Президента в Высочайшую палату правосудия. Понятие государственной измены весьма расплывчато и не существует официального толкования этого термина. Свободной интерпретации конституционных положений способствуют употребляемые в них выражения. Так, понятие "нормальное функционирование конституционных государственных органов" весьма эластично и может пониматься весьма широко. В 1961 г. такое "нормальное функционирование" было прервано лишь на одной части территории (в Алжире), но чрезвычайное положение было введено и в метрополии. Более чем дискуссионным явилось применение этого положения в течение 5 месяцев и 8 дней, хотя "нормальное функционирование" властей было восстановлено в Алжире через несколько дней.

Президент практически снизу доверху формирует исполнительную власть. Он назначает министров, всех высших чиновников; лишь мелкие государственные служащие назначаются декретами министров. Президент - глава вооруженных сил, он председательствует в высших советах и комитетах национальной обороны. Чрезвычайно важным является не урегулированное конституцией право Президента вводить в действие стратегические ядерные силы. Это право было предусмотрено простым декретом от 14 января 1964 г. В области международных отношений Президент заключает и ратифицирует международные договоры, за исключением тех, которые требуют обязательной ратификации парламента. Ратификация требует контрассигнации членов правительства. Президент информируется о всех перегонах, ведущих к заключению соглашений, не требующих ратификации. Наиболее ярким примером роли Президента во внешнеполитической области явился выход Франции из военной организации НАТО в 1966 г., осуществленного по личной инициативе Ш.де Голля, без ведома парламента.

В судебной области Президент - обладатель традиционного права главы государства - права помилования. Президент находится на вершине судебной власти, являясь "гарантом" ее независимости (ст. 64 конституции).

Вторая часть полномочий главы государства, требующая контрассигнации премьер-министра или министров, также весьма значительна. Он председательствует в Совете министров, подписывает декреты и ордонансы, принятые в нем; принимает участие в рассмотрении законопроектов правительства; назначает на гражданские и военные должности, аккредитует послов и чрезвычайных посланников в иностранных государствах. С контрассигнацией

¹ Voisset M. L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958. Paris, 1969. P. 2.

министров осуществляется право созыва парламента на чрезвычайные сессии; по его решению палаты образуют Конгресс для ратификации поправок.

На практике Президент обладает большими правами, чем то следует по букве закона. Так, он принимает решение в областях, относящихся к компетенции правительства, когда в парламенте имеется "одноцветное" с Президентом большинство. Президенты обычно расширительно толкуют статью 13 конституции и присвоили себе право подписывать регламентарные акты, не рассматривавшиеся в Совете министров. Эти акты, имеющие нормативное значение, регулируют важные стороны государственной деятельности - полномочия некоторых членов правительства, статус военнослужащих, организацию обороны, статус супрефектов, членов административных судов и др. Президент порою открыто вторгается в компетенцию премьер-министра. Так, издание ордонансов на основе делегации, полученной от парламента, постановка вопроса о доверии и некоторые другие не обходятся без санкции Президента.

Президенту помогает в его деятельности личный аппарат, достигающий несколько сот человек. В состав аппарата входят кабинет, генеральный секретариат, военный штаб, несколько чиновников для особых поручений; все сотрудники этих служб лично назначаются Президентом.

Правительство - коллегияльный орган, состоящий из премьер-министра и министров. В соответствии с конституцией различаются: Совет министров - собрание министров под председательством Президента республики, и кабинет министров - собрание министров под председательством премьер-министра. Именно Совет министров осуществляет полномочия, принадлежащие по конституции правительству. Все акты, исходящие от этого органа, подписываются Президентом республики. Премьер-министр может председательствовать в Совете министров в очень редких случаях и только по специальному уполномочию Президента и по определенной повестке дня. Позиция премьер-министра, как и Президента республики, на практике весьма неоднозначна и его роль в управлении зависит от партийного состава Национального собрания.

Правительство назначается следующим образом: Президент республики подбирает кандидатуру на пост премьер-министра и назначает его. Последний подбирает министров и представляет Президенту, который их назначает. При выборе кандидата на пост премьер-министра Президент обладает значительной свободой. Это его личное право. Важно лишь то обстоятельство, чтобы при голосовании в Национальном собрании премьер-министру не было отказано в доверии. Другими словами, Президент должен учитывать расстановку партийных сил в нижней палате парламента. Вопрос о получении доверия весьма важен, поскольку он отражает взаимоотношения органов государственной власти. Новация Пятой республики состоит в том, что необязательно получать доверие в момент образования правительства, хотя статья 29 конституции предусматривает такую возможность.

Полномочия правительства делятся на осуществляемые им коллегиально и на осуществляемые лично премьер-министром. В первом случае они находятся под прямым воздействием Президента республики. Нововведением стало учреждение института несовместимости должности члена правительства с обладанием парламентского мандата, с какой-либо должностью профессионального представительства общенационального характера, а также со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью. Конституцией и органическим законодательством не запрещается совмещать членство в правительстве с обладанием мандата коммунального советника, с должностью мэра, члена и даже председателя генерального и регионального совета. Учрежденная статьей 23 конституции несовместимость министерской должности и парламентского мандата привела к усилению независимости исполнительной власти и подчинению министров прямому контролю главы государства (особенно, когда Президент и большинство мест в Национальном собрании принадлежат к одной и той же партийной группировке).

Особая роль в правительстве принадлежит премьер-министру. Он координирует работу министерств, контролирует ее, дает указания о составлении важнейших актов (бюджет, экономические планы и др.). Он председательствует в межминистерских комитетах; может председательствовать и в Совете министров. Премьер-министр несет ответственность за национальную оборону. Эти полномочия должны, однако, рассматриваться в совокупности с очень важными правами Президента республики. Полномочия премьер-министра в назначении военных и гражданских чиновников носят остаточный и делегированный характер. Важное значение имеет деятельность премьер-министра в области управления. Он "обеспечивает исполнение законов" (ст. 21 конституции). С соблюдением условий статьи 13, т.е. касающихся главы государства, он осуществляет регламентарную власть и издает декреты, не рассматриваемые в Совете министров. Эти декреты менее высокого уровня, чем принимаемые в Совете министров, издаются премьер-министром с контраггацией соответствующего министра. Различие между двумя названными видами регламентарных декретов весьма туманно и зависит от политических отношений между Президентом республики и премьер-министром. Если большинство мест в Национальном собрании принадлежит к той же партийной коалиции или партии, что и Президент, то премьер-министр, назначаемый без особых помех нижней палатой, как, впрочем, и сменяемый Президентом, становится первым советником и сотрудником Президента.

Премьер-министр обладает значительными правами в отношении парламента, некоторые из них он осуществляет лично, другие - в сотрудничестве с Президентом республики. Он может предлагать Президенту созвать парламента (ст.ст. 29, 30 конституции), когда тот не заседает; он обладает правом законодательной инициативы, лично участвует в подготовке законопроектов, может участвовать в работе парламентских комиссий и в палатах; в любое время он должен быть заслушан в них.

Премьер-министру принадлежит право созыва смешанных паритетных комиссий при разногласиях парламентских палат в отношении какого-либо законопроекта (ст. 45 конституции); он может просить Президента, чтобы тот предложил парламента повторно рассмотреть законопроект; ему принадлежит важное право ставить в Национальном собрании вопреку о доверии. Премьер-министр обладает личным правом передачи в Конституционный совет законопроекта с требованием признать его неконституционным, во-первых, и потребовать вынести решение о разграничении законодательной и регламентарной власти. Последним правом он широко пользуется. Премьер-министру помогает внушительный вспомогательный аппарат: его собственный комитет, генеральный секретариат планирования, генеральный секретариат национальной обороны, юридическая и технические службы и т.д. В его распоряжении находится генеральный секретариат правительства с его многочисленными службами.

Парламент состоит из двух палат: нижней - Национального собрания и верхней - Сената. Парламент собирается на одну сессию в году: она открывается в первый рабочий день октября и заканчивается в последний рабочий день июня. Причем число дней, в течение которых палаты могут заседать, не должно превышать ста двадцати. Впрочем, могут быть введены дополнительные дни заседаний. Кроме того, он собирается по полному праву во время чрезвычайного положения и после переизбрания Национального собрания, если второй четверг после выборов не приходится на обычную сессию. Чрезвычайные сессии парламента созываются с определенной повесткой дня либо по требованию премьер-министра, либо большинства членов Национального собрания. Всякий раз открытие и закрытие таких сессий осуществляется декретом Президента республики.

Для руководства работой каждая палата создает бюро. Помимо председателя палаты, играющего значительную роль в нижней и особенно в верхней палате, в бюро входят вице-председатели, секретари и кветоры. Председатель Сената в случае вакантности поста Президента республики временно исполняет его обязанности; каждый

¹ Статья 34 конституции строго ограничила законодательную компетенцию парламента. Премьер-министру теперь принадлежит право отменять и изменять законы и ордонансы, действовавшие до издания конституции 1958 г. в областях, относящихся теперь к регламентарному регулированию, т.е. премьер-министр может выступать как бы в роли "второго" законодателя. Он даже может отменять и изменять законы, принятые парламентом после 1958 г., если они изданы в областях, относящихся к регламентарной власти при условии, что при их издании правительство не возражало против них. В последнем случае лишь необходимо, чтобы такой закон был рассмотрен в Конституционном совете, который подтвердил бы, что он относится к области регламентарного регулирования.

председатель назначает по три члена в Конституционный совет; председатель Собрания председательствует в Конгрессе, когда ему для ратификации переданы поправки к конституции. С председателями должен консультироваться Президент республики, когда он намерен ввести в стране чрезвычайное положение. Председатели вправе решать вопрос о неприемлемости предложении законов и поправок, когда правительство заявляет, что сфера этих актов относится к регламентарной области. Оба председателя обеспечивают порядок и работу палат. Им принадлежит право вызова вооруженных сил.

Французскому парламенту присуща традиционная организация практической деятельности депутатов. Они входят в политические фракции, называемые политическими группами. Образование фракций подчинено выполнению некоторых требований: в Собрании она должна иметь не менее 20 членов, в Сенате - 14. Фракция должна опубликовать политическую декларацию, содержащую сведения о целях фракции. Если какой-либо парламентарий по своим взглядам не хочет входить в какую-либо фракцию, но из выгод административного характера может подчиниться дисциплине фракции, то такой парламентарий называется присоединившимся. Парламентарий может также остаться вне фракций: тогда он называется "незаписавшийся". Фракции играют важную роль в деятельности палат. Постоянные комиссии формируются на пропорциональной основе от численности политических фракций; таким же образом формируется бюро палаты. На практике, хотя это, в принципе, и запрещено регламентами палат, председатели фракций имеют ключи от электронного табло отсутствующих депутатов и сенаторов и голосуют за них.

Законодательные комиссии подразделяются на постоянные и специальные. Первые исследуют предлагаемые парламентариями и правительством законопроекты и в определенной мере осуществляют некоторые контрольные функции за деятельностью правительства. В Пятой республике ограничена численность постоянных комиссий до шести в каждой из палат, что привело к загруженности комиссий разнородными вопросами. Каждый парламентарий должен входить в состав какой-либо постоянной комиссии. Комиссии избирают свое бюро и председателя. Министры имеют свободный доступ в комиссии. Для выполнения контрольных функций комиссии могут собираться в межсессионное время. Правительство обязано предоставлять докладчикам финансовых комиссий все документы с тем, чтобы облегчить их деятельность. Но эта привилегия докладчиков финансовых комиссий не распространяется на докладчиков других комиссий. Комиссии, как правило, заседают при закрытых дверях.

Специальные комиссии создаются либо по требованию правительства либо палаты для изучения и рассмотрения определенного акта. Такие комиссии в Собрании включают 41 члена на основе пропорциональной численности фракций, и 24 члена, избираемых большинством голосов в Сенате. Однако, вопреки намерениям учредителей конституции (ст. 43) специальные комиссии не получили широкого распространения. Одна из причин - медлительность работы комиссий, занятость парламентариев в других делах своих палат.

Парламент может учреждать комиссии по расследованию и контролю (см. ниже) и особые комиссии (по снятию парламентской неприкосновенности, например).

Палаты парламента заседают раздельно. Резиденция Национального собрания - Бурбонский, а Сената - Люксембургский дворцы. Когда палаты собираются вместе, и притом это возможно лишь в единственном случае - для ратификации поправок к конституции, члены палат съезжаются в Версаль.

Правовое положение членов парламента не отличается чем-либо особенным от избранных представителей в других зарубежных странах. Парламентарии рассматриваются как представители всей нации и выполняют свои функции на основе представительного, а не императивного мандата, который согласно статье 27 конституции 1958 г. недействителен. Запрещение императивного мандата во французской правовой доктрине и законодательстве рассматриваются как одно из средств обеспечения независимости парламентария. Однако, эти юридические запрещения не распространяются на его партийную принадлежность. Во Франции отсутствует право отзыва парламентария. Рядовой избиратель может следить за деятельностью своего депутата по отчетам в прессе и в аудиовизуальных средствах информации. Обязательность публичного заседания, предоставление в палатах мест представителям средств информации, ведение официального протокола, фиксация выступлений каждого депутата и сенатора и публикация материалов парламентских обсуждений, печатание списка депутатов и сенаторов по каждому голосованию с указанием характера голосования каждого из них в определенной мере дают информацию о поведении депутатов.

Французский закон стремится обеспечить независимость парламентариев и самого представительного учреждения от посягательств исполнительной власти. К числу таких мер относятся правила о несовместимости должностей. Закон разрешает быть членами парламента лицам, должности которых указаны в его положениях, но эти лица должны отказаться от должности в течение определенного времени в случае избрания. Эти положения имеют цель не только обеспечить независимость парламентария, но предоставить депутату возможность посвятить себя парламентской деятельности. Личная независимость парламентария включает иммунитет, складывающийся из неотвеченности и неприкосновенности, и индемнитет, т.е. предоставление парламентарии материальных возможностей для обеспечения его занятий. Неотвеченность предполагает невозможность преследования парламентария за высказанные мнения или голосование при выполнении своих обязанностей. Эта неотвеченность не может быть снята палатой и распространяется на участие парламентария в работе палаты, в комиссиях, даже если действия парламентария были преступными (например, оскорблениями). Те же действия, совершенные в другом месте (на митинге, на собрании избирателей), не подпадают под эти правила и палата может разрешить преследование. Цель неотвеченности - дать парламентариям возможность свободно высказывать свои взгляды. Цель неприкосновенности - помешать преследованию члена парламента и оказанию на него давления. Неприкосновенность распространяется не на весь срок мандата, а лишь на период сессий, и только в этот период она может быть снята палатой. В межсессионный период конституция 1958 г. (в противовес основному закону 1946 г.) позволяет преследовать парламентария, коего арест может быть произведен только с разрешения бюро его палаты, за исключением случая задержания, на месте преступления, когда его преследование разрешено или когда он окончательно осужден.

Французские парламентарии получают весьма высокое денежное содержание. Вознаграждение призвано способствовать развитию профессионализма среди парламентариев. В Пятой республике жалование равно средней цифре между высшим и низшим окладами наиболее высокооплачиваемых государственных служащих. Оно делится на собственно парламентское жалование и жалование за участие в работе парламента, составляющее четверть основного. В принципе, вторая часть оплаты предназначена для снижения абсентеизма парламентариев. На практике удержания из второй части не производятся для неучаствующих в работе парламентариев. Помимо денежного содержания парламентарии обладают рядом других материальных привилегий. В 15-дневный срок, который следует за вступлением в должность, член нижней палаты обязан представить в бюро Национального собрания декларацию о своем имущественном положении, содержащую сведения о размере его собственного имущества, а в случае необходимости - общего имущества супругов или имущества, признаваемого неделимым в соответствии с положениями гражданского кодекса. Бюро обеспечивает секретность полученных деклараций, а также последующих изменений, которые в случае необходимости сообщаются депутатами. Депутат вносит новую декларацию не ранее двух месяцев и не позднее одного месяца до истечения его мандата, а в случае роспуска Национального собрания или прекращения мандата по другой причине, кроме смерти, - в течение последующих 15 дней. Бюро Национального собрания оценивает изменения в имущественном положении депутатов на основании деклараций. Указанный порядок призван обеспечить "финансовую чистоту" депутата в период его парламентской деятельности.

Функции французского парламента по форме мало чем отличаются от функций центральных представительных органов других зарубежных стран; они делятся на законодательные, экономические, контрольные, судебные и

внешнеполитические. Законодательная функция состоит в принятии простых законов, органических законов и в принятии законов, изменяющих конституцию.

В принятии простых законов особенностью является ограничение компетенции парламента. Статья 34 конституции устанавливает перечень вопросов, по которым парламент может законодательствовать. Все области, находящиеся за пределами упомянутых в этой статье, отнесены к ведению правительства. Споры о принадлежности той или иной сферы регулирования разрешаются Конституционным советом. Помимо точно установленного круга вопросов, по которому может законодательствовать парламент, его полномочия в этой сфере также ограничиваются: 1) возможностью для Президента республики действовать через голову парламента при проведении референдума на основании статьи 11 конституции; 2) возможностью делегирования парламентом своих полномочий правительству по определенным вопросам на основе статьи 38 конституции (см. ниже). Кроме простых, парламент принимает органические законы, для которых установлены некоторые особые правила. Прежде всего, до рассмотрения проекта органического закона в палате должно пройти 15 дней, т.е. в этом случае дается время для изучения законопроекта и определения своей позиции парламентскими фракциями и парламентариями. Во-вторых, органические законы, касающиеся Сената, должны быть приняты обеими палатами в идентичной редакции, т.е. правительство не может предложить Национальному собранию сказать "последнее слово" без согласия Сената. В-третьих, если правительство применяет процедуру смешанной паритетной комиссии, то органический закон в конечном счете может быть принят Национальным собранием, но только абсолютным большинством списочного состава, т.е. независимо от того, присутствуют ли депутаты на этом заседании, подадут ли они свой голос или не участвуют в голосовании.

Парламент имеет право изменять действующую конституцию, о чем мы уже говорили.

Экономические полномочия парламента включают прежде всего принятие экономических планов развития народного хозяйства, контроль за их реализацией, контроль за национализированным сектором экономики (последний осуществляют постоянные подкомиссии финансовых комиссий палат), принятие финансовых законов и законов об исполнении бюджета, принятие исправляющих финансовых законов, изменяющих закон о годовом бюджете. Парламент, однако, оказывает слабое влияние на судьбу государственного бюджета. Основную роль в его принятии играет правительство. Французский финансовый закон в обязательном порядке должен содержать две части - доходную и расходную. При прохождении финансового законопроекта непременным является требование ордонанса от 2 января 1959 г. о такого рода актах: вторая часть годового финансового закона не может обсуждаться какой-либо палатой до принятия первой части, т.е. части, регулирующей доходную часть бюджета.

Законодательная инициатива принадлежит премьер-министру и парламентариям. Президент республики формально правом такой инициативы не обладает. Правительственные законопроекты (существует различие в терминах - законопроекты вносятся правительством; законодательные предложения - проекты законов, вносимые парламентариями) подготавливаются соответствующими службами одного или нескольких министерств; проекты рассматриваются в Совете министров после того, как по ним будет получено заключение Государственного совета, в данном случае выступающего в качестве консультативного органа правительства. Проекты представляются в бюро одной из палат. Исключение - финансовые законопроекты; они обязательно вносятся в бюро Национального собрания. Законопредложения представляются в бюро той палаты, к которой принадлежат депутаты или политические фракции. Проекты получают порядковый номер. На основании ст. 40 конституции законопредложения не являются приемлемыми, если следствием их принятия было бы сокращение доходов или создание или увеличение расходов государства. Это требование сильно сокращает возможности парламентариев.

Следующий этап законодательной процедуры - направление проектов в постоянную или специальную комиссию. Комиссия, рассматривающая проект или предложение, обладает компетенцией в отношении этих актов в течение всего обсуждения. После включения проекта в повестку дня дальнейшая (обычная) процедура складывается из следующих этапов: общая дискуссия, постатейное обсуждение, голосование по проекту в целом. Сначала проходит первое чтение в палате, включающее названные стадии, и текст передается во вторую палату. Когда проект возвращается из нее, то проводится второе чтение. Могут быть третье, четвертое и т.д. чтения. Конференция председателей (на ее обязанности лежит установление повестки дня; она включает членов бюро палаты и председателей фракций) определяет продолжительность общей дискуссии в пределах установленной повестки дня. Установленное время распределяется между фракциями таким образом, чтобы каждой из них гарантировалось равное минимальное время.

На основании ст. 44 конституции правительству принадлежит право требовать от палаты единого голосования по всему обсуждаемому тексту или его части, с учетом лишь поправок правительства. Такая процедура называется "блокированным голосованием". Эта процедура позволяет правительству в любое время прервать дискуссию. При выдвинутых правительствам требования блокированного голосования регламенты палат предусматривают только 5-минутные выступления ораторов (по одному от фракции) для объяснения мотивов голосования.

Законопроект или законопредложение, принятое в первом чтении, передается в другую палату для первого чтения. Если получившая проект палата принимает его без изменения, то ее председатель передает окончательный текст президенту республики, а председатель другой уведомляется об этом. После передачи палатой проекта другая чаще всего отклоняет какие-либо статьи, изменяет другие, какие-то статьи остаются неизменными. Акт возвращается в первую палату для второго чтения; однако статьи, принятые обеими палатами, не могут более изменяться. Нормы, одобренные палатами в идентичной редакции, становятся окончательными на этой стадии процедуры. Другими словами, во втором чтении проводится обсуждение статей, в отношении которых палаты не пришли к единому мнению. Возможны случаи, когда одна из палат отвергает проект целиком. Если имеются разногласия между палатами по поводу акта, то процедура "челнока", т.е. передачи проекта из палаты в палату, будет продолжаться до тех пор, пока они не придут к единому мнению.

Чтобы избежать "челнока" конституция 1958 г. предусмотрела процедуру преодоления сопротивления Сената, но только тогда, когда этого хочет правительство. Ст. 45 конституции гласит: "Если в результате разногласия между палатами законопроект или законодательное предложение не было принято после двух чтений в каждой палате или если правительство потребует его срочного обсуждения, то после одного чтения в каждой из палат премьер-министр имеет право созвать заседание смешанной паритетной комиссии, уполномоченной предложить акт, касающийся положений, по которым остаются разногласия". Для ускорения прохождения проекта премьер-министр может, таким образом, потребовать введения срочной процедуры. Судьба проекта, выработанного смешанной паритетной комиссией (включает по 7 членов от палат), зависит от решения правительства. Если в 15-дневный срок правительство не передало текст смешанной паритетной комиссии на утверждение парламента, то палата, которая до созыва комиссии, последней обсуждала текст, может снова приступить к его рассмотрению на основе обычной, т.е. предусматриваемой "челночное" обсуждение процедуры.

Если правительство решило применять процедуру смешанной комиссии, то ее проект сначала передается в Национальное собрание, а затем в Сенат. Если в Собрание представлен текст смешанной комиссии, то внесенные поправки должны быть согласованы с правительством. Собрание сначала выносит решение по поправкам. После их принятия или отклонения Собрание выносит решение единым, блокированным голосованием по тексту в целом. Если Сенат принимает текст смешанной комиссии, то он становится законом. Если смешанной комиссии не удается принять компромиссный текст или если текст не принят палатами, то Собрание проводит новое чтение по последнему тексту, который был представлен Собранию до создания смешанной комиссии. Если этот текст получает одобрение Сената, то он становится законом. Если Сенат не принимает проекта после этого нового чтения, то правительство может потребовать от Национального собрания вынести окончательное решение (сказать "последнее слово"). Если правительство не потребовало, чтобы Собрание в 15-дневный срок с момента передачи текста, при-

нятого Сенатом в новом чтении, вынесло окончательное решение, то Собрание может продолжить работу над актом по обычной процедуре. В этом случае правительство не может более требовать от Собрания вынесения окончательного решения по данному акту. Таким образом, правительству в законотворчестве принадлежит большая роль. Если оно не желает вмешиваться в отношения палат, то проект может "ходить" из палаты в палату теоретически бесконечно. Но как только правительство решает провести какой-либо акт через парламент, то оно "включает" процедуру смешанной паритетной комиссии, исключая из процедуры Сенат. Правительство может также заявить о срочности проекта до конца общей дискуссии в палате, не предлагая при этом созвать смешанную паритетную комиссию, а рассчитывая принять закон путем обычной процедуры.

Прохождение через парламент финансовых законопроектов имеет некоторые особенности. Проект вносится в Национальное собрание не позже третьего вторника октября месяца предшествующего года. Собрание должно высказаться по этому проекту в первом чтении в 40-дневный срок после его внесения. Сенат должен принять решение в 20-дневный срок после передачи ему проекта. Если Собрание не приняло в целом в первом чтении проект в указанные 40 дней, то правительство передает первоначальный проект в Сенат; в случае необходимости оно вносит поправки, принятые Собранием и одобренные правительством. В этом случае Сенат должен высказаться в 15-дневный срок. Проект финансового закона рассматривается при соблюдении правил срочной процедуры. Если парламент не принял проект в 70-дневный срок после его внесения, то он может быть введен в силу путем издания ордонанса, подписываемого Президентом республики. Ограниченный срок рассмотрения финансовых проектов, жесткая процедура их принятия диктуются важностью этих актов для государства. Одновременно парламент поставлен в весьма стесненные рамки при их рассмотрении.

После принятия парламентом законопроект передается Президенту для промульгации. Глава государства может, однако, потребовать от парламента нового рассмотрения закона или некоторых его частей. В таком рассмотрении не может быть отказано. После процедуры в комиссии палаты акт вносится в повестку дня. Закон контрастируется премьер-министром и соответствующим министром и публикуется в официальном органе государства.

Делегация полномочий правительству осуществляется при наличии двух условий - при наличии у правительства программы и получении уполномочия парламента. Передача полномочий, кроме того, ограничена каким-либо временным отрезком. При соблюдении этих условий правительство может путем издания ордонансов принимать меры, которые обычно входят в сферу законодательного регулирования. Ордонансы правительства вступают в силу по их опубликовании в официальном органе государства. Эти ордонансы становятся недействительными, если законопроект об их утверждении не внесен в парламент до истечения срока, указанного делегирующим законом. Не имеет значения, будет ли принят закон об утверждении или не будет - важно, чтобы он был внесен. Такое внесение обеспечивает юридическую силу названным ордонансам. По истечении срока, предоставленного парламентом правительству для принятия ордонансов, последние могут изменяться только путем издания закона. Если парламент не утвердил проект закона о ратификации, то ордонансы должны рассматриваться как декреты правительства. Они могут быть обжалованы в Государственный совет, в данном случае выполняющим функции высшего органа административной юстиции.

Французский парламент применяет почти все известные формы контроля за деятельностью правительства; исключение составляет интерпелляция. Хотя ст. 156 регламента Национального собрания упоминает о ней, однако это право парламентариев должно подчиняться тем же правилам, что и резолюция порицания (см. ниже), и оно не дает каких-либо преимуществ автору интерпелляции, кроме получения слова в порядке приоритета. Все формы контроля могут быть разделены на две большие группы: 1) не содержащие прямых санкций в отношении правительства, кроме публичной огласки; 2) содержащие такую санкцию, ведущую к политической ответственности правительства. Первая группа осуществляется в обеих палатах парламента. Вторая - только Национальным собранием.

Парламенту известны многочисленные формы вопросов, которые задаются министрам; последние обязаны на них отвечать. Конституция 1958 г. не содержит каких-либо указаний на возможность образования в парламенте комиссий по контролю и расследованию. Создание таких органов предусмотрено ордонансом № 58 - 1100 от 7 ноября 1958 г. о деятельности палат парламента; комиссии имеют временный характер. Разница между комиссиями по расследованию и комиссиями по контролю состоит в том, что первые должны собрать информацию по определенным фактам, вопросам, событиям, а вторые - проводить проверку административной, финансовой или технической деятельности государственных служб или национализированных предприятий. Комиссии образуются путем принятия резолюции соответствующей палатой.

С контрольными полномочиями парламента связано право петиций и деятельность парламентского посредника. Право петиций состоит в том, что разного рода обращения направляются председателям палат. Петиции также могут передаваться парламентариям, которые делают на полях надпись и подписывают ее. Петиция, исходящая от скопления людей в общественном месте, не может быть принята. В 1973 г. во Франции был учрежден пост парламентского посредника, назначаемого на 6 лет в Совете министров; посредник не может запрашиваться непосредственно гражданами. Их заявления сначала должны направляться депутатам и сенаторам, которые передают их посреднику. Его полномочия ограничены. Собственными правами для восстановления нарушенных прав граждан посредник не обладает. "Когда жалоба кажется ему оправданной, - указывается в законах о посреднике 1973 и 1976 гг., - он дает рекомендации, которые ему представляются необходимыми для разрешения рассматриваемого дела и в случае необходимости он вносит предложения об улучшении деятельности соответствующего органа".

Политическая ответственность правительства означает, что депутаты Национального собрания могут заставить правительство уйти в отставку либо путем принятия резолюции порицания, либо отказав в доверии, запрошенным правительством. Только Собрание может решать вопрос о политической ответственности. Впрочем, последний абзац статьи 49 конституции указывает, что "премьер-министр имеет право просить Сенат одобрить декларацию об общей политике" правительства, а ст. 39 регламента Сената говорит, что "эта декларация становится предметом дебатов в палате, по окончании которых, если не поступило иного предложения, председатель консультируется с палатой о таком одобрении". Случаи подобного обращения известны; однако, исходя из действующих законоположений судьба правительства не ясна, даже если Сенат не одобрит указанную декларацию. Правительство в таком случае не обязано уходить во отставку.

Французский парламент характеризует значительная стесненность, если не "ущемленность" в пользовании волею доверия и резолюцией порицания. Вопрос о доверии - обоюдоострое оружие, поскольку и правительство и Национальное собрание в результате негативного голосования могут оказаться не у дел. Правительство может получить доверие в двух формах: в простой и в связи с принятием какого-либо законопроекта. В первом случае речь идет об ответственности правительства в целом - по его программе или по важнейшей его части, изложенной в декларации, которая может и не входить в правительственную программу. После формирования правительство само решает, предоставить ли на одобрение Национального собрания программу или декларацию. Весьма многочисленные правительства Пятой республики поступали по-разному, но большинство из них предпочитали представить декларацию. Больше того, конституция не обязывает представлять какую-либо программу или декларацию по получению правительством полномочий, и подобные случаи известны. Не представив программы или декларации, правительство может дожидаться внесения резолюции порицания со стороны депутатов (кстати, на невыгодных для них условиях - см. ниже).

Вопрос о доверии в связи с принятием законопроекта - открытый нажим правительства на Национальное собрание с целью заставить его принять удобный проект. Дебаты в таком случае откладываются на 24 часа, чтобы дать возможность депутатам внести резолюцию порицания, которая принимается с соблюдением более строгих правил,

чем решается вопрос о доверии. Поставив вопрос о доверии на основе третьего абзаца статьи 49 конституции правительство как бы вызывает Собрание против себя, но на неблагоприятных условиях. По истечении 24 часов Собрание собирается, чтобы принять решение: либо одобрить законопроект, либо внести резолюцию порицания. В обоих случаях, т.е. при внесении программы или декларации и постановке вопроса о доверии в связи с законопроектом, если Собрание выскажется негативно, то правительство должно вручить Президенту республики заявление об отставке. Названными положениями об ответственности правительства совсем не затрагивается личное право Президента распустить нижнюю палату парламента.

Наиболее грозное оружие Собрания - резолюция порицания (абз. 2 ст. 49 конституции) - сильно ограничено рядом процессуальных оговорок в пользу правительства. Во-первых, право внесения такой резолюции предоставлено не отдельному парламентария, а лишь группе депутатов, по меньшей мере составляющей десятую часть членов Собрания. Во-вторых, резолюция может голосоваться только через 48 часов после внесения. Этот срок введен для "размышления" депутатов и предоставления возможности отсутствующим принять участие в голосовании. В-третьих, для принятия резолюции требуется абсолютное большинство голосов членов, составляющих Национальное собрание. При этом подсчитываются лишь голоса, поданные за резолюцию порицания. Другими словами, это правило ведет к тому, что воздержавшиеся от голосования автоматически становятся на сторону правительства. Другое следствие этого правила - стремление упразднить абсентеизм депутатов. Воздержавшиеся, таким образом, поддерживают правительство. Последнее ограничение - запрещение авторам резолюции вносить аналогичную в течение той же сессии, обычной или чрезвычайной. Запрет не распространяется на случаи, когда депутаты вносят резолюцию порицания в ответ на постановку вопроса о доверии. Вследствие этого, если оппозиция располагает в Национальном собрании двумястами местами, то она в период сессии может вносить 3-4 резолюции порицания.

Таким образом, правительство, учитывая расстановку сил в Национальном собрании, может вообще не ставить вопроса о доверии, предоставляя депутатам право вносить резолюцию порицания и, пользуясь указанными процедурами моментами, получать для себя "льготный режим".

Внешнеполитические полномочия парламента сводятся к двум - объявлению войны и введению осадного положения в стране и к ратификации международных договоров.

Судебные полномочия французского парламента достаточно ограничены. К ним относится объявление амнистии и создание двух органов правосудия - Высокой палаты правосудия и Суда республики. Первая формируется для осуществления правосудия в отношении Президента республики за государственную измену. Эта палата включает 24 постоянных судьи и 12 их заместителей. После каждого переизбрания Национального собрания в месячный срок, следующим за первым заседанием, Собрание избирает 12 постоянных судей и 6 заместителей. В тот же срок после каждого частичного переизбрания Сената он избирает 12 постоянных судей и 6 заместителей. Выборы проводятся тайным голосованием. Для избрания необходимо получить абсолютное большинство голосов в каждой палате. Сама Высокая палата избирает председателя и двух его заместителей.

Резолюция о предании суду Высокой палаты принимается обеими палатами парламента в идентичных формулировках открытым голосованием и абсолютным большинством голосов членов их состава. В Национальном собрании для того, чтобы предложить резолюцию о предании суду Высокой палаты, требуются подписи не менее десяти части депутатов.

В июле 1993 г. был образован Суд республики для рассмотрения дел членов правительства по поводу преступлений или деликтов, совершенных ими при выполнении своих функций. До названной даты дела министров должны были рассматриваться Высокой палатой правосудия. Суд республики включает 15 членов, 12 из которых в равном числе избираются Национальным собранием и Сенатом после их полного или частичного обновления. Трех других членов представляет Кассационный суд, и один из этих членов председательствует в Суде. Каждый судья (и из числа парламентариев и из числа судей Кассационного суда) имеет своего заместителя. Любое лицо, считающее себя затронутым преступлением или деликтом, совершенным членом правительства при исполнении своих функций, может подать заявление в специально создаваемую комиссию по жалобам. Эта комиссия выносит по жалобе постановление о ее направлении в архив или генеральному прокурору республики при Кассационном суде с последующей целью обратиться жалобу к рассмотрению в Суде республики.

Органы конституционного контроля

Конституционный контроль во Франции отличается большим своеобразием и несколько выходит за рамки известных двух моделей конституционного контроля. Конституционность актов, исходящих от государственных органов, рассматривается различными органами: от парламента - Конституционным советом, от органов исполнительной власти - Государственным советом.

Конституционный совет включает две категории членов - по праву и по назначению. Первыми являются все бывшие Президенты республики; в этом качестве они остаются членами Совета пожизненно. Из числа этих членов может быть назначен и председатель Совета. Назначаемые члены получают свой пост в силу назначения тремя высшими органами государственной власти - Президентом республики, председателем Национального собрания и председателем Сената. Каждый из них назначает трех членов на ? лет; Совет обновляется на одну треть каждые три года. Другими словами, каждое из названных лиц назначает одного члена каждые три года. Каких-либо цензов для назначаемых членов не существует. При вступлении в должность члены Совета принимают присягу перед Президентом республики. Вступление в должность подчинено также условиям несовместимости: члены Совета не могут совмещать свою должность с другими должностями, указанными в законе, по общему правилу - с должностями в государственном аппарате, в государственном или частном секторе экономики. Членам Совета запрещено одновременно быть членами парламента, правительства. Экономического и социального совета, быть руководителем или ответственным лицом в какой-либо политической партии. Однако, члены Совета могут сохранять некоторые должности, например, оставаться профессорами в университетах. Мандат члена Совета невозобновляем; по истечении 9 лет он обязательно оставляет свою должность. Председатель Совета назначается Президентом республики. До настоящего времени председатели всегда назначались из числа "президентских" членов, хотя юридически может быть назначено и другое лицо.

Процедура рассмотрения дел в Совете закрытая и письменная; заседания Совета проводятся при закрытых дверях. Решение Совета публикуется в официальном органе государства.

Компетенция Конституционного совета весьма разнообразна; она в той или иной мере затрагивает и парламент и Президента республики. Совет рассматривает жалобы на правильность избрания членов обеих палат парламента, вопросы неизбиремости и несовместимости должностей, возникающие в отношении членов парламента. Регламенты палат парламента до их применения должны быть переданы в Совет, который выносит решение об их соответствии с основным законом. Какие-либо изменения в регламентах также передаются на рассмотрение Совета.

Конституционный совет обладает более широкой компетенцией в отношении избрания Президента республики, чем в отношении выборов парламентариев, поскольку Совет участвует в подготовке выборов, в производстве операций по выборам и в объявлении их результатов. Совет дает консультации правительству по организации выборов, кандидатуры на пост Президента представляются в Совет, и он составляет их список; Совет проверяет правильность выдвижения кандидатов, публикует составленный им список. Хотя законодательство не предусматривает при этом возможности обжалования, но на практике Совет не отказывается рассматривать жалобы. Совет не вмешивается в производство операций на выборах Президента; эти операции проводятся специальной назначаемой для этого Национальной комиссией по контролю; Совет, однако, следит за соблюдением принципа, согласно которому все кандидаты должны пользоваться во время избирательной кампании равными предоставленными госу-

дарством возможностями. При производстве голосования Совет наблюдает за его проведением и назначает для этой цели своих комиссаров. Общий подсчет голосов осуществляется под непосредственным наблюдением Конституционного совета, в который сообщаются результаты выборов на местах.

Если последовала смерть Президента республики, то он констатирует необходимость временного замещения этого поста; временным президентом становится председатель Сената. Совет также имеет право констатировать вакантность поста Президента республики, когда тот не может исполнять свои обязанности; затем он констатирует, что это состояние является окончательным и наличествует необходимость проведения новых выборов главы государства.

Конституционный совет участвует при введении в стране чрезвычайного положения на основании ст. 16 конституции. Президент республики, прежде чем ввести такое положение, должен провести консультации с премьер-министром, председателями парламентских палат и с Конституционным советом. Впрочем, такие консультации ни к чему не обязывают главу государства. Принятые меры Президентом в этот период рассматриваются Конституционным советом.

Конституционный совет, кроме того, наблюдает за проведением референдума и объявляет его результаты. В этом случае он консультирует правительство при подготовке и проведении такого голосования. Совет разбирает разного рода протесты на нарушения при проведении референдумов. Он следит за общим подсчетом голосов и объявляет результаты голосования.

Основная же функция Конституционного совета - рассмотрение соответствия ряда актов основному закону страны. Прежде всего, в обязательном порядке подлежат контролю органические законы до их промульгации или поправки к действующим органическим законам. Вторая обязательная категория актов - регламенты палат парламента. В отношении простых законов запрос Совета не является обязательным. До 1974 г. Совет редко запрашивался о таком соответствии. Наиболее часто запрашивал премьер-министр, менее часто - председатель Сената, а председатель Национального собрания и Президент республики - два других лица, обладавшие правом запроса, им не пользовались. В результате конституционного пересмотра 29 октября 1974 г. право запроса по поводу простых законов получили группы депутатов или сенаторов в 60 человек. Активность Совета сразу резко возросла.

На обязанности Конституционного совета лежит контроль за соответствием международных договоров основному закону. Во всех случаях речь идет о проектах международных соглашений; если договор ратифицирован, то он не может быть предметом конституционного контроля. Если соглашение признается не соответствующим основному закону, то оно не может быть ратифицировано до тех пор, пока не будет соответствующим образом изменена конституция. Правом запроса в таких случаях обладают Президент республики, премьер-министр, председатели парламентских палат, 60 депутатов или 60 сенаторов.

Наконец, на Конституционный совет возложены обязанности по разрешению споров о распределении компетенции между законодательной и исполнительной властями, т.е. между правительством и парламентом, поскольку ст. 37 основного закона устанавливает перечень сфер, в которых парламент может законодательствовать. Остальные области, таким образом, остаются в ведении регламентарной власти, т.е. в руках правительства. Кроме того. Совет выносит решения на основе статьи 41 конституции, если во время обсуждения законопроекта в какой-либо палате парламента выявится, что какая-либо поправка или предложение не входят в область законодательства или противоречат полномочиям, предоставленным в соответствии со статьей 38, т.е. в порядке делегированного законодательства и по этому поводу возникли разногласия между правительством и председателем соответствующей палаты.

Значение **Государственного совета** возросло после принятия конституции 1958 г., установившей новое соотношение между законодательной и регламентарной властью. Акты последней уже не рассматриваются в качестве изданных в развитие закона. Они приобрели самостоятельную и определяющую роль. В силу этого расширилась и приобрела самостоятельное значение функция контроля за актами исполнительной власти. Функция такого контроля со стороны Государственного совета не является специально выделенной, она реализуется при рассмотрении дел по обжалованию о превышении власти. Своими постановлениями Совет аннулирует акты, не соответствующие конституции. Давая свои консультативные заключения, Совет, кроме того, по целому кругу актов правительства может высказываться об их соответствии основному закону.

Консультативные и контрольные органы

Консультативные и контрольные органы призваны оказывать помощь правительству и парламенту в реализации их функций. Несколько особняком стоит Высший совет магистратуры, представляющий третью "ветвь" государственной власти и призванный обеспечивать независимость судебных органов.

Экономический и социальный совет формируется на корпоративной основе и включает представителей предпринимательских организаций, профсоюзов, лиц, назначаемых правительством. Совет запрашивается правительством. Консультативные функции Совета весьма значительны, хотя и не охватывают всех аспектов экономической и социальной деятельности государства. Эти функции включают две категории дел: 1. Дача консультативных заключений по инициативе правительства. Совет в обязательном порядке запрашивается по проектам программных законов и планов экономического и социального развития. Он может привлекаться к подготовке этих проектов. 2. Самому Совету предоставлена возможность действовать по собственной инициативе "с целью привлечь внимание правительства к реформам, которые, по мнению Совета, по своему характеру будут способствовать осуществлению задач", стоящих перед Советом. Совет может давать заключение об исполнении экономических планов или программ такого же характера.

Единственным исключением из сугубо консультативной деятельности является предоставление Совету права выделять из своего состава делегата для изложения мнения Совета перед парламентскими палатами.

Государственный совет, о котором мы говорили как об органе конституционного контроля, формально во главе имеет премьер-министра, которого может замещать министр юстиции. Фактическое руководство принадлежит вице-председателю. Государственный совет выступает в двойном качестве - как высший орган административной юстиции и как консультативный орган правительства. В качестве первого Совет осуществляет контроль за деятельностью административных органов. Решения последних могут обжаловаться в административных судах. Совет выполняет также обязанности кассационной инстанции в отношении апелляционных административных судов, и в отношении дел, поступающих из Счетной палаты. Суда бюджетной дисциплины и др.

Совет является "привилегированным советником" правительства. Согласно ст.ст. 38 и 39 конституции он дает предварительные заключения (причем в обязательном порядке) по законопроектам правительства на издаваемые правительством актам делегированного законодательства, по проектам "регламентов публичной администрации". В последнем случае консультативная роль Государственного совета отражается на наименовании актов правительства, называемых "декретами, рассмотренными Государственным советом". В равной мере Совет запрашивается по административным вопросам, когда это предусмотрено законодательными или регламентарными актами; Совет консультирует правительство и министров по юридическим вопросам и в некоторых случаях - по собственной инициативе может обращать внимание государственных органов на необходимость издания актов - в соответствии с общими интересами.

Счетная палата, впервые учрежденная в 1807 г., в настоящее время является высшей инстанцией, призванной в соответствии со ст. 47 конституции оказывать помощь парламенту и правительству в контроле за исполнением финансовых законов. К ней тесно примыкают Суд бюджетной и финансовой дисциплины и Центральный комитет по изучению стоимости и рентабельности государственных служб. При Счетной палате действует прокуратура, вклю-

чающая генерального прокурора и двух его заместителей, в задачу которых входит представлять государство и наблюдать за единством судебной практики.

Юридические полномочия Счетной палаты распространяются только на государственных бухгалтеров; не затрагиваются при этом правомерность действий распорядителей кредитов. В силу жестко проводимой во французском финансовом управлении разделения ответственности контроль за действиями распорядителей кредитов осуществляется Судом бюджетной дисциплины. Палата информирует высшие органы государственной власти о своих предложениях по улучшению финансового управления и о своих замечаниях по нему. Счетная палата, кроме того, с 1982 г. выступает в качестве апелляционной инстанции в отношении решений региональных счетных палат.

Суд бюджетной дисциплины - репрессивный орган, дополняющий Счетную палату. Он возглавляется председателем Палаты, вице-председателем является председатель секции финансов Государственного совета. В ведение Суда входят рассмотренные нарушения в использовании средств распорядителями кредитов. Суд может быть запрошен председателями парламентских палат, премьер-министром, министром финансов, министрами, в ведении которого произошли нарушения. Счетной палатой и генеральным прокурором при ней. Обращения в Суд практически поступают из Счетной палаты.

Еще один орган экономического характера - Центральный комитет по изучению стоимости и рентабельности государственных служб: создан в 1946 г. Он призван предлагать меры по сокращению стоимости и улучшению качества и рентабельности публичных служб в самом широком понимании этого слова.

Налоговый совет, учрежденный декретом от 22 февраля 1971 г., наблюдает за распределением налогов в областях наиболее заметных с точки зрения граждан - главным образом, за подоходным налогом.

Высший совет магистратуры - высший административный орган по делам французских судей и прокуроров. В качестве основной задачи имеет обеспечение независимости судебной власти. Он включает две палаты: одна компетентна в отношении судей, вторая - в отношении прокуроров. Обе палаты включают Президента республики и министра юстиции, а также других членов.

Палата Высшего совета магистратуры, компетентная в отношении судей, делает предложения о назначении судей Кассационного суда, первых председателей апелляционных судов и назначении председателей судов большой инстанции. Другие судьи назначаются по получении соответствующего заключения этой палаты. В качестве дисциплинарного совета палата выносит решения в отношении судей. В этом случае в ней председательствует первый председатель Кассационного суда.

Палата Высшего совета магистратуры, компетентная в отношении прокуроров, дает заключения при их назначениях, за исключением лиц, назначаемых на должность Советом министров. Палата в равной мере дает свое заключение о наложении дисциплинарных санкций в отношении прокуроров. В этом случае в Палате председательствует генеральный прокурор при Кассационном суде.

Региональное и местное управление и самоуправление

Система местных органов во Франции строится в соответствии с административно-территориальным делением. Выборные органы имеются в коммунах, департаментах и регионах. Коммуны (их насчитывается около 36 тыс.) составляют основу территориальной организации. Она управляется муниципальным советом и мэром, который является органом исполнительной власти. Совет управляет делами коммуны, принимая решения по вопросам, затрагивающим ее интересы, распоряжается имуществом, создает необходимые службы (больницы, рынки, строит дороги, учреждает школы, музеи и др.). Некоторые службы создаются в обязательном порядке (гражданского состояния, например). Совет принимает бюджет; в пределах закона ему предоставлено право устанавливать налоги.

Департамент - основная единица административно-территориального деления. С 1965 г. во Франции 96 департаментов; к ним следует прибавить заморские департаменты. К ведению генерального (департаментского) совета отнесено принятие бюджета и контроль за его исполнением, организация департаментских служб, управление имуществом департамента. Исполнительный орган департамента после реформы 1982 г. - председатель генерального совета вместо префекта. Председатель подготавливает и исполняет решения совета, несет ответственность за управление департаментом, является распорядителем кредитов, а также главой административных и технических служб департамента.

Самая крупная единица - регион; их 22 в метрополии; отдельными являются регионы Гваделупы, Гвианы, Мартиники и Реюньона. В метрополии каждый из регионов включает несколько департаментов. После реформы 1982 г. регион стал "территориальным коллективом" с собственным бюджетом и налоговыми поступлениями. Под регионализмом во французской литературе понимается система политической и административной децентрализации, предоставляющей каким-либо частям государства, обладающим некоторым географическим, историческим, этнографическим или экономическим единством (общностью); более или менее значительную независимость по отношению к центральной власти¹. Образование регионов вызывалось необходимостью преодоления препятствий в экономическом и социальном развитии вследствие существовавших узких административно-территориальных единиц. Небольшие размеры единиц перестали способствовать использованию природных, экономических и людских ресурсов. Регион был создан по образцу существовавших коллективов, особенно он похож на департамент. У них примерно одни и те же органы. Но есть и отличия: в каждом регионе учреждены экономические и социальные комитеты и региональный комитет по займам; в регионе действует своя счетная палата. Региональный совет избирает своего председателя, который является исполнительным органом власти в регионе. Он подготавливает и исполняет решения совета; он - распорядитель кредитов, управляет имуществом региона, руководит региональными службами. Экономический и социальный комитет не обладает полномочиями по принятию решений, он дает свои заключения администрации региона по многим вопросам, например, в отношении подготовки и исполнения национального плана в регионе, по проекту плана регионального развития. В состав комитетов входят четыре категории членов: представители предприятий и профессиональной деятельности; представители профсоюзов; представители "коллективной жизни" в регионе (различные социальные организации, защиты прав потребителей и др.); лица, назначаемые премьер-министром. На обязанности региона лежит проведение в жизнь мероприятий экономического, социального, санитарного и научного развития и мер по территориальному обустройству "при соблюдении целостности, автономии и полномочий департаментов и коммун" (закон от 2 марта 1982 г. о правах и свободах коммун, департаментов и регионов).

Французское местное и региональное управление строится на основе сочетания управления и самоуправления. Первое выполняют назначаемые сверху чиновники (комиссары республики, супрефекты и др.); второе - представлено выборными органами, о которых уже говорилось. Комиссар республики назначается в каждый департамент Советом министров. В регионе комиссар республики наиболее значительного департамента является комиссаром региона. После реформы 1982 г. комиссар республики (до этого он назывался префектом) в управлении департаментом как бы отошел на второй план. Он теперь не является исполнительным органом и не осуществляет административной опеки за решениями коммунальных и генеральных советов. Тем не менее роль лица весьма значительна. Оно представляет государство и правительство, и в этом качестве информирует их о всех событиях на подведомственной территории. Комиссар республики представляет "каждого из министров" и "несет ответственность за национальные интересы, за соблюдение законов и поддержание общественного порядка" (ст. 34 закона от 2 марта 1982 г.), руководит деятельностью государственных служб в департаменте; соответственно комиссар республики в регионе руководит деятельностью региональных государственных служб. Упразднение административной опеки не означает, что комиссар республики не может воздействовать на управление коммун, департамента и

¹ Vocabulaire juridique. Puble sous la direction de Gerrod Cornu. Pris, 1987. P. 672.

региона. Все Решения выборных органов исполняются "по полному праву", но эти акты в 15-дневный срок должны быть направлены представителю государства (т.е. комиссару республики), который может передать их по мотивам незаконности в административный суд для аннулирования. Финансовый контроль осуществляет Региональная счетная палата. Она проверяет счета местных коллективов, их законность и "надлежащее использование кредитов, фондов и ценностей".

В Париже государство представлено сразу двумя лицами - комиссаром республики и префектом полиции; власть последнего распространяется на соседние департаменты: Верхняя Сена, Сен-Сен-Дени и Вальде-Марн. Париж одновременно представляет и коммуну и департамент, а его орган - Совет Парижа - выступает то в качестве одного, то другого территориального коллектива в зависимости от характера решаемых вопросов. Исполнительная власть в Париже принадлежит мэру.

Судебная система

Основы судебной системы были заложены в 1958 г. при установлении режима Пятой республики, когда правительство на основе переходных положений (ст. 91 конституции) провело ряд реформ в области судостроительства и судопроизводства. Французское правосудие основывается на нескольких принципах: коллегиальность (с некоторыми исключениями) - решение принимается несколькими судьями; профессионализм (за некоторыми исключениями, в частности, когда участвуют присяжные); независимость, которая обеспечивается рядом гарантий (несменяемость не распространяется на магистратов административной юстиции). Закон 1977 г. установил принцип бесплатности правосудия: расходы при его осуществлении возлагаются на государство при рассмотрении гражданских и административных дел. Это правило не распространяется на уголовную юстицию: считается нормальным, что при ее осуществлении осужденное лицо несет расходы в отношении причиненного ущерба обществу и отдельным лицам. Еще один принцип - равенство перед правосудием и нейтральность судей, публичное рассмотрение дела (за некоторыми исключениями) и возможность двойного рассмотрения дела, т.е. в первой и апелляционной инстанциях, за некоторыми исключениями (по малозначительным проступкам, по искам с суммой менее 7 тыс. франков). Всегда имеется возможность кассационного обжалования.

По общему правилу (за исключением судов присяжных) уголовные и гражданские суды находятся в одном судебном учреждении. Судебная система Франции многоступенчата, и ее можно разделить на две ветви - собственно судебную систему и систему административных судов. Кроме того, есть суды со специальным назначением. Низшую ступень в системе судов общей юрисдикции занимают трибуналы малой инстанции. Их, как минимум, один в каждом главном городе департамента, в крупных судебных округах и иногда в крупных кантонах (т.е. в территориальной единице более высокого уровня, чем коммуна, но в настоящее время не имеющей своих выборных органов). Хотя дела в этом трибунале рассматриваются единолично судьей, но в суде состоит несколько магистратов. Магистратами в этом суде являются судьи трибунала большой инстанции, командированные на три года (возможно продление срока). Трибунал малой инстанции рассматривает все гражданские дела с суммой иска, не превышающей 20 тыс. франков, причем в этом случае отсутствует возможность апелляционного обжалования по искам до 7 тыс. франков. При рассмотрении уголовных дел этот суд называется трибуналом полиции. Он правомочен рассматривать нарушения, за которые возможно лишение свободы до двух месяцев и (или) штраф ниже 6 тыс. франков. В некоторых случаях этот трибунал может выполнять ряд нотариальных действий, печатывать имущество, выдавать документы о гражданстве и др.

Трибунал большой инстанции приходится один на департамент, но в больших департаментах есть по несколько таких трибуналов (всего 181). Эти трибуналы делятся на палаты (как минимум по гражданским делам и исправительный суд). Трибунал рассматривает гражданские дела, иски о собственности, дела о разводе, споры о гражданстве и др. Как правило, он заседает в составе трех судей, но по ряду дел может заседать и в составе одного судьи (по делам несовершеннолетних, рассматривающего гражданские и уголовные дела в отношении этих лиц). При трибуналах большой инстанции действуют следственные судьи, назначаемые на три года с возможностью повторных назначений. В некоторых таких трибуналах может быть по несколько следственных судей (70 - в Париже). По незначительным делам расследование проводится полицией. Когда трибунал большой инстанции заседает в качестве исправительного суда, то он действует в коллегиальном составе, хотя по некоторым делам может заседать и в составе одного судьи.

Во Франции существует 34 апелляционных суда, в юрисдикцию которых входит от 2 до 4 департаментов. Состав таких судов различен: в Париже такой суд имеет 25 палат, а четыре суда - только одну, которая меняет название в зависимости от характера рассматриваемого дела. Апелляционный суд всегда выносит свои решения коллегиально. Гражданско-правовая часть апелляционного суда включает по меньшей мере две палаты - по гражданским и по социальным делам. Часто имеется палата по торговым делам. В составе такого суда имеется обвинительная палата - по гражданским и по социальным делам. Часто имеется палата по торговым делам. В составе такого суда имеется обвинительная палата - одной из ее функций является функция дисциплинарного суда в отношении офицеров судебной полиции (офицеров МВД и военной жандармерии и др.). В этом суде также действует палата по делам несовершеннолетних. Независимо от апелляционного суда в каждом департаменте имеется суд присяжных; есть суды присяжных и по делам несовершеннолетних; обжалование решений этих судов производится в Кассационный суд. Состав суда присяжных - три члена, а его председатель обязательно является членом апелляционного суда. В состав суда входит 9 присяжных, подбираемых по спискам избирателей. Суд действует в сессионном порядке. Перед открытием сессии первый председатель суда путем жеребьевки подбирает 35 присяжных и 10 их заместителей; из этих лиц формируется коллегия присяжных. Выполнение обязанности присяжного обязательно под угрозой штрафа.

Во Франции действует значительное число судебных органов специального назначения: торговые суды, формируемые коммерсантами посредством двухстепенных выборов, советы приюдомов (всего в стране 281). Каждый совет включает 5 секций, рассматривающих дела в торговой сфере, промышленности, сельском хозяйстве, в сфере обслуживания. Советы, включающие на паритетных началах представителей наемных работников и предпринимателей, рассматривают дела, касающиеся трудовых соглашений. Кроме того, существуют 409 судов по арендным делам, учреждаемых на паритетной основе и рассматривающих споры между арендодателями и арендаторами.

Военные суды - исправительный трибунал и суд присяжных - рассматривают дела в соответствии с Кодексом военной юстиции. В военное время, а также во время осадного или чрезвычайного положения действуют территориальные трибуналы вооруженных сил и высший трибунал вооруженных сил.

На вершине судебной иерархии находится Кассационный суд. Он является кассационной инстанцией и имеет очень сложную структуру. В его состав входят пять палат по гражданским и одна - по уголовным делам. Некоторые дела рассматриваются в смешанном составе (не менее трех палат), когда дело затрагивает компетенцию нескольких палат с целью избежать создания противоречий внутри самого суда. Пленарное заседание Кассационного суда под руководством его первого председателя или старшего по возрасту председателя палаты правомочно выносить решения по жалобам после кассационного рассмотрения, а в некоторых случаях и при первом кассационном рассмотрении.

Во Франции в качестве отдельной существует ветвь административной юстиции, возглавляемая Государственным советом; в нее входят административные и апелляционные административные суды. Первых в стране насчитывается 25.

Прокуратура представлена прокурорами при судах на разных уровнях. Низший уровень - прокурор при суде большой инстанции, затем - генеральный прокурор с заместителями при апелляционном суде. Прокуратура при

Кассационном суде включает генерального прокурора, его первого заместителя и заместителей. Все прокуроры подчиняются министру юстиции. Они представляют в судах одну из сторон процесса - государство и поддерживают обвинение.

Глава 4. Современное конституционное право Германии

Германия - высокоразвитая индустриальная страна, входящая в "Большую семерку", член Европейского союза. Население страны - свыше 81 млн. чел. - преимущественно немцы; в Германии на протяжении нескольких веков проживают и два национальных меньшинства: лужицкие сербы (венды) - потомки славянской этнической группы (в землях Бранденбург и Саксония) - всего около 100 тыс. человек, и датчане (в земле Шлезвиг-Гольштейн) - около 50 тыс. человек. Эти группы населения имеют возможности для свободного развития своего языка и культуры. Датское меньшинство имеет собственное политическое объединение - Южношлезвигский союз избирателей, который в настоящее время представлен в выборных органах общин и обладает депутатским мандатом в земельном парламенте.

В Германии значительное число иностранных граждан - 6,8 млн. человек, большинство из которых принадлежат ко второму и третьему поколениям лиц, приехавших в поисках работы.

История современной Германии ведет отсчет с 3 октября 1990 г. - Дня национального единства - даты вступления Германской Демократической Республики в Федеративную Республику Германии. "Объединение означало, что ГДР с 3 октября 1990 г. оказалась в сфере территориального действия Основного закона ФРГ. С этого момента государственный и правовой порядок ГДР прекратил свое существование, а государственно-правовой порядок ФРГ распространялся на всю территорию бывшей ГДР"¹. Другими словами, с точки зрения конституционного права пять бывших земель ГДР стали составными частями Федеративной Республики Германии.

Объединение Германии не привело к возникновению нового государства. ГДР прекратила свое существование в качестве субъекта международного права, а ФРГ, продолжая существовать в качестве такового, увеличила свою территорию и численность населения. 2 декабря 1990 г. состоялся первый в истории объединенной Германии выборы в Бундестаг, принесшие победу коалиции ХДС/ХСС и СвДП.

Политические партии и профсоюзы

Германия - страна с многопартийной системой. Основной закон ФРГ одним из первых в конституционной истории зарубежных государств определил основные принципы правового статуса политических партий. Он, в частности, установил, что партии могут свободно создаваться (абз. 1 ст. 21), причем их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. Одновременно основной закон четко провозгласил, что партии по своим целям и действиям своих сторонников, стремящихся причинить ущерб основам свободного демократического строя или устранить его, либо поставить под угрозу существование ФРГ, антиконституционным (абз. 2 ст. 21), т.е. по сути запретил создание и деятельность таких партий. Вопрос о признании антиконституционности решает Федеральный конституционный суд (абз. 2 ст. 21).

Партии, согласно Основному закону, содействуют формированию политической воли народа. Некоторой особенностью правового статуса партий в ФРГ является закрепление в основном законе их обязанности представлять публичный отчет об источниках и расходовании своих средств, а также о своем имуществе (абз. 2 ст. 21). Конституция также установила, что федеральные законы подробно урегулируют вопросы, касающиеся политических партий (абз. 3 ст. 21). Среди таких законов важнейшим является принятый в 1967 г. закон о политических партиях (ныне действует в редакции 1988 г.)². В этом акте подробно определяются конституционно-правовой статус партий, вопросы их внутреннего устройства, выдвижения партиями кандидатов в депутаты, возмещения расходов на избирательные кампании, уравнивания шансов партий, ведения отчетности, об исполнении решений о запрете антиконституционной партии и др.

Закон четко устанавливает, что партии являются необходимой конституционно-правовой составной частью основ свободного демократического строя; что они выполняют задачи общественного значения посредством свободного постоянного участия в политическом волеизъявлении народа. Партии воздействуют на формирование политической воли народа во всех областях общественной жизни различными способами: оказывают влияние на формирование общественного мнения; стимулируют и углубляют политическое образование; воспитывают граждан, способных принимать на себя ответственность за дела общества; оказывают влияние на политическую деятельность парламента и правительства и т.д. - подчеркивается в законе.

Закон определяет партию, как объединение граждан, которое постоянно или длительное время оказывает влияние на формирование политической воли и желает участвовать в представительстве народа на уровне Федерации или земли. Членами партии могут быть только физические лица. Закон закрепляет основополагающую гарантию многопартийности, говоря о равном общественном положении всех партий.

Одновременно закон устанавливает ряд строгих требований и условий к созданию и функционированию политических партий - четкое наименование, наличие (в письменной форме) устава и программы, необходимые атрибуты устава, структура и органы (причем допускается создание партий только по территориальному принципу), права членов партии и т.д.

Как свидетельствует практика политической жизни страны, палитра политических партий ФРГ весьма разнообразна, есть партии правого спектра (Национально-демократическая партия Германии, Германский народный союз, Республиканцы), есть партии левого спектра (КПГ, Германский союз в защиту мира), партии экологического направления, партии центристские (ХДС, СДПГ), партии общегосударственные и действующие (точнее, имеющие организационные структуры) в пределах одной или нескольких земель и т.д.

Сегодня среди наиболее влиятельных следует назвать ХДС (Христианско-демократический союз), ХСС (Христианско-социальный союз), СДПГ (Социал-демократическая партия Германии). СвДП (Свободная демократическая партия); немалую роль в политической жизни страны играют ныне ПДС (Партия демократического социализма) и Партия зеленых. Также действует Крестьянская партия.

ХДС возникла после II-й мировой войны как объединение католико-клерикальных, консервативных и праволиберальных течений; как партия, чья стратегия станет базироваться на клерикальном социальном учении. Первоначально она трактовала себя как социальную, либеральную и консервативную народную партию, обращающуюся ко всем слоям населения, как партию, чья политика основывается на христианском понимании человека и его ответственности перед Богом. Она выступала за "социальную рыночную экономику", за базирующуюся на неолиберальных теориях более непрямую форму экономического регулирования, обеспечивающую широкую свободу предпринимательства. Ныне ХДС выступает за экологически ориентированную рыночную экономику, за свое превращение в партию "центра", которая не могла бы колебаться ни вправо, ни влево. Численность ХДС - около 658 тыс. членов.

¹ См. Забфферт В, Правовые и экономические проблемы после объединения Германии. // Государство и право. 1993, № 11. С. 92.

² Текст закона см.: Федеративная Республика Германия, Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991. С. 125-148.

³ В настоящее время ХДС действует во всех землях, за исключением Баварии, где функционирует ХСС.

⁴ Все данные о численности партий приводятся по состоянию на 31 декабря 1992 г. по Statistisches Jahrbuch fuer die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1994.

ХСС, именуемый немецкими теоретиками "баварским вариантом" ХДС, действует¹ только на территории земли Бавария и имеет сильную поддержку в местностях с католическим населением. Так же как у ХДС целью этого союза является построение экологически ориентированной социальной рыночной экономики; кроме того, ХСС выступает за соблюдение основных прав и свобод граждан, за признание роли семьи как "основной ячейки общества", значения религии как основы цивилизации, за превращение Германии в интерконфессиональное государство. Социальная база ХСС - люди, принадлежащие к средним слоям населения сел и мелких городов (с преобладанием крестьян). В составе ХСС - около 182 тыс. членов.

СДПГ - старейшая партия в Германии, основана в 1863 г. (как Всеобщий немецкий рабочий союз, чьим первым председателем был Ф.Лассаль). Она и ныне находит наибольшую поддержку среди рабочих и в промышленно-развитых регионах. В ее программе - экономическое преобразование рыночной экономики, социальная справедливость, экологическая перестройка индустриального общества. Она отклоняет идеи революционного преобразования общества, выступает за сохранение существующего государства и частной собственности на средства производства. Численный состав партия - свыше 880 тыс. членов, в ее рядах много женщин. Традиционно сильны связи СДПГ с профсоюзами.

СвДП, в которой после 1945 г. объединились группы прогрессивно-либерального и консервативно-либерального толка, представляет специфические интересы средних слоев, верхушки служащих и находит своих сторонников в их среде. Она, отталкиваясь от идей капиталистической конкуренции и свободной предпринимательской инициативы, выступает за свободную рыночную экономику, против огосударствления, обобществления, введения элементов планового хозяйства. Имеет поддержку у части интеллигенции крупных городов и т.д. Численность партии достигает свыше 103 тыс. членов.

Партии ХДС/ХСС и СДПГ считают себя народными организациями, которые не связаны с интересами определенных классов и групп и которые пытаются склонить на свою сторону людей различного социального происхождения и мировоззрения. Партийная система в ФРГ характеризуется дуализмом СДПГ и ХДС/ХСС, означая, что к власти поочередно приходит одна из двух этих политических сил; обе они гораздо крупнее, чем СвДП и "Зеленые". Вместе ХДС/ХСС и СДПГ на национальных выборах получают 80-90% голосов избирателей.

Партия зеленых сложилась из трех политических течений - студенческое движение протеста, гражданские инициативы различного толка, движение за мир; в отличие от иных партий и движений она пытается представлять не интересы определенных социальных групп, а интересы всего общества. В ее программе: отказ от злоупотреблений в отношении природы и человека; экологический гуманизм. При приоритетном отношении к экологии принятие мер по улучшению многих сфер жизни общества: энергетика, производство и транспорт, жилищное строительство, совершенствование институтов демократии, образование и наука и т.д. В составе партии зеленых свыше 31 тыс. членов.

Партия демократического социализма (ПДС) первоначально провозгласила себя наследницей Социалистической единой партии Германии, т.е. коммунистической партии. В настоящее время она выступает за рыночную экономику с высокой степенью социальной и экологической безопасности, за солидарность и справедливость, за наполненное смыслом проведение рабочего и свободного времени, за свободу и демократию и права человека, за охрану природы. ПДС наиболее реально считает средний путь между потерпевшим провал реальным социализмом и существующим капитализмом. Влияние ПДС довольно велико в "новых землях", т.е. на территории бывшей ГДР. Численность ПДС превышает 150 тыс. человек.

Большую роль в политической жизни Германии играют профессиональные союзы. В 1990 г. сразу же после объединения в стране существовало 16 профсоюзных организаций, крупнейшими из которых являлись германское объединение профсоюзов (в декабре 1992 г. в нем состояло более 11 млн. членов), Профсоюз строителей (в декабре 1992 г. более 705 тыс. членов). Профсоюз публичной службы и транспорта (в декабре 1992 г. включал свыше 2 млн. 114 тыс. членов). Союз германских служащих (1,1 млн. человек).

Средства массовой информации получили самое широкое распространение в ФРГ. Накануне объединения с ГДР в ФРГ выпускалось 356 ежедневных газет общим тиражом 20,8 млн. экземпляров, 5 воскресных газет тиражом в 3,9 млн. и 37 еженедельников с тиражом в 1,8 млн. экземпляров. В ФРГ установлены ограничения для концентрации печатной продукции. В 1968 г. был введен максимальный размер контроля за прессой в 40% от общего числа газет или в 40% от общего числа журналов. В то время наиболее мощная издательская группа А.Шпрингера контролировала 39,2% всех газет (65-70% в Берлине) и 17,5% всех журналов. Впоследствии Шпрингер сократил свой объем печатной продукции до 11%. В 1989 г. в стране у населения было 61,3 млн. радиоприемников и 43,7 млн. телевизоров.

В ФРГ все большее влияние приобретают так называемые гражданские инициативы на местном уровне с целью разрешения конкретных проблем: охрана окружающей среды, снижение уровня безработицы и т.д. На местном уровне нередко образуются независимые объединения избирателей, которым удается провести своих внепартийных кандидатов в органы местного самоуправления, несмотря на серьезную конкуренцию со стороны основных политических партий.

Основной закон ФРГ

Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. является четвертой в истории Германии конституцией; его предшественниками были имперские конституции 1849 г., 1871 г., 1919 г., Веймарская конституция; последняя провозгласила Германию республикой. Ныне действующий основной закон был принят Парламентским советом. В его состав входили 65 депутатов, которые представляли в то время все политические партии и были избраны ландтагами западногерманских земель; в качестве гостей в состав Совета входило 5 представителей от Берлина; председателем Совета был К.Аденауэр.

В основном законе нашли свое отражение традиционные черты германского буржуазного конституционализма; в нем был учтен опыт Веймарской конституции. В содержании акта заметно влияние западных держав-победительниц (США, Великобритании, Франции), ощутим общественно-политический компромисс послевоенного развития Германии, поскольку основной закон принимался на фоне подъема антифашистского и демократического движения в западных землях.

Конституция Германии носит название "Основной закон", что было обусловлено рядом обстоятельств: 1) стремлением к объединению Германии; после объединения действие закона должно было распространиться на всю германскую территорию; 2) временным характером его действия - до вступления в силу конституции, принятой свободным волеизъявлением всего германского народа.

Конституция базируется на ряде основополагающих принципов: демократизм, парламентаризм и разделение властей, плюрализм, равенство и т.п. Одним из главных является принцип федеративного устройства государства; согласно абз. 3 ст. 79 основного закона не допускается изменения его норм, затрагивающих разделение федерации на земли, принципы сотрудничества земель в законодательстве и т.д. Столь строго основной закон охраняет и такие принципы как достоинство человека, народный суверенитет, связанность законодательной власти конституционным строем, а исполнительной власти и правосудия - законом и правом.

ФРГ определяется основным законом как демократическое и социальное федеративное государство (абз. 1 ст. 20). Вся государственная власть исходит от народа, которая осуществляется им путем выборов и голосований, т.е. непосредственно и через выборные органы. Основной закон устанавливает гарантии функционирования ФРГ как демократического государства, закрепляя нормы о существовании многопартийной системы, представительных

¹ Точнее, имеет свои организационные структуры.

органов, прав и свобод граждан, местного самоуправления, независимого суда и др. В акте закрепляется специальное положение о том, что все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить конституционный строй, если иные средства не могут быть использованы (абз. 4 ст. 20).

Основной закон (хотя и в несколько приглушенном виде) говорит о ФРГ (землях) как о правовом государстве (едва ли не впервые в Европе) и о его основополагающих признаках, в частности, устанавливая, что все граждане, органы и организации (публичные и частные) обязаны подчиняться праву (ст.ст. 1, 2, 5, 9, 10, 11, 12, 14, 19 и др.), что судьи независимы и подчиняются только закону (ст. 97), что не допускается создание чрезвычайных судов (ст. 101) и придание закону обратной силы (ст. 103) и т.д.

В основном законе записано, что общепризнанные нормы международного права являются составной частью внутреннего права ФРГ (т.е. федерального права). Он закрепляет примат таких норм перед нормами федерального права и подчеркивает, что эти нормы порождают права и обязанности непосредственно для лиц, проживающих на территории ФРГ (ст. 25).

Стремясь преодолеть тоталитарное прошлое, учитывая уроки поражения во второй мировой войне, основной закон четко провозглашает, что действия, способные нарушить мирное сосуществование народов и предпринимать с этой целью, в частности, для подготовки к ведению агрессивной войны, являются антиконституционными и должны наказываться (абз. 1 ст. 26). Оружие, предназначенное для ведения войны, может изготавливаться, ввозиться и поступать в оборот только с разрешения Федерального правительства (абз. 2 ст. 26).

В конституции отсутствует специальный раздел об основах экономического строя; в ней записаны (причем в разделе об основных правах) лишь положения о собственности. В частности, установлено, что собственность и право наследования гарантируются. Их содержание и пределы устанавливаются законами (абз. 1 ст. 14); отчуждение собственности возможно только в целях общего блага, оно может производиться по закону или на основании закона при возмещении, справедливо учитывающим интересы общества и лиц, которых затрагивает отчуждение (абз. 3 ст. 14). Одновременно подчеркивается, что собственность обязывает - пользование ею должно служить общему благу (абз. 2 ст. 14).

Кроме того, основной закон определяет, что земля, недра, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, который регулирует вид и размеры возмещения (ст. 15).

Конституция закрепила в ФРГ строй парламентарной республики и федеративную форму территориального устройства.

Обращает на себя внимание еще одна особенность основного закона ФРГ: включение в него значительного числа норм о возможностях и условиях объявления в стране особого режима (состояние напряженности - ст. 80-а, состояние обороны - более десятка статей под литерами от "а" до "л" и общей цифрой 115), что по сути является одной из разновидностей режима чрезвычайного положения, которым в силу ряда причин (и прежде всего исторических) в основном законе даже не упоминается. Правда, эти нормы были включены в 1968 г. - в период "холодной" войны, но их присутствие в акте имеет и вполне определенный подтекст, поскольку основной смысл чрезвычайного законодательства "отражение опасности, угрожающей существованию или основам свободного демократического строя Федерации или земли" (ст. 87-а).

Основной закон ФРГ относится к числу жестких конституций по способу его изменения. Он может быть изменен только законом, который его специально изменяет или дополняет; такой закон должен быть принят большинством в две трети голосов депутатов Бундестага и две трети голосов членов Бундесрата (абз. 1 и 2 ст. 79). За более чем 46 лет действия основного закона было принято свыше 41 закона о внесении поправок и дополнений.

Правовое положение личности

Нормы о правах, свободах и обязанностях закреплены в разделе I основного закона "Основные права", что говорит о значении, которое законодатель придавал этому институту. Положения, касающиеся прав, свобод и обязанностей, содержатся и в иных разделах конституции (разделе II "Федерация и земли"; разделе III "Бундестаг"; разделе VII "Законодательство федерации", разделе IX "Правосудие", разделе XI "Переходные и заключительные положения" и т.д.).

В основном законе довольно четко определено, кому предоставляются закрепленные им права и свободы, на кого возлагаются обязанности: это - человек, каждый немец (т.е. по сути гражданин ФРГ)¹. Особенностью конституции является распространение основных прав (свобод) и на отечественные юридические лица, если по своей сути эти права могут быть к ним применены (абз. 3 ст. 19).

На первом плане в основном законе закреплены важнейшие принципы правового статуса личности, гражданина: достоинство человека, право каждого на свободное развитие своей личности, равенство. В нем четко установлено, что "достоинство человека неприкосновенно. Уважать и защищать его - обязанность всякой государственной власти". И далее подчеркнуто, что "немецкий народ поэтому считает неприкосновенные и неотчуждаемые права человека основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости на земле" (абз. 1 и 2 ст. 1).

Принцип равноправия в конституции ФРГ зафиксирован следующим образом: во-первых, "все люди равны перед законом" (абз. 1 ст. 3); во-вторых, "мужчины и женщины равноправны" (абз. 2 ст. 3). В акте четко установлено, что "никому не может быть причинен ущерб или оказано предпочтение по признакам пола, происхождения, расы, языка, места рождения и родства, вероисповедания, религиозных или политических взглядов" (абз. 3 ст. 3). В основном законе также специально подчеркивается, что внебрачным детям в законодательном порядке обеспечиваются такие же условия физического и умственного развития и их положение в обществе, как и детям, родившимся в браке (абз. 5 ст. 6); что "каждый немец имеет в каждой земле равные гражданские права и обязанности" (абз. 1 ст. 33), а также, что "каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности" (в соответствии со своими склонностями, способностями и профессиональной квалификацией) - абз. 2 ст. 33).

Первоочередное внимание в основном законе уделено личным, а также политическим правам и свободам; есть в нем и нормы, закрепляющие социально-экономические и социально-культурные права и свободы.

Среди личных прав и свобод - право каждого (т.е. не только гражданина ФРГ) на жизнь и физическую неприкосновенность; ненарушимость свободы личности; при этом подчеркивается, что вмешательство в эти права допускается только на основании закона (абз. 2 ст. 2). Еще одно право - неприкосновенность жилища; в конституции установлено, что обыски могут быть разрешены только судьей, и что проникновение в помещение и ограничение свободы действий проживающего в нем (и т.п.) могут (по общему правилу) иметь место только в целях защиты от общей опасности или опасности для жизни для отдельных лиц, а также на основании закона для предотвращения непосредственной угрозы общественной безопасности и порядку (в т.ч. для борьбы с эпидемиями, охраны молодежи, которой угрожает опасность и т.д. - ст. 13).

Основной закон гарантирует и неприкосновенность тайны переписки, а равно почтовой, телеграфной и иной электросвязи, ограничения которой возможны только на основании закона; при этом установлено, что если такое ограничение служит защите основ свободного демократического строя, либо существования Федерации или одной из земель, а также обеспечению их безопасности, то этот закон сможет установить, что заинтересованному лицу о таких ограничениях не сообщается, а вместо судебной защиты осуществляется контроль со стороны специальных органов, формируемых народными представительствами (ст. 10).

Основным законом гарантируется также свобода передвижения на всей федеральной территории; ограничение этой свободы возможно лишь законом или на основе закона, и только в случаях, когда у конкретного лица отсутст-

¹ Об особенностях подхода германского законодателя к вопросу гражданства см. ниже.

вует материальная основа для его осуществления (в результате чего возникли бы особые тяготы для общества) или когда такие ограничения необходимы для предотвращения опасности, угрожающей основам свободного демократического строя Федерации или земли или их существованию, или для борьбы с опасностью эпидемий, для принятия мер против стихийных бедствий и последствий особо тяжких катастроф, для защиты молодежи от безнадзорности и предотвращения преступлений (ст. 11).

Конституция устанавливает, что брак и семья находятся под особой охраной государства, что забота о детях и их воспитание является естественным правом родителей и первой их обязанностью, что за их выполнением государство осуществляет надзор; что каждая мать имеет право на защиту и попечение общества. Вместе с этим дети могут быть отделены от семьи против воли лиц, уполномоченных на их воспитание, только на основании закона, если такие лица не выполняют своих обязанностей или дети по другим причинам находятся под угрозой остаться без надзора (ст. 6).

Большим своеобразием отличаются формулировки статьи основного закона о воинской обязанности, где установлено, что мужчины, достигшие 18-ти летнего возраста, могут быть обязаны нести службу в вооруженных силах, федеральной пограничной охране или частях гражданской обороны. Предусмотрена и возможность заменяющей (альтернативной) службы для тех, кто по мотивам совести (вероисповедания и др.) отказывается от военной службы с оружием в руках. В период состояния обороны к гражданскому обслуживанию (т.е. без оружия) санитарно-лечебных учреждений могут быть (законом или на основе закона) привлечены и женщины (ст. 12а).

Основной закон провозглашает также ненарушимость свободы вероисповедания, совести и свободы провозглашения религиозных и мировоззренческих взглядов; гарантирует беспрепятственное отправление религиозных обрядов и подчеркивает, что никто не может быть принуждаем против своей совести к военной службе с оружием (ст. 4). Он также специально подчеркивает, что пользование гражданскими и политическими правами, доступ к государственным должностям, а также права, приобретенные на государственной службе, независимы от исповедуемой религии, и что никому не может быть причинен ущерб по причине его приверженности или неприверженности к какому-либо вероисповеданию или мировоззрению (абз. 3 ст. 3).

Основной закон устанавливает широкий круг политических прав, провозглашается право каждого свободно выражать и распространять свое мнение устно, письменно и посредством изображения, а также беспрепятственно черпать информацию из общедоступных источников. Гарантируются также свобода печати и свобода информации посредством радио и кино. Установлено, что цензуры не существует. Вместе с тем записано, что границы этих прав определяются нормами общих законов, положениями об охране молодежи и чести личности (ст. 5).

Гарантировано право всех немцев собираться мирно и без оружия, без предварительного заявления или разрешения, при этом предусмотрено, что для собраний под открытым небом это право может быть ограничено законом или на основе закона (ст. 8).

Всем немцам предоставлено право создавать союзы и общества; при этом оговорено, что объединения, цели и деятельность которых противоречат уголовным законам или направлены против конституционного строя или против идеи взаимопонимания между народами, запрещаются (ст. 9).

Основной закон также предоставляет право каждому письменно обращаться индивидуально или совместно с другими в компетентные учреждения или народные представительства с просьбами или жалобами (ст. 17).

Конституция не содержит особой нормы в управлении государством, однако в ней подчеркивается, что вся государственная власть исходит от народа, что эта власть осуществляется путем выборов и голосований (через органы государства), что выборы в стране всеобщие, прямые, равные, тайные и свободные (ст. 20, ст. 28, ст. 38).

К социально-экономическим правам и свободам, закрепленным в конституции, относится право всех немцев свободно избирать профессию, место работы, а также - запрет принудительных работ, кроме случаев обычной, всеобщей и разной для всех публичной повинности; принудительный труд допускается только при лишении свободы по приговору суда (ст. 12). Сюда же относится и право создавать объединения для охраны и улучшения условий труда и экономических условий, гарантированное каждому и представителям всех профессий, причем конституция объявляет соглашения, стремящиеся ограничить это право или затруднить его осуществление, недействительными, а направленные на это меры - незаконными (абз. 3 ст. 9).

Основной закон провозглашает, что гарантируются собственность и право наследования и что их содержание и пределы устанавливаются законом. Вместе с тем, он устанавливает, что собственность обязывает, что ее использование должно одновременно служить общему благу и т.д.

Большим своеобразием отличается подход германского законодателя к вопросу о социально-культурных правах и свободах.

В конституции, в частности, записано, что искусство и наука, исследования и преподавание свободны; при этом подчеркивается, что свобода преподавания не освобождает от верности конституции (абз. 3 ст. 5). В конституции также установлено, что все немцы имеют право свободно избирать для себя место получения образования (абз. 1 ст. 12).

Подробно регулируются в ней вопросы школьного дела; в частности, определяется, что все школьное дело находится под надзором государства, что преподавание религии в государственных школах, за исключением неконфессиональных, обязательно; однако лица, уполномоченные на воспитание детей, имеют право решать о религиозном их обучении. Закрепляется право открытия частных школ (при соблюдении ряда условий), а также запрещение функционирования подготовительных школ (ст. 7). В Конституции также оговорено, что вопросы профессионального обучения могут регулироваться законом или на основании закона.

Отличительной особенностью основного закона является и регулирование в нем вопросов гражданства (что было обусловлено как рядом исторических причин - в частности, преследованием всех "инакомыслящих" в период фашизма, так и политических причин, например, существованием до октября 1990 г. двух германских государств); речь в нем идет о таком понятии, как "немец". Иными словами (по смыслу формулировок ст. 11б), немцем является каждый, кто обладает немецким гражданством или нашел убежище в качестве беженца, перемещенного лица немецкой национальности и т.д. Причем в основном законе (его разделе об основных правах) четко установлено, что никто не может быть лишен германского гражданства. Утрата гражданства возможна только на основании закона, а против воли заинтересованного лица лишь в том случае, если оно не станет лицом без гражданства. В конституции также записано, что ни один немец не может быть выдан иностранному государству (ст. 16).

В основном законе закреплено и право убежища для лиц, подвергающихся политическим преследованиям (ст. 16).

Важной особенностью правового положения личности в ФРГ стало закрепление ограничений в осуществлении прав и свобод. В конституции содержится общая концепция этого института. Каждый имеет право на свободное развитие своей личности при двух условиях: 1) поскольку он не нарушает прав других; 2) поскольку он не посягает на конституционный строй или нравственный закон (абз. 1 ст. 2). Вместе с тем оговорено, что тот, кто злоупотребляет свободой мнений, в особенности свободой печати, свободой преподавания, свободой собраний, объединений, тайной переписки и т.д., собственностью или правом убежища для борьбы против основ свободного демократического строя, лишается этих основных прав; факт лишения и объем его определяется Федеральным конституционным судом (ст. 18).

В основном законе установлено, что возможно ограничение какого-либо основного права законом или на основе закона; такой закон должен носить общин характер, а не применяться к отдельному случаю; в законе должно быть названо это право с указанием статьи конституции. При этом подчеркивается, что содержание основного права ни в коем случае не должно быть затронуто (ст. 19). Ограничение ряда основных прав возможны для соот-

ветствующих лиц законами о военной и заменяющей ее службе, а также для гражданского населения и иных категорий лиц, - законами, предназначенными для целей обороны.

В конституции закреплены и важнейшие гарантии основных прав и свобод; среди них - во-первых, ее норма, устанавливающая, что перечисленные в конституции права и свободы обязательны, как непосредственно действующее право, для законодательной власти, исполнительной власти и для судебной власти (абз. 3 ст. 1); во-вторых, положения о возможности лица, чьи права нарушены публичной властью, обратиться в суд¹ (абз. 4 ст. 19); в-третьих, об ответственности государства или ведомства, на службе которого состоит лицо, нарушившее свои служебные обязанности перед третьими лицами, за действия своего служащего (ст. 34); а также, разумеется, записанные в основном законе гарантии конкретных прав и свобод.

Выборы и референдум

В основном законе ФРГ записано, что государственная власть осуществляется народом путем выборов и голосований, а также через специальные органы - законодательные, исполнительные и судебные (абз. 2 ст. 20). В нем также установлено, что выборы (в Бундестаг и представительные органы земель, округов и общин) всеобщие, прямые, свободные, равные и тайные (абз. 1 ст. 28, абз. 1 ст. 38). Применительно к выборам в Бундестаг определено, что право избирать имеют лица, достигшие 18 лет, а право быть избранным - с возраста гражданского совершеннолетия (абз. 2 ст. 38) и что подробности установит федеральный закон (абз. 3 ст. 38).

Ныне действует федеральный закон о выборах в Бундестаг в редакции 1975 г. (с последующими изменениями и дополнениями). В нем записано, что активным избирательным правом обладают все немцы, которые достигли 18-летнего возраста, владеют не менее 3-х месяцев жильем, находящимся в пределах территории, на которую распространяется действие этого закона, или обычно там проживают и не лишены избирательного права (абз. 1 § 12)². Более высокие требования установлены в законе применительно к пассивному избирательному праву (§ 15).

Особенностью избирательной системы ФРГ является сочетание в ней элементов системы пропорционального представительства и мажоритарной системы: поскольку половина депутатов Бундестага избирается в одномандатных избирательных округах, а остальные по партийным спискам (земельным спискам) при наличии "пятипроцентной оговорки", означающей, что партия, получившим менее 5% голосов избирателей на территории всей страны мест в Бундестаге не предоставляется.

Каждый избиратель имеет два голоса - первый для избрания депутата по избирательному округу, второй - для голосования по земельному списку кандидатов. В первом случае избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов; при равном количестве голосов вопрос решается жеребьевкой. Очень сложен порядок распределения мандатов по земельным спискам; вкратце это происходит следующим образом: подсчитываются только "вторые" голоса, полученные каждой партией; в соответствии с их числом и соотношением определяется все количество мандатов, получаемых конкретной партией, затем половина мандатов распределяется между кандидатами, победившими в избирательных округах, а остальные отдаются кандидатам, включенным в партийные списки.

При выборах в избирательном округе предложение о кандидатах могут вносить политические партии, а также лица, обладающие активным избирательным правом (не менее 200). При этом предложение о кандидате должно содержать имя только одного кандидата; каждый кандидат может быть предложен только в одном избирательном округе, и только в одном предложении о кандидате по данному избирательному округу. Земельные списки кандидатов могут быть представлены только партиями. Каждый кандидат может быть выдвинут только в одной земле, и в ней он может быть внесен только в один партийный список.

День выборов назначает федеральный президент, он должен приходиться на воскресенье или на установленный законом нерабочий день. Голосование осуществляется лично избирателем, к нему допускается лишь тот, кто внесен в список избирателей или имеет удостоверение на право голосования; предусмотрена и возможность голосования по почте. Избиратель голосует посредством официальных избирательных бюллетеней в официальных конвертах, разрешено использовать и счетные машины - при обеспечении тайны голосования - для "облегчения голосования и подсчета голосов"; в этом случае избирательный бюллетень, конверты и урны не используются.

Если место какого-либо депутата становится вакантным, то мандат получает кандидат в списке сразу за последним избранным, даже если освободившийся мандат был получен в округе. Если освобождается место независимого кандидата, избранного в округе унитарным голосованием, то в соответствующем округе проводятся частичные выборы. Эти выборы должны состояться в течение 60 дней по открытии вакансии.

Основной закон закрепляет возможность проведения референдума, осуществления народной инициативы, а также проведения народного опроса в связи с изменениями территориального деления Федерации. Он определяет, что территория Федерации может быть изменена федеральным законом с тем, чтобы земли соответственно их величине и экономическим возможностям могли эффективно выполнять возложенные на них задачи. При этом, подчеркивается в конституции, должны приниматься во внимание общность земель, исторические и культурные связи, хозяйственная целесообразность, требования развития региональной инфраструктуры и территориального планирования.

При этом в конституции предусмотрено, что мероприятия по новому делению федеральной территории определяются федеральным законом, который нуждается в утверждении путем референдума; мнение заинтересованных федеральных земель должно быть учтено (абз. 2 ст. 29).

Референдум проводится в землях, из территорий или частей территорий которых должна быть образована новая земля или земля с новыми границами (заинтересованные земли). Голосование проводится по вопросу: должны ли заинтересованные земли оставаться в прежних границах или должна быть образована новая земля или земля с новыми границами.

Народная инициатива возможна на ограниченной территории со взаимосвязанным населением и хозяйством, части которых находятся в нескольких землях, причем население этой территории составляет не менее 1 млн. человек. Суть ее состоит в том, что 1/10 часть избирателей, проживающих на такой территории и имеющих право выбирать в Бундестаг, может потребовать решения вопроса о принадлежности этой территории к одной земле, то в течение 2-х лет федеральный закон должен определить, будет ли изменена ее принадлежность к земле или в заинтересованных землях будет проведен народный опрос.

Цель народного опроса - установить, получит ли одобрение предлагаемое законом изменение принадлежности территории (к одной земле). Народный опрос может касаться различных предложений (однако не более 2-х).

Для действительности решений, принятых на референдуме и путем народного опроса, необходимо их принять большинством голосов, причем оно должно составлять не менее четверти голосов избирателей, пользующихся правом выбирать в Бундестаг.

Подробное регулирование вопросов проведения референдума, народного опроса и осуществления народной инициативы, как установил основной закон, должно быть произведено специальным федеральным законом. Соответствующие нормы определены законом 1979 г. о процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса, проводимых в соответствии со ст. 29 основного закона.

В этом законе установлено, что процедура народной инициативы может быть осуществлена по ходатайству о ее разрешении, подписанному лично и собственноручно не менее чем 1% избирателей, участвовавших на последних

¹ Как правило, это суд общей юрисдикции. Возможно обращение и в Федеральный конституционный суд (см. ниже).

² Лишение активного избирательного права возможно по приговору суда, при лишении дееспособности или нахождении под опекой ввиду умственной неполноценности, при нахождении в психиатрической клинике (согласно нормам Уголовного кодекса) - § 13 Закона.

выборах в Бундестаг и проживающих на территории, о судьбе которой предстоит принять решение, что предметом народной инициативы является акт о приобретении территории единой земельной принадлежностью.

Процедура народной инициативы состоит в так называемой регистрации ее участников, т.е. лиц, обладающих правом избирать в Бундестаг и не менее чем в течение 3-х месяцев владеющих на соответствующей территории жильем, специальными органами. Лицо, обладающее правом на регистрацию и желающее участвовать в процедуре народной инициативы, должно лично и собственноручно произвести регистрацию на регистрационном листе в местонахождении органа, ведающего этой процедурой. Регистрация длится 2 недели, часы работы этих органов устанавливаются так, чтобы каждый, обладающий правом на регистрацию, имел возможность принять участие в процедуре народной инициативы.

В законе также записано, что предметом народного опроса является принятый закон об изменении принадлежности территории к той или иной земле. В нем подчеркнута, что вопрос следует формулировать так, чтобы опрашиваемый мог однозначно ответить, согласен ли он с предлагаемым изменением принадлежности территории или желает сохранения прежнего ее статуса.

Центральные органы государственной власти

По смыслу конституции ФРГ система органов государственной власти базируется на принципе разделения властей, хотя сам термин в основном законе прямо не упоминается. Законодательная власть принадлежит Бундестагу; исполнительная - федеральному президенту (в небольшой степени) и Федеральному правительству; правосудие осуществляется Федеральным конституционным судом, Федеральным верховным судом (официально именуемым Федеральной судебной палатой) и иными судами.

Парламент. По смыслу основного закона и согласно теоретическим концепциям ученых ФРГ, парламент в стране однопалатный; им является Бундестаг, осуществляющий законодательную и иную деятельность. "Бундестаг, - пишут германские ученые Г.Клайн и В.Цее, - является парламентом Федеративной Республики Германии. Принимаемые им решения исходят от народа"¹. Бундесрат, через посредство которого субъекты федерации участвуют в законодательстве и управлении страной, является, по мнению ряда немецких теоретиков, органом "верховой бюрократии земель" и не рассматривается ни в основном законе, ни в научных работах в качестве второй палаты парламента.

Однако ряд германских ученых и российские теоретики, причем не без веских оснований, полагают, что парламент в ФРГ состоит из двух палат - Бундестага (нижняя) и Бундесрата (верхняя), не имеющих равного статуса; последнее обстоятельство находит свое выражение в порядке формирования палат, сроках полномочий, объеме полномочий и т.д.

Бундестаг избирается на 4 года путем всеобщих, прямых, равных выборов. Депутаты Бундестага, согласно основному закону, являются представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести (свободный мандат) - ст. 38 и 39 основного закона.

Члены Бундесрата назначаются правительствами земель из своего состава и отзываются таким же образом. Каждая земля располагает в Бундесрате числом мест, неточно пропорциональным количеству проживающего к ней населения. Земли имеют в этом органе по меньшей мере три голоса; земли с населением свыше двух миллионов жителей - четыре голоса; с населением свыше шести миллионов жителей - пять голосов; с населением более семи миллионов - шесть голосов. Каждая земля может послать столько членов, сколько она имеет голосов.

При этом голоса земли (что обеспечивает формальное равенство субъектов федерации) могут подаваться только согласованно (ст. 51). Срока полномочий Бундесрата конституция не устанавливает. Его члены имеют императивный мандат; правительства земель указывают своим представителям, как они должны голосовать по обсуждаемым вопросам.

Бундестаг выбирает своего председателя (дословно - президента), его заместителей и секретарей. Председатель осуществляет распорядительные права в здании Бундестага и обладает в нем полицейской властью; без разрешения председателя в помещениях палаты не может проводиться ни обыск, ни выемка (ст. 40 основного закона). Бундестаг создает постоянные комитеты, иные вспомогательные органы; он вправе образовывать следственные комитеты (ст.ст. 45-а, 45-б, 45-в основного закона).

Бундестаг принимает свой регламент. Ныне действующий регламент 1952 г. в редакции 1986 г. с последующими изменениями и дополнениями подробно урегулировал вопросы выборов председателя, его заместителей и секретарей, деятельности руководящих органов Бундестага, организации фракций и групп депутатов, прав и обязанностей депутатов, деятельности Бундестага, организации и деятельности комитетов Бундестага и иных создаваемых им органов, законодательного процесса и ряд других.

Заседания Бундестага открытые; решением большинства 2/3 депутатов они могут быть объявлены закрытыми. Решения принимаются большинством присутствующих депутатов. Закон об изменении основного закона нуждается в согласии 2/3 депутатов Бундестага и 2/3 голосов Бундесрата (ст. 42, 79 основного закона).

Депутат ни в коем случае не может быть подвергнут преследованию в судебном или административном порядке или иным образом привлечен к ответственности вне Бундестага за свое голосование или высказывание в Бундестаге или в одном из его комитетов (это не относится к оскорблениям клеветнического характера).

Привлечение депутата к ответственности или арест возможны лишь с согласия Бундестага, за исключением случаев задержания при совершении деяния или в течение следующего дня и т.д.

Бундесрат избирает своего председателя сроком на 1 год (ст. 52).

Бундесрат принимает свой регламент. В настоящее время действует регламент 1966 г. в редакции 1988 г., в котором регламентированы общие положения (о членах Бундесрата, легислатуре и т.д.), об образовании и правовом положении органов Бундесрата (президиум, комитеты, секретариат т.д.), о заседаниях Бундесрата (подготовка, созыв, руководство, кворум и т.д.), о производстве в комитетах, о производстве по делам Европейского Сообщества и т.д.

Созывает Бундесрат его председатель; он обязан созвать его по требованию представителей не менее 2-х земель или Федерального правительства (ст. 52 основного закона).

Бундесрат принимает свои решения по меньшей мере большинством голосов.

Заседания Бундесрата публичны; публичность может быть исключена.

Члены Бундесрата не могут быть одновременно депутатами Бундестага.

Парламент ФРГ осуществляет законодательные полномочия. Конституция 1949 г. разделяет компетенцию между федерацией и землями. Он принимает законы в сфере исключительной компетенции федерации и конкурирующей компетенции федерации и земель, а также по вопросам, по которым федерация может издавать общие правовые предписания (ст.ст. 71-75, 77 и др. основного закона).

Законопроекты, согласно Конституции, вносятся в Бундестаг Федеральным правительством, депутатами Бундестага ил Бундесратом (абз. 1 ст. 76). Законопроекты Федерального правительства подлежат внесению сначала в Бундесрат, который имеет право высказаться о них в течение 6 недель. Проект, определенный Федеральным правительством при внесении в Бундесрат как особо срочный, оно может по истечении 3 недель передать в Бундестаг, даже если мнение Бундесрата по этому проекту еще не получено; мнение Бундесрата в таком случае должно быть немедленно по получении направлено в Бундестаг. Проекты Бундесрата должны направляться в Бундестаг через Федеральное правительство, которое в течение 3 месяцев обязано высказать по ним свою точку зрения. Законо-

¹ Клайн Г., Цее В. Бундестаг. // Государственное право Германии. Т. 1. М.: ИГПАН, 1994. С. 152.

проекты могут вносить и группы депутатов Бундестага (одна из фракций, либо не менее 5% депутатов, что установлено в регламенте Бундестага).

Законопроекты рассматриваются в трех чтениях: на 1-м из них, как правило, обсуждаются основные положения проекта, в конце 1-го чтения законопроект передается в один из комитетов Бундестага; 2-е чтение включает в себя обсуждение каждой статьи проекта, внесение в него изменений; по окончании 3-го чтения проводится голосование по законопроекту. Принятый Бундестагом закон должен быть немедленно передан в Бундесрат. Если Бундесрат дает согласие, закон, принятый Бундестагом, считается вступившим в силу. Если у него имеются дополнения или изменения, то Бундесрат может в течение 3-х недель с момента получения принятого Бундестагом закона потребовать созыва комитета, образуемого из депутатов Бундестага и Бундесрата для совместного обсуждения проектов. Если для принятия закона согласие Бундесрата обязательно, то созыва комитета могут потребовать Бундестаг и Федеральное правительство. Если комитет предложит внести изменения в принятый Бундестагом законопроект, то Бундестаг должен вновь принять решение по такому законопроекту. Если для принятия закона согласия Бундесрата не требуется, он может по окончании вышеупомянутой процедуры, в течение 2-х недель заявить протест против принятого Бундестагом закона. В случае, если протест принят большинством голосов Бундесрата, то он может быть отклонен решением большинства депутатов Бундестага (ст. 77).

Отличительной особенностью законодательной процедуры в ФРГ является предоставленное Бундесрату право, практически без согласия Бундестага, принимать законы в условиях т.н. состояния законодательной необходимости, если Федеральное правительство считает такой законопроект неотложным (ст. 81 основного закона). Названная процедура является подтверждением считать Бундесрат верхней палатой парламента.

Парламент ФРГ может делегировать Федеральному правительству, федеральному министру или правительству земли право издания актов по вопросам, входящим в законодательную компетенцию. При этом в законе должны быть определены содержание, цели и объем предоставленного полномочия. При делегации полномочий требуется согласие Бундесрата в отношении правовых постановлений Федерального правительства или федерального министра об основных принципах и тарифах при использовании федеральных железных дорог и учреждений почты и телеграфа; такое же согласие требуется при издании на основании делегирующего закона таких правовых постановлений, которые нуждаются в согласии Бундесрата или выполняются землями по поручению федерации либо в порядке их собственной компетенции.

Бюджет ФРГ принимается парламентом с соблюдением обычной законодательной процедуры. Он должен быть представлен Федеральным правительством не позднее начала сентября. Важнейшую роль в этом процессе играет постоянная комиссия по финансам Бундесрата и бюджетная комиссия Бундестага.

Члены Федерального правительства несут коллективно и индивидуально политическую ответственность перед Бундестагом. В ФРГ Бундестаг может сместить канцлера путем выражения ему так называемого конструктивного вотума недоверия, т.е. путем избрания преемника главы правительства. Известна и форма контроля в виде вотума доверия. Вопрос о вотуме доверия ставится канцлером. Если предложение федерального канцлера о выражении ему доверия не встречает согласия большинства членов Бундестага, то федеральный президент может по предложению федерального канцлера в течение 21-го дня распустить Бундестаг. Право на роспуск прекращается, как только Бундестаг большинством своих членов изберет другого федерального канцлера.

Парламент ФРГ ратифицирует международные договоры, если они затрагивают политические отношения федерации или вопросы компетенции федерации. Некоторые международные соглашения административного характера требуют согласия Бундесрата.

Парламент ФРГ может объявить состояние обороны в случае, если федерация подверглась агрессии или ей угрожает такая агрессия. Если Бундестаг в это время не может собраться, то совместный комитет из 33 членов (2/3 членов Бундестага и 1/3 членов Бундесрата) принимает решения. Они могут быть отменены Бундестагом с согласия Бундесрата.

Федеральный президент. Главой государства в ФРГ является федеральный президент. Он избирается Федеральным собранием (орган, состоящий из членов Бундестага и такого же числа членов, избираемых народными представительными органами земель на началах пропорциональности) сроком на 5 лет. Президентом может быть избран гражданин ФРГ (по формулировке основного закона - "каждый немец", обладающий избирательным правом и достигший 40 лет. Непосредственное переизбрание допускается только 1 раз (ст. 54).

Согласно основному закону федеральный президент не может входить ни в состав федерального правительства, ни в состав законодательной корпорации какой-либо земли. Он также не может занимать какую-либо другую оплачиваемую должность, работать по профессии или иметь занятие, входящее в состав руководства или наблюдательного совета предприятия, имеющих целью получение прибыли (ст. 55).

Федеральный президент представляет государство в международно-правовых отношениях, он заключает от имени ФРГ договоры с иностранными государствами, аккредитует и принимает послов (ст. 59).

Федеральный президент назначает и увольняет федеральных судей, федеральных чиновников, офицеров и унтер-офицеров (если законом не установлено иное). В отдельных случаях он осуществляет от имени федерации право помилования (ст. 60).

Для действительности актов федерального президента необходима их контрассигнатура федеральным канцлером или компетентным министром (за исключением актов об увольнении федерального канцлера, о роспуске Бундестага).

Федеральный президент обладает иммунитетом, отменить его вправе только Бундестаг в установленных основным законом случаях (ст. 60 и ст. 46).

Полномочия федерального президента в случае каких-либо препятствий или досрочного освобождения от должности осуществляются председателем Бундесрата (ст. 57).

Согласно основному закону. Федеральный президент может быть лишен должности, если Федеральный конституционный суд установит, что он виновен в умышленном нарушении основного закона ФРГ или иного федерального закона. Обвинение в этом могут выдвигать перед Федеральным конституционным судом Бундестаг или Бундесрат (предложение о предъявлении обвинения должно быть представлено от имени не менее 1/4 депутатов Бундестага или 1/4 части голосов Бундесрата, а решение о предъявлении обвинения требует большинства 2/3 депутатов Бундестага или 2/3 голосов Бундесрата). После предъявления обвинения Федеральный конституционный суд может своим приказом временно отстранить президента от должности (ст. 61 основного закона).

Федеральное правительство. Важнейшую роль в жизни германского государства играет Федеральное правительство; особое положение занимает его глава - федеральный канцлер. Германию вследствие этого нередко именуют "канцлерской республикой".

Федеральное правительство, согласно основному закону, состоит из федерального канцлера и федеральных министров (ст. 62). Федеральный канцлер избирается Бундестагом по предложению федерального президента. Избранным считается получивший большинство голосов депутатов Бундестага. Если предложенное лицо не избрано, то в течение 14 дней после выборов Бундестаг может избрать федерального канцлера абсолютным большинством голосов. Если в течение этого срока избрание не состоялось, незамедлительно проводится новый тур голосования, где избранным считается тот, кто получил наибольшее число голосов. Если это лицо собрало голоса большинства депутатов, федеральный президент в течение 7 дней после выборов должен его назначить. Если оно не получило

¹ Оно, согласно конституции, требуется при принятии: законов о налогах, средства от которых поступают в бюджет земель или общин; законов, касающихся финансовой помощи землям; законов, устанавливающих общие принципы бюджетного права для федерации и земель; законов, о территориальных изменениях в федерации; законов об изменении основного закона и ряда других.

такого большинства, то федеральный президент должен в течение 7 дней либо назначить его, либо распустить Бундестаг (ст. 63).

Федеральные министры назначаются федеральным президентом по предложению федерального канцлера. Они увольняются в том же порядке.

Основной закон ФРГ устанавливает принцип несовместимости должностей. Федеральный канцлер и федеральные министры не могут занимать никакие другие оплачиваемые должности, работать по профессии, иметь занятие или входить в состав руководства, а без согласия Бундестага - в состав наблюдательного совета какого-либо предприятия, имеющего целью получение прибыли (ст. 66).

Как уже говорилось, роль федерального канцлера в руководстве страной очень велика. Он в соответствии с конституцией определяет основные направления политики и несет за них ответственность; в рамках этих основных направлений каждый федеральный министр ведет дела своей отрасли самостоятельно под свою ответственность; при расхождении мнений между федеральными министрами вопрос решается правительством. В основном законе подчеркивается особая роль федерального министра обороны, который наделен правом издавать приказы и командовать вооруженными силами в мирное время; при объявлении состояния обороны командование вооруженными силами переходит к федеральному канцлеру.

Федеральное правительство принимает свой регламент, который нуждается в одобрении федерального президента. В настоящее время действует регламент 1951 г. в редакции 1987 г. В этом акте урегулированы вопросы о полномочиях федерального канцлера и порядке его замещения, о правах и обязанностях федеральных министров, о порядке работы правительства.

Уже упоминалось, что в ФРГ установлены юридические правила для обеспечения устойчивого положения федерального канцлера: он может быть смещен только в результате вынесения ему конструктивного вотума недоверия. Ответственность за деятельность правительства целиком несет канцлер; оно уходит в отставку со сменой федерального канцлера (ст. 69 основного закона).

Федеральный конституционный суд состоит из двух палат (сенатов). Половина судей (т.е. восемь) избирается Бундестагом и половина - Бундесратом. Бундестаг избирает судей путем проведения непрямых выборов: эта процедура осуществляется специальной комиссией, формируемой на основе пропорционального представительства от политических фракций палаты. Судьи от Бундестага считаются избранными, если за них подано по меньшей мере восемь голосов. Судьи, получающие свои полномочия от Бундесрата, избираются двумя третями его голосов. Трое судей в каждом из сенатов должны избираться из членов пяти высших судов страны, т.е. от Федеральной судебной палаты, Федерального административного суда, Федерального финансового суда, Федерального суда по трудовым делам и Федерального суда по социальным вопросам, причем эти члены должны осуществлять свои полномочия не менее трех лет. Эти требования должны служить гарантией однородности судейского состава и его опытности. Пять других членов в каждом из сенатов должны быть назначены из числа лиц, имеющих возраст не менее 40 лет и обладающих дипломом, дающим возможность осуществлять функции судьи. Другими словами, только юристы могут получить место в Конституционном суде. Судьи не могут входить в состав Бундестага, Бундесрата, Федерального правительства, ни в соответствующие органы земель.

Федеральный конституционный суд является самостоятельным и независимым от всех других конституционных органов судом федерации. Срок полномочий судей - 12 лет; он ограничен достижением 68-летнего возраста. Избранные на должность судьи назначаются федеральным президентом.

Полномочия Федерального конституционного суда весьма широки. Он разрешает следующие категории дел:

а) о толковании федеральной конституции по поводу споров об объеме прав и обязанностей верховного федерального органа или других участников, которые конституцией или регламентом верховного федерального органа наделяются собственными правами;

б) в случае расхождения мнений или возникновения сомнений относительно формальной и фактической совместимости федерального права и права земель с федеральной конституцией или совместимости права земли с другим федеральным правом; такие вопросы Суд рассматривает по предложению Федерального правительства, правительства земли или одной трети части Бундестага;

в) в случае расхождения мнений о правах и обязанностях федерации и земель, в частности, при исполнении землями федерального права и при осуществлении федерального надзора;

г) по другим спорам публично-правового характера между федерацией и землями, между землями или в пределах одной земли, поскольку не предусмотрен иной судебный порядок (ст. 93).

Конституционный суд разрешает также дела о конституционных жалобах, которые могут быть поданы каждым, кто утверждает, что государственная власть нарушила одно из его основных прав или одно из прав, записанных в ряде перечисленных статей основного закона (право на сопротивление, равноправие, право избирать, права, связанные с отправлением правосудия). Суд рассматривает конституционные жалобы общин и общинных союзов по поводу нарушения законом права на самоуправление (ст. 28 конституции), а также в отношении законов земель при условии, что жалоба не может быть передана в конституционный суд земли.

Согласно закону действует закон о Федеральном конституционном суде 1951 г. в редакции 1985 г.) и федеральной конституции Суд выносит решения об утрате и лишении основных прав; об антиконституционности политических партий; по жалобам на решения Бундестага, касающихся действительности выборов, приобретения или утраты членства депутатом Бундестага; по обвинениям в отношении федерального президента; а также в случаях, когда конституционный суд какой-либо земли расходится в толковании основного закона с решением Федерального конституционного суда или конституционного суда другой земли (и ходатайствует о решении Федерального конституционного суда) и т.д.

Решения Суда обязательны для конституционных органов федерации и земель, а также для всех судов и ведомств. В случаях, специально оговоренных законом, решения Суда имеют силу закона (например, когда он выносит решение по ходатайству конституционного суда земли при расхождении мнений в толковании основного закона с решением Федерального конституционного суда).

Федеральная счетная палата. Основной закон ФРГ не содержит сколько-нибудь подробных норм, касающихся Федеральной счетной палаты; ее статус должен быть урегулирован федеральным законом (абз. 2 ст. 114). Такой закон был принят 11 июля 1985 г. Федеральная счетная палата - высшее федеральное ведомство, независимый орган финансового контроля, подчиненный только закону. В рамках установленных задач Палата содействует Бундестагу, Бундесрату и Федеральному правительству в принятии ими решений.

Палату возглавляет президент. Президент и вице-президент избираются Бундестагом и Бундесратом тайным голосованием без прений по предложению Федерального правительства сроком на 12 лет. Остальных членов этого органа назначает федеральный президент по предложению главы Счетной палаты.

Задачей палаты, члены которой обладают независимостью судей, является проверка расчетов, рентабельности и правильности ведения бюджета и руководства экономикой; проверка отчета федерального министра финансов о всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и государственного долга за текущий финансовый год, представляемого Федеральным правительством в Бундестаг и Бундесрат. Ежегодно Палата представляет Бундестагу и Бундесрату специальный доклад по поводу проведенной ею проверки. По мнению немецких авторов, по своему правовому положению Счетная палата приравнена к федеральному министерству, однако обладает полной самостоятельностью по отношению к правительству.

Германский федерализм

Согласно основному закону Германия является демократическим и социальным федеративным государством (абз. 1 ст. 20). Федерация построена по территориальному принципу, ее возникновение не было результатом договора ее субъектов, а скорее следствием указаний западных оккупационных держав. Немецкие теоретики называют ФРГ "кооперативной федерацией", поскольку имеет место институциональное (прежде всего конституционно) оформленное сотрудничество федерации и земель, а также земель между собой.

Первоначально конституция закрепила федеративное устройство государства в составе 11 земель (включая города Бремен и Гамбург); позднее (в 1952 г.) три земли объединились в одну, а в 1957 г. в состав ФРГ была включена Саарская область. Наконец, при объединении двух германских государств на территории ГДР было образовано 5 новых федеральных земель.

В настоящее время в составе ФРГ 16 земель (включая город Берлин). Каждая из федеральных земель отличается величиной территории и численностью населения, уровнем экономического развития, историческими традициями, языковыми диалектами и т.д. Так, крупнейшей по территории является земля Бавария (ее площадь 70.554 кв.км), наименьшей - город Бремен (404 кв.км), крупнейшей по количеству населения - земля Северный Рейн - Вестфалия (17,68 млн. человек), наименьшей - город Бремен (0,68 млн. человек). В Гамбурге находится самый крупный в мире морской порт, Рурская область - центр земли Северный Рейн - Вестфалия - является самой крупной промышленной агломерацией Европы.

Согласно основному закону земли (субъекты федерации) обладают особым правовым статусом (они имеют свои конституции, законодательство, представительный орган земли - парламент, исполнительную власть земли - правительство и т.д.), однако они не суверенны; суверенитетом обладает только федерация в целом.

Особенностью основного закона ФРГ является отсутствие в нем специального раздела, регулирующего вопросы федеративного устройства государства. Однако положения, касающиеся этой проблемы, содержатся практически в каждом из разделов конституции. Основное внимание в основном законе уделено определению принципов взаимоотношений центра (федерации) и земель (ее субъектов), а также земель между собой.

В ней четко установлено, что конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского демократического и социального правового государства в смысле основного закона ФРГ (абз. 1 ст. 28), что федерация гарантирует соответствие конституционного строя земель требованиям основного закона, записанным в данной статье.

В нем, далее, подчеркивается, что осуществление государственных полномочий и решение государственных задач является делом земель, поскольку основной закон не устанавливает или не допускает другого регулирования (ст. 30) и вместе с тем отмечается, что федеральное право имеет преимущество перед правом земель (ст. 31). Иными словами, речь идет о предполагаемом отнесении компетенции в пользу земель, т.е. федерация может решать публичные дела только, если это допускает основной закон. Вместе с тем федеральное право всегда имеет перевес над правом земель.

Основной закон допускает возможность применения федерального принуждения. Оно возможно только в случае, когда земля не выполняет возложенных на нее основным законом и другими федеральными законами обязанностей. Федеральное правительство с согласия Бундесрата может принять необходимые меры, чтобы побудить землю к выполнению своих обязанностей (ст. 37).

Все учреждения федерации и земель должны оказывать друг другу взаимную правовую и административную помощь (абз. 1 ст. 35), а для сохранения или восстановления общественного порядка или безопасности земля в особо важных случаях может просить о направлении сил и подразделении федеральной пограничной охраны для оказания помощи полиции земли. Земля также может в случае стихийного бедствия или особо тяжелой катастрофы просить о направлении ей для оказания помощи полицейских сил другой земли, подразделении федеральной пограничной охраны и вооруженных сил (абз. 1 ст. 35). В свою очередь, если стихийные бедствия или катастрофа угрожает территории более чем одной земли. Федеральное правительство может в той мере, в какой это необходимо для эффективной борьбы с ними, давать правительствам земель указания о предоставлении полицейских сил в распоряжение других земель, а также направлять подразделения федеральной пограничной охраны или вооруженных сил для поддержки полицейских сил и т.д. (ст. 35).

Гарантии равного статуса земель получили отражение в основном законе. Каждый немец имеет в любой земле равные права и обязанности (ст. 33); в высших учреждениях федерации должны использоваться в надлежащем соотношении чиновники всех земель, а в других учреждениях федерации набор сотрудников производится, как правило, из жителей той земли, где эти учреждения действуют (ст. 36). Основной закон говорит об обеспечении единого уровня жизни на всей территории федерации (п. 2 абз. 3 ст. 106).

Значительное место в основном законе занимают нормы о разграничении компетенции центра и субъектов федерации. Четко различаются исключительная компетенция федерации и конкурирующая законодательная компетенция; в конституции говорится о вопросах, по которым федерация может издавать общие предписания (ст. 75). К исключительной компетенции федерации отнесено 11 основополагающих направлений, важнейшие из которых: внешние сношения и оборона; гражданство федерации; валюта, денежное обращение, чеканка монеты, режим мер и весов; федеральные железные дороги и воздушное сообщение, почта, телесвязь; сотрудничество федерации и земель, в частности, в охране основ свободного демократического строя, существования и безопасности федерации и земель. Исключительная компетенция земель в основном законе не оговорена и носит остаточный характер. Земли, говорится в ст. 70 основного закона, имеют право законодательствовать в той мере, в какой основной закон не предоставил такие полномочия федерации.

Конкурирующая компетенция включает свыше 25 вопросов, и прежде всего: гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство, судопроизводство, адвокатура, нотариат; право союзов и собраний, охрана немецкого культурного достояния от вывоза за границу, гражданство в землях и др. Земля обладает законодательными полномочиями в сфере конкурирующей компетенции лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не пользуется своими законодательными правами. Вместе с тем предусмотрено, что федерация имеет право законодательства в этой сфере, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании, так как: 1) вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель; 2) регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить интересы другой земли или страны в целом; 3) это необходимо для сохранения правового или экономического единства страны (ст. 72).

Федерация наделена правом (при наличии указанных выше предпосылок, т.е. в пп. 1-3) издавать: общие предписания по таким вопросам, как правовое положение лиц, состоящих на публичной службе земель, общин и иных корпораций публичного права; общие принципы высшего образования; общее положение печати и кино; охота, охрана природы и забота о ландшафтах; отвод земель, организация территорий и водоснабжение; регистрация жителей и выдача удостоверений личности (ст. 75).

Как свидетельствует практика, используя нормы основного закона, регулирующие вопросы конкурирующей компетенции, а также возможности издания общих предписаний, федерация значительно расширила свои законодательные полномочия за счет земель.

В основном законе достаточно подробно урегулированы вопросы, касающиеся финансовых взаимоотношений федерации и земель. Федерация и земли отдельно несут расходы для решения своих задач, если конституцией не предусмотрено иного (абз. 1 ст. 104-а). Если однако, земли действуют по поручению федерации, то последняя

¹ О.Киминих. Федеративное государство. // Государственное право Германии, т. 1, с. 82-83.

несет связанные с этим расходы (абз. 2 ст. 104-а). Федерация может предоставлять землям финансовую помощь для особо важных инвестиций, как и для инвестиций общин и объединений общин в случаях необходимости предотвращения нарушений общего экономического равновесия, для выравнивания экономических различий на территории федерации или для оказания помощи в экономическом развитии (абз. 4 ст. 104-а). Конституция ФРГ содержит и нечасто встречаемые в таком же законодательстве нормы о детальном распределении налоговых поступлений. Федерация и земли самостоятельны и независимы в ведении своего бюджетного хозяйства (абз. 1 ст. 109), вместе с тем они должны учитывать требования единого экономического баланса страны (абз. 2 ст. 109).

Правовой статус субъектов федерации детально не рассматривается в основном законе 1949 г. Не рассматривается и статус городов (Берлин, Гамбург, Бремен), обладающих таким же статусом. Вследствие этого и ряда иных причин некоторые немецкие ученые рассматривают земли как государственные образования, имеющие особый правовой статус¹; другие авторы считают, что ФРГ составляют государства, обладающие признаками суверенитета², а города Берлин, Гамбург и Бремен в официальных документах прямо именуется, как города-республики. На наш взгляд, ближе к истине стоят те авторы, которые не рассматривают земли в качестве суверенных государств, поскольку, во-первых, они таковыми по основному закону не являются; во-вторых, нигде не закреплено право выхода земель из состава ФРГ; в-третьих, как уже говорилось, конституционный строй земель должен соответствовать общим принципам, сформулированным в основном законе (ст. 28); в-четвертых, установлено, что федеральное право имеет перевес над правом земель (ст. 31).

Высшим законодательным органом земли является представительный орган (ландтаг, гражданское собрание, палата депутатов), формируемый путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Ландтаги избираются на четыре или пять лет. Мандат депутата ландтага является свободным; на депутата распространяется иммунитет и индемнитет. В большинстве земель действуют однопалатные ландтаги; в Баварии парламент имеет две палаты.

Ландтаги принимают законы и осуществляют надзор за их исполнением, контроль за деятельностью исполнительной власти; они избирают премьер-министра. В землях законодательство может приниматься и путем референдума.

Большинство ландтагов могут принимать решения о самороспуске; основной закон ФРГ не предусматривает такого права в отношении Бундестага.

Правительство земли (нередко именуемое кабинетом) состоит из премьер-министра (по немецкой терминологии - министра-президента) и министров. В городах Берлин, Гамбург и Бремен министры называются сенаторами. Премьер-министр определяет направления правительственной политики; в рамках этой политики каждый министр самостоятельно руководит доверенной ему отраслью. Важной сферой деятельности земельных правительств является подготовка законопроектов, назначение чиновников в органы земли, а также проведение в жизнь федеральных законов (например, в области налогообложения). Премьер-министр руководит деятельностью правительства, осуществляет право помилования, представляет землю во внешних отношениях и др.

Административно-территориальное устройство земель и местные органы

В основном законе ФРГ нет специального раздела, регулирующего вопросы административно-территориального деления субъектов федерации. По смыслу основного закона в землях существуют округа и общины, в которых должны действовать создаваемые народом путем всеобщих, прямых, свободных и равных выборов при тайном голосовании представительные органы³; допускается возможность замены представительного органа собранием населения общины⁴ (абз. 1 ст. 28).

В основном законе закреплено также положение об обязательном предоставлении общинам права регулировать все дела местного сообщества - в рамках закона и под свою собственную ответственность (абз. 2 ст. 28).

Согласно основному закону союзы общин (а немецкие теоретики считают их округами⁵) также обладают правом самоуправления в рамках их определенной законами компетенции и на основе законов (абз. 2 ст. 28).

В конституциях земель вопросы административно-территориального деления, правового статуса общин и их объединений урегулированы несколько подробнее.

В конституции земли Гессен, в частности, установлено, что общины являются исключительными обладателями всех полномочий местного публичного управления, осуществляемого на основе их собственной ответственности; общины могут решать любые задачи публичной власти, за исключением тех, которые возложены на другие ведомства в общественных интересах специальным предписанием закона (абз. 1 ст. 137). Аналогичным статусом обладают и объединения общин - в рамках своей установленной законом компетенции (абз. 2 ст. 137). В этой же статье содержится норма и о том, что "право общин и их объединений на самостоятельное управление своими делами гарантируется государством" (абз. 3 ст. 137). Надзор государства ограничивается лишь обеспечением соответствия такого управления законам. Основной закон этой земли содержит важные положения об обязанности государства по обеспечению денежными средствами общин и их объединений, необходимых для выполнения их задач, а также обязанность государства предоставлять в распоряжение общин (в интересах их независимой публичной деятельности) источников доходов, которыми они вправе распоряжаться под свою ответственность.

Современное административно-территориальное деление субъектов германской федерации (при всем его многообразии в различных землях) является, на наш взгляд, двухзвенным: базисом всей общественной и государственной жизни, основной единицей деления являются общины - низовое звено (сельская община и город, не имеющих районного деления); объединения общин (союзы общин) составляют второе звено - округ; статусом округов нередко обладают и крупные города. Особое место занимают так называемые города-республики (города-государства), являющиеся по своему правовому статусу одновременно городом и землей - субъектом федерации; в деятельности их органов сочетается решение задач субъекта федерации, общины, города.

Правовое положение общин, округов, городов подробно регулируется в принимаемых в землях уставах общин и уставах округов. Общины принимают решения по вопросам развития инфраструктуры, общинного транспорта, туризма, строительства жилья, детских садов, школ, дорог, больниц, содержания театров, библиотек, музеев, социальных и спортивных сооружений. Общины устанавливают размеры налогов, сборов и т.д.

Правовой статус общин, взаимоотношения их органов отличаются большим своеобразием, что объясняется историческими традициями, влиянием зарубежного опыта в организации местного управления и самоуправления и рядом других причин. Немецкие авторы говорят о четырех моделях общин, классифицируя их по такому важному основанию, как взаимоотношения представительного органа с органами управления.

¹ Такова позиция цитированного О.Киминниха и ряда других авторов.

² "Земли - это государства, - пишет профессор университета в гор. Майки В.Рудольф, - они самостоятельно осуществляют всю полноту государственной власти за пределами полномочия федерации..." - см. Современный немецкий конституционализм. М., РАН, 1994. С. 8.

³ Представительные органы общин избираются в большинстве земель сроком на 5 лет (в Гессене и Шлезвиг-Гольштейне - на 4 года, в Баварии - на 6 лет).

⁴ Следует отметить, что после обширной территориальной реформы 60-70-х годов, приведшей и укрупнению общин, это положение практически утратило свой смысл.

⁵ См. например: Ф.Е.Шнапп. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ. Государство и право, 1994, № 4. С. 131.

⁶ Согласно конституции (абз. 4 ст. 137) на общины и их объединения может быть возложено выполнение государственных задач (помимо задач местного публичного управления).

⁷ Иными словами - город окружного подчинения.

⁸ В настоящее время трое из четырех граждан ФРГ проживают в городах; каждый третий - в крупном городе.

Первая разновидность - так называемая южногерманская модель, существующая в землях Баден-Вюртемберг и Бавария. В этих землях "представительная корпорация" общины и "верхушка администрации" общины (бургомистр, обер-бургомистр) являются как бы единой коллегией - общинным советом (городской совет, городское собрание депутатов). Общинный совет, включающий определенное число советников, пропорциональное численности населения, избирается последним путем прямых выборов; бургомистр - он же председатель совета - также избирается населением. Для этой разновидности характерно доминирующее положение представительного органа, а бургомистр в нем только "первый среди равных", хотя в настоящее время он и обладает рядом важных полномочий.

Вторая разновидность (так называемое устройство магистрата) существует в землях Гессен, Шлезвиг-Гольштейн (в городах), в городах-землях Бремене и Гамбурге. Здесь представительный орган общины (общинное представительство, городское собрание депутатов) избирается населением общины. Исполнительный орган - магистрат избирается представительным органом. Магистрат - коллегиальный орган, включающий бургомистра и почетных членов, т.е. лиц, не получающих вознаграждения за свою деятельность. Магистрат решает текущие управленческие дела и представляет общину вовне. В этой модели местного управления заложена возможность противостояния представительного учреждения и исполнительной власти общины.

Третья разновидность местного управления (так называемое устройство бургомистра) существует в общинах земель Пфальц, и Саара (города и сельские общины), Шлезвиг-Гольштейна (сельские общины). Представительный орган формируется населением путем прямых выборов; исполнительный орган - бургомистр (обер-бургомистр) избирается представительным органом, но обладает значительными полномочиями, являясь, как правило, председателем общинного представительства. Бургомистр выполняет единоличные функции, своиственные магистрату, решая текущие проблемы в управлении общиной, руководя ее администрацией и представляя общину вовне. Эта разновидность несколько напоминает современную французскую систему управления коммун после реформы 1982 г.

Четвертая разновидность, условно называемая северогерманской моделью, действует в землях Северный Рейн-Вестфалия и Нижняя Саксония. Здесь представительный орган (совет, совет общины, городской совет) избирается населением. Исполнительный орган - исполнительный комитет - не является вспомогательным органом совета. Его работой руководит "директор общины" (директор города, обер-директор города), избираемый представительным органом. Комитет занимается подготовкой решения совета; директор решает текущие дела, руководит общинной администрацией, представляет общину вовне. Такая система управления весьма чужда немецким традициям. Она сложилась после второй мировой войны не без влияния британских оккупационных властей. Эта модель напоминает англо-саксонскую систему "совет - управляющий".

Указанные разновидности имеют в отдельных землях (и иногда в пределах одной земли) многочисленные вариации; большим разнообразием отличается и организация местной администрации в общинах.

Судебная система

В основном законе ФРГ имеет специальный девятый раздел, регулирующий организацию и деятельность судов и других органов юстиции. В акте не дается исчерпывающего описания судебной системы, лишь устанавливается, что судебная власть вверяется судьям и что она осуществляется Федеральным конституционным судом и указанными в основном законе федеральными судами и судами земель.

В конституции говорится о действии в стране пяти ветвей юстиции: общей, административной, финансовой, трудовой и социальной. Верховными органами в каждой из названных "ветвей" соответственно являются Федеральная судебная палата, Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный суд по трудовым делам и Федеральный суд по социальным делам. Основным законом также устанавливается, что федерация может учредить федеральный суд по делам о правовой защите промышленной собственности; она же может образовывать федеральные суды для вооруженных сил - военно-уголовные суды; последние могут осуществлять свою юрисдикцию лишь в случае введения состояния обороны, а также в отношении лиц из состава вооруженных сил, направленных за границу или находящихся в море на военных кораблях. Верховным органом для этих судов является Федеральная судебная палата. Весьма кратко урегулированы вопросы, касающиеся судебной системы в землях. В их конституциях подробно говорится лишь о конституционных судах.

В ФРГ отсутствует единый акт, комплексно определяющий бы все вопросы, касающиеся судебной системы. Действующий до настоящего времени закон о судеустройстве 1877 г. в редакции 1975 г. устанавливает общие начала деятельности юстиции и организацию судов общей юрисдикции. Статус судов специальной юрисдикции регулируется отдельными законами или нормативными актами. Специальный закон регулирует статус судей.

В основном законе закреплены положения о назначении судей, точнее нормы об их несменяемости (судьи назначаются без указания срока полномочий²), а также о независимости судей и подчинении их только закону. В ФРГ чрезвычайно суды не допускаются и никто не может быть изъят из ведения своего суда; суды специальной юрисдикции, согласно основному закону, могут быть учреждены только законом (ст. 101). Нечасто встречаемой нормой в зарубежном конституционном законодательстве явилось и положение об отмене смертной казни (ст. 102).

Организация судебной системы ФРГ определяется двумя факторами: 1) федеративным устройством государства и 2) наличием как судов общей юрисдикции, так и судов специальной юрисдикции.

Система общих судов включает в себя действующие в землях участковые суды, земельные суды, высшие земельные суды и действующую на уровне федерации Федеральную судебную палату, т.е. четыре инстанции.

Система специальных судов имеет, как правило, три уровня: например, суд по трудовым делам, земельный суд по трудовым делам. Федеральный суд по трудовым делам.

Суды общей компетенции рассматривают уголовные и гражданские дела. К компетенции судов по трудовым делам относятся споры между профсоюзами и союзами работодателей, между отдельными предпринимателями, с одной стороны, и работниками наемного труда (рабочие, служащие), с другой. В ведении административных судов находятся все споры публично-правового характера, кроме конституционно-правовых, и прежде всего иски граждан к различным государственным органам, споры о правах государственных служащих, а также споры между некоторыми административными единицами (например, между городом и общинами); эти же суды разрешают конфликты, связанные с запретом массовых выступлений и демонстрации, охраной окружающей среды, предоставлении политического убежища и т.д. Суды по социальным делам, рассматриваемые в специальной литературе как особый вид административной юстиции, разбирают иски граждан к государственным учреждениям по вопросам о социальном страховании, о выплате пособий на детей и пр. На 1-е января 1993 г. в ФРГ ("старые земли", т.е. без учета земель на территории бывшей ГДР) действовало 95 судов по трудовым делам, 35 административных судов, 50 судов по социальным делам и 14 финансовых судов.

Судом первой инстанции, как правило, всегда являются либо участковый суд, либо суд земли. Участковый суд вправе рассматривать большинство уголовных и гражданских дел. Судопроизводство в этих судах обычно осуществляется единоличным судьей. Суд земли также рассматривает в порядке первой инстанции некоторые уголовные и гражданские дела и является также апелляционной инстанцией в отношении участковых судов. Верховный суд

¹ В литературе эта модель именуется "системой двух корпораций"; по мнению ряда немецких ученых, она представляет собой определенную противоположность системе прусского устройства магистрата (см. ниже о второй разновидности местного управления).

² Назначение судей на постоянный срок не означает того, что речь идет о действительно пожизненном отправлении судейской функции; основной закон предусматривает, что может быть установлен возрастной предел, по достижении которого судьи уходят в отставку. В соответствии с законом о судьях они уходят в отставку по окончании месяца, в котором им исполнилось 65 лет. Возможны случаи выхода в отставку по желанию судьи, а также увольнения (против желания судьи) в силу судебного решения, причем на основании и в формах, предписанных законом.

земли проверяет соответствие вынесенного решения как фактической стороне дела, так и соблюдение закона. Федеральная судебная палата контролирует только соблюдение закона.

На 1-е января 1993 г. в "старых" землях ФРГ действовали 555 участков судов¹, 94 суда земель и 30 верховных судов земель².

Указанные выше пять высших судебных органов, возглавляющих отдельные "ветви" судебной власти, самостоятельны и независимы в отношении друг друга. Если между ними возникают разногласия по существенным правовым вопросам, то в соответствии с конституцией (ст. 95) созывается совместный Сенат вышеупомянутых органов, который выносит решения, обеспечивающие единство судебной практики.

Организация и деятельность прокуратуры не регламентируется основным законом ФРГ. Прокуратура организационно связана с судами различных инстанций: федеральная прокуратура во главе с федеральным генеральным прокурором находится при Федеральной судебной палате; генеральные прокуратуры во главе с генеральными прокурорами - при высших земельных судах; прокуратуры во главе с обер-прокурорами - при судах земли; при участковых судах - свои прокуроры. Должностные лица прокуратуры обязаны исполнять законные указания вышестоящих прокуроров. Небезынтересно, что все федеральные прокуроры находятся под общим руководством министра юстиции ФРГ. Общее руководство прокуроров в землях осуществляет соответствующий земельный министр юстиции.

Прокуратура проводит расследование уголовных дел относительно небольшой и сложной категории преступлений. Это делается с помощью полицейских служб. Обвинение предъявляется прокуратурой; а по делам частного обвинения - потерпевшим, но судебное разбирательство во всех случаях проводится с участием прокурора. В предусмотренных законом случаях представители прокуратуры участвуют и в разбирательстве гражданских дел.

Глава 5. Политические институты и конституционное право Италии

Италия - первая страна, в которой была установлена фашистская диктатура. Это случилось в 1922 г. После Второй мировой войны в стране была учреждена новая государственная система. Италия стала республикой после референдума 2 июня 1946 г., когда большинство избирателей отвергло монархическую форму правления. Таким образом, до избрания Учредительного собрания (выборы проводились одновременно с указанным референдумом) страна не имела более четверти века каких-либо парламентских и демократических традиций. Вступившая в силу 1 января 1948 г. конституция не только возродила эти традиции, но стала одной из самых демократических в современном мире.

Многопартийность - одна из важнейших черт существующего режима в Италии. На партийной арене выступают и другие участники политического процесса - мощные рабочие профсоюзы, предпринимательские организации, сельскохозяйственные и другие союзы. В Италии, более чем в других странах, заметно влияние церкви, а именно католической церкви, штаб-квартира которой Ватикан (официальное название государства Город-Ватикан) находится в столице страны.

Основными политическими партиями являются: Христианско-демократическая партия (ХДП), основанная в 1943 г. - партия клерикального типа, выражающая главным образом интересы различных слоев буржуазии и включающая около 1,4 млн. членов; Форса Италия (Вперед, Италия) - буржуазная партия, основанная в 1993 г., отстаивает принципы рыночной экономики, пытается объединить политические силы правового центра; Итальянская социалистическая партия (ИСП) - левоцентристская партия, основанная в 1892 г., является членом Социалистического интернационала (свыше 500 тыс. членов); Итальянская социал-демократическая партия (ИСДП), образованная в 1969 г., имеет 180 тыс. сторонников, также входит в Социалистический интернационал; Итальянская республиканская партия (ИРП) - партия буржуазного типа - основана в 1897 г., включает 120 тыс. членов; Итальянская либеральная партия основана в 1848 г. - правая буржуазная партия, насчитывает около 60 тыс. членов; Национальным альянс, основанный в 1946 г., ранее назывался Итальянское социальное движение (название изменено в 1994 г.), насчитывает около 400 тыс. членов, является неофашистской партией; Федерация "зеленых" образована в 1987 г. в результате слияния организации, выступающих за охрану окружающей среды, является частью Европейского "зеленого движения"; Партия коммунистического преобразования основана в 1991 г. из бывших членов Итальянской коммунистической партии.

Конституция Италии

Конституция Италии, принятая Учредительным собранием 22 декабря 1947 г., структурно имеет классическую форму и включает все основные вопросы регулирования на таком уровне. Она закрепила обширный круг прав и свобод, провозгласила народную суверенитет, объявила антифашизм в качестве официальной политики государства. В Италии была учреждена форма правления парламентской республики в весьма приближенном к классической модели варианте (последним обычно признается форма правления Французской четвертой республики), унитарная форма государственного устройства с широкой территориальной автономией для составляющих государство областей. Прогрессивность конституции также проявилась в учреждении демократического порядка формирования палат парламента, во включении в государственную систему института народной инициативы и референдума, в создании Национального совета экономики и труда, в отмене специальных трибуналов.

Демократические положения конституции не сразу были реализованы, некоторые из них не осуществлены до сих пор; последнее, например, относится к регламентации многих прав и свобод. Некоторые важные нормы не проводились в жизнь в течение многих лет. Так, создание областного самоуправления растянулось более чем на 20 лет; под разными предлогами откладывалось начало деятельности Конституционного суда; в течение 11-и лет со времени вступления в силу основного закона не функционировал Высший совет магистратуры. До настоящего времени не реализованы положения конституции об учреждении президиума Совета министров (ст. 95), не выполнено требование шестого переходного положения о ликвидации специальных органов юрисдикции, доставшихся современной Италии от фашистской диктатуры.

Заметными в конституции Италии стали международно-правовые положения. Основным закон установил, что внутренний правовой порядок страны согласуется с общепризнанными нормами международного права. Специальное положение устанавливает миролюбивый характер государства, поскольку "Италия отвергает войну как орудие посягательства на свободу других народов и как способ разрешения международных конфликтов" (ст. 11). Основным закон 1947 г. предусмотрел возможность уступки ряда государственных полномочий международным организациям. В статье 11 говорится, что Италия соглашается на условиях взаимности с другими государствами на ограничение суверенитета, необходимое для порядка, обеспечивающего народам мир и справедливость. Эти нормы стали правовым основанием для вступления страны в Европейские сообщества и передачи им регулирования ряда вопросов экономического и социального характера.

По способу изменения итальянская конституция 1947 г. относится к числу "жестких". Процедура пересмотра предусматривает две последовательные стадии. При этом применяются следующие правила: поправки принимаются дважды в каждой из палат парламента, т.е. в Палате депутатов и в Сенате; между обсуждениями должно пройти не менее трех месяцев, и во втором голосовании они должны быть одобрены абсолютным большинством членов каждой из палат. Второе голосование является ратифицирующим. Кроме того, если поправки во втором голосовании

¹ Их число в различных землях неодинаково: от 108 в земле Баден-Вюртемберг до 3 - в земле город Бремен.

² Statistisches Jahrbuch fuer die bundesrepublik Deutschland. Bonn, 1994. S. 396.

не получили двух третей голосов в каждой из палат, то возможно проведение референдума, когда в течение трех месяцев после опубликования внесенных изменений такого голосования потребует пятая часть членов одной из палат, или 500 тыс. избирателей, или пять областных советов.

За почти пятидесятилетний срок действия итальянской конституции было внесено лишь десять поправок, незначительно изменивших, главным образом, организационные моменты в деятельности центральных органов государственной власти (в парламенте, в Конституционном суде, президента республики) и увеличивших число областей с 19 до 20. Практические поправки не затронули принципов устройства сложившихся институтов итальянского государства.

Права и обязанности граждан

Из 139 статей конституции Италии 1947 г. 54 посвящены правам, свободам и обязанностям граждан. К конкретным правам и свободам добавляются нормы идеологического плана. Так, в статье первой говорится: "Италия - демократическая республика, основывающаяся на труде", а статья 2 устанавливает, что "Республика признает и гарантирует неотъемлемые права человека - как отдельной личности, так и в общественных организациях, где развивается личность - и требует выполнения ненарушимых обязанностей политической, экономической и социальной солидарности".

Конституция содержит традиционные права и свободы граждан - неприкосновенность личности, которая дополняется неприкосновенностью жилища и тайной переписки, свободой передвижения по стране, свободой собраний и ассоциаций (за исключением тайных и военных организаций), свободой совести, свободой слова, печати, манифестаций и т.д. На судебную власть возложено гарантирование прав и свобод. Если же по соображениям срочности административные органы должны принять меры, нарушающие права и свободы граждан, то об этом должно быть доведено до сведения судебных властей в течение 48 часов; если в течение 48 часов эта власть не утвердит принятые временные меры, то они считаются отмененными и действие их прекращается.

Политические права и свободы представлены весьма полно и широко в итальянском законодательстве. Гражданам предоставлено избирательное право, право образования политических партий, причем статья 49 конституции требует соблюдения политическими партиями демократического режима. Это положение было подкреплено законом 1952 г. о запрещении создания фашистских партий. Однако эта норма до сих пор остается лишь мертвой буквой и попытка запретить существующие неофашистские партии и организации оканчивалась неудачей.

Заметно выделяются социально-экономические права и свободы - право на труд, которое Республика признает за всеми гражданами; она поощряет условия, которые делают это право реальным (ст. 4); конституция обязывает государство предоставлять своим гражданам бесплатное начальное образование продолжительностью в 9 лет. Статья 36 говорит о праве трудящихся иметь право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное, во всяком случае, для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования. Признается право: на образование профсоюзов и на защиту своих интересов со стороны трудящихся (ст. 39); на использование в этих целях забастовки (ст. 40). Безусловное право на забастовку было подтверждено итальянским конституционным судом еще в 1960 г. Что же касается локаутов, то они запрещены статьей 502 уголовного кодекса. Суд определил, что между правом на забастовку и правом на локаут имеется несомненная связь и что невозможно упразднить одну из них, поддерживая другую.

В конституции 1947 г. содержится значительная проработка деталей в отношении права собственности. В ней говорится о двух формах собственности в стране - государственной и частной (ст. 42), о предоставлении государству достаточно широких возможностей для экспроприации частной собственности (ст. 43) и регулирования отношений в области земельной собственности, установления ее пределов, преобразования крупных поместий, поощрения мелкой и средней собственности (ст. 44). Государство может вторгаться в отношения собственности "в общественных интересах" (ст. 42), в "целях общественной пользы" (ст. 43). Названные нормы, внешне напоминающие регулирование социалистического типа, явились правовой основой развития государственного воздействия на экономику. Статья 41 основного закона предусматривает посредством издания закона определение программ для координации общественной и частной экономической деятельности. Одновременно конституция закрепляет и свободу частной хозяйственной инициативы, которая, однако, не может развиваться, нанося ущерб безопасности, свободе или человеческому достоинству.

Провозглашенные права и свободы имеют юридическое и политическое значение. Нормы о них могут быть изменены лишь в случае пересмотра конституции согласно специальной процедуры, о которой уже говорилось. Все обычные законы и акты исполнительной власти, не соответствующие конституционным нормам о правах и свободах, должны быть аннулированы Конституционным судом. Обычные суды при рассмотрении дел имеют право передавать в Конституционный суд вопросы, связанные с применением конкретных норм, затрагивающих права и свободы граждан.

Хотя в итальянской конституции 1947 г. прямо не говорится о материальных гарантиях прав и свобод, но возложение на государство ряда обязанностей в этой области (бесплатное начальное образование, например) не может быть реализовано без материального обеспечения за счет бюджетных средств.

Избирательное право и система. Референдум

Активное избирательное право на выборах в Палату депутатов, областные, провинциальные и коммунальные советы) предоставляется итальянским гражданам, достигшим 18-летнего возраста, не лишенным этого права за уголовные преступления или за проступки морального характера, установленные законом (например, за банкротство; банкротам избирательное право не предоставляется до 5 лет после такого признания. Минимальный возраст активного избирательного права по выборам в Сенат 25 лет.

Списки избирателей составляются в каждом округе и пересматриваются ежегодно в промежуток между декабрем и мартом месяцами. Итальянский закон не предусматривает голосования по доверенности или по почте, поскольку такие способы подачи голоса рассматриваются как неконституционные. Второй абзац статьи 48 основного закона 1947 г. говорит о личном характере голосования. Специальные процедуры предусмотрены для некоторых категорий избирателей (инвалиды, слепые), которые могут сопровождаться в кабину для голосования другим избирателем, пользующимся их доверием. Итальянские избиратели, проживающие за границей, могут голосовать лично в коммунах, в которых они внесены в списки до их выезда за границу. Таким лицам предоставляются некоторые льготы при приезде в Италию и возвращении обратно (оплата и др.).

Голосование в Италии рассматривается как гражданская обязанность. Абсентеизм без уважительных причин фиксируется в судебных органах в течение 5 лет; кроме того, мэры коммуны могут внести в список лицо, уклонившееся от голосования безмотивно; такой список вывешивается для всеобщего обозрения. Каких-либо материальных, административных или уголовных санкций уклонение от голосования не влечет.

Нижняя палата итальянского парламента - Палата депутатов - включает 630 членов, избираемых на 5 лет. Цена пассивного избирательного права для избрания в депутаты 25 лет, а в сенаторы - 40. С 1963 г. Сенат включает в два раза меньшее число членов, чем Палата депутатов - 315, избираемых на 5 лет. Если Палата депутатов включает только одну категорию членов, то Сенат имеет в своем составе, помимо избираемых, еще две группы членов: 5 членов, назначаемых Президентом республики за выдающиеся заслуги перед Родиной в социальной, научной, художественной и литературной областях, и в состав палаты по праву входят все бывшие президенты республики (в настоящее время четыре). Две последние категории лиц являются членами Сената пожизненно.

Первоначальный срок полномочий палат был различным - 6 лет у Сената и 5 - у Палаты депутатов. В 1963 г. путем проведения конституционной реформы эти сроки были выравнены; до этого в 1953 и 1958 гг. прибегали к дос-

рочному роспуску Сената, чтобы установить согласование полномочий обеих палат. Обе палаты, таким образом, имеют одинаковый срок полномочий, но этот срок не всегда может соответствовать продолжительности полномочий другой палаты, поскольку Президент республики обладает правом досрочного роспуска одной из палат.

Обладание мандатом в одной палате несовместимо с занятием места в другой. Если лицо было сразу избрано в обе палаты, то оно должно выбрать одну из них. Члены обеих палат не могут одновременно состоять в Конституционном суде. Вышшем совете магистратуры. Национальном совете экономики и труда, не могут быть руководителями, администраторами, членами ревизионной комиссии предприятий, принадлежащих государству, или обществ, им финансируемых. Не могут быть избраны в обе палаты: мэры коммун с населением более 20 тыс. жителей, областные советники, представители провинциальной администрации, префекты, супрефекты, высшие чиновники полиции, высшие офицеры вооруженных сил, не находящиеся в запасе судьи, а также лица по профессиональным основаниям имеющие отношения с иностранными государствами. Лицо, подпадающее под одну из названных категорий, не является неизбираемым, если оно за 180 дней до окончания срока полномочий парламента, или в течение 7 дней после издания декрета о роспуске - в случае досрочного роспуска - откажется от соответствующей должности.

В 1993 г. была коренным образом изменена избирательная система при избрании обеих палат парламента, а также при формировании муниципальных советов с населением до 15 тыс. жителей; в последнем случае на эти коммуны была распространена мажоритарная избирательная система, действовавшая в мелких коммунах с населением до 5 тыс. жителей.

Изменение порядка избрания палат парламента (два закона от 4 августа 1993 г.) было вызвано политическими причинами. Действовавшая полная пропорциональная система при формировании Палаты депутатов и фактически применявшаяся пропорциональная система при избрании Сената вели к тому, что в этих органах получало места большое число политических партий и действовало, таким образом, значительное число фракций; многофракционность была отражением существующей в стране многопартийной системы. Следствием действовавших избирательных систем было образование коалиционных правительств, обычно формировавшихся из представителей 4-6 партий, не всегда находивших общий язык по различным проблемам государственной жизни. Результатом названного положения являлась постоянная политическая нестабильность в стране, частные правительственные кризисы. Реформирование избирательной системы должно изменить существующее положение и уменьшить, если не исключить совсем, влияние мелких партий на состав парламента. Поводом для принятия нового избирательного законодательства послужили результаты референдума, проведенного 18-19 апреля 1993 г., на котором 74% избирателей участвовало в голосовании; из числа участвовавших 82,7% высказались за введение на выборах в Сенат мажоритарной избирательной системы относительно большинства (против высказалось 17,3%, избиратели, проголосовавшие незаполненными бюллетенями, составили 3,3%, недействительные голоса - 1,9%).

После реформы при формировании Палаты депутатов страна делится на 27 избирательных округов; Сенат избирается на базе областей, число округов, таким образом при формировании верхней палаты составляет 20. Избирательные округа совпадают с границами областей. При избрании депутатов области Пьемонт, Ломбардия, Венеция, Лацио и Сицилия делятся на два или три избирательных округа. В этих округах 75% мест парламентариев распределяется по мажоритарной системе (455 мест депутатов и 232 места сенаторов) в одномандатных, более мелких округах, на которые делятся основные округа, и 25% мест - по пропорциональной системе. При распределении мест в Палату депутатов по пропорциональной системе применяется метод натуральной квоты, т.е. квота Т.Хэра, с правилом наибольшего остатка. Для того, чтобы участвовать в распределении мест списки кандидатов должны набрать по меньшей мере 4% поданных голосов. При распределении мест по пропорциональной системе в Сенат применяется метод В.д'Ондта, но без процентного "порога", препятствующего участвовать в распределении мест спискам, набравшим небольшое число голосов.

При избрании депутатов каждому избирателю даются два бюллетеня - один для голосования за кандидата по мажоритарной системе, второй - для голосования за партийный список. При выборах сенаторов избирателю дается один бюллетень. Каждый кандидат в сенаторы должен быть поддержан каким-либо списком кандидатов или блоком списков (5 максимум). Кандидат может быть представлен в одномандатном округе, но одновременно может состоять в каком-либо списке в одном или нескольких избирательных округах. Однако для того, чтобы особенно не ухудшать положение мелких политических партий и не давать особых преимуществ действию одномандатной мажоритарной избирательной системы, было введено правило: голоса одного или нескольких списков, по которым был избран кандидат в каком-либо одномандатном округе, уменьшаются на число голосов, полученных этим кандидатом в этом одномандатном округе. Это правило действует при избрании обеих палат парламента.

Для выдвижения кандидата в депутаты в одномандатном округе требуются подписи не менее 500 и не более 1000 избирателей, занесенных в список коммуны, входящей в состав этого округа; для выдвижения кандидатов в сенаторы в одномандатных округах требуются подписи от 1000, но не более 1500 избирателей, внесенных в списки этого округа. Для выдвижения списка кандидатов, избираемых в нижнюю палату парламента по пропорциональной системе, требуется не менее 1500 и не более 2000 подписей в коммуне, входящей в состав округа с населением менее 500 тыс. жителей, не менее 2500 и не более 3000 - в округах с населением от 500 тыс. до 1 млн. жителей, не менее 4000 и не более 4500 - в округах с населением более 1 млн. жителей.

При избрании сенаторов область Валле д'Аоста образует один одномандатный избирательный округ, а область Молизе - два одномандатных округа.

Порядок избрания областных советов не подвергся реформированию. Советы избираются по пропорциональной системе по округам (последние совпадают с границами провинций). Места распределяются между провинциями по пропорциональной системе с правилом наибольшего остатка в зависимости от численности населения провинции. Избирательная квота при избрании депутатов областных советов определяется путем деления общего числа действительных голосов на число причитающихся мест, увеличенному на единицу. Затем полученные каждым списком голоса делятся на исчисленную квоту. Нераспределенные в округах места передаются в рамках области по пропорциональной системе с правилом наибольшего остатка. Избиратели имеют право на преференциальное голосование. Число советников в областях определяется избирательным законом этой области, исходя из численности населения: 80 советников для областей с числом жителей более 6 млн., 60 - от 4-х до 6 млн., 40 - от 1 до 3 млн. и 30 - в областях с населением до одного миллиона жителей. Советники избираются на 5 лет, их мандат несовместим с представительством в парламенте.

Провинциальные советы избираются вначале по одномандатной мажоритарной системе в округах, а затем по пропорциональной системе в рамках провинции. При распределении мест между партийными списками в провинции при определении квоты в знаменателе применяется цифра "2" и распределение оставшихся мест по правилу наибольшего остатка.

Муниципальные советы избираются по-разному в зависимости от численности жителей коммун. В коммунах с числом жителей 15 тыс. и менее применяется мажоритарная система с возможностью панаширования. В коммунах с числом жителей более 15 тыс. места распределяются по пропорциональной системе с применением правила д'Ондта.

В 1993 г. была изменена избирательная система при выборах советов главных городов провинций и наиболее крупных городов страны (Милан, Турин, Палермо, Рим, Неаполь, Венеция, Триест, Катания, Генуя); в названных городах стала применяться комбинированная мажоритарная и пропорциональная системы, а также были введены прямые выборы мэров. Они избираются путем двухтурового голосования по мажоритарной системе - в первом туре для избрания нужно набрать абсолютное большинство поданных голосов; если никто такого большинства не полу-

чил, то во второй тур проходят два кандидата, получившие наибольшую поддержку избирателей. Введение прямых выборов мэров имеет цель обеспечить их независимость по отношению к выборным советам и политическим партиям. Одновременно введение такого порядка избрания мэров ведет к необходимости блокирования политических партий, поскольку изолированная партия не имеет каких-либо шансов на победу.

Кроме выборов, итальянские избиратели призываются к урнам при проведении референдумов. Италия - вторая европейская страна, в которой в послевоенный период число проведенных референдумов уступает лишь Швейцарии. Конституция 1947 г. предусматривает довольно значительное число различных референдумов на национальном и местном уровнях. Включение процедуры референдума в законодательный процесс и права народной инициативы явились отражением демократических настроений в Учредительном собрании, выработавшем основной закон после долгих лет фашистской диктатуры.

Конституция закрепляет право народной инициативы (абз. 2 ст. 71), которая не заканчивается народным голосованием, а рассматривается парламентом. Законопроект с приложением не менее 50 тыс. подписей избирателей передается председателю одной из палат парламента, которая проводит проверку и подсчет подписей и устанавливает их законность. Законопроект вносится в виде постантейного текста, сопровождаемого пояснительным докладом. Практическое использование института народной инициативы на национальном уровне невелико. Лишь после принятия закона о референдумах и народной инициативе 1970 г., обеспечившим применение конституционной нормы, было внесено до 1987 г. только 30 инициатив, среди которых лишь немногие были приняты к рассмотрению парламентом.

Референдум предусмотрен основным законом страны (ст. 132 и 133) при изменении территориальных границ внутри государства. Такое голосование проводится при слиянии существующих областей и создании новых областей с числом жителей не менее миллиона по предложению коммунальных советов, представляющих не менее трети заинтересованного населения. Такое же голосование проводится при отделении провинций и коммун от одной области и присоединении к другой. В пределах области посредством референдума могут образовываться новые коммуны, изменяться их границы и названия.

О возможности проведения конституционного факультативного референдума на основании статьи 138 основного закона уже говорилось.

Наиболее оригинальным, предусмотренным статьей 75 конституции, является институт народного вето в отношении уже действующего закона. Сама конституция называет такое голосование референдумом. Такое голосование может быть проведено по требованию 500 тыс. избирателей или пяти областных советов для отмены полностью или частично уже действующего закона или акта, имеющего силу закона (например, декрета-закона, акта делегированного законодательства). Применение такого голосования не ограничено временным отрезком от даты вступления акта в силу. Правда, из-под действия названной нормы изъяты законы о налогах и бюджете, об амнистии и помиловании, о полномочиях на ратификацию международных договоров.

Референдум, проводимый на основе статьи 75 конституции, стал единственной формой такого голосования на национальном уровне. Было несколько "волн" референдума (народного вето), в частности, в 1974, 1978, 1981, 1985 гг. и т.д. в отношении более двадцати законов. Каждая "волна" включала голосования об отмене, как правило, нескольких законов.

Несмотря на значительное число голосований на национальном уровне, проведение референдума в Италии значительно ограничено. Так, не разрешается представлять требования о проведении референдума в форме народного вето в год, предшествующий истечению срока полномочий одной из палат парламента и в течение шести месяцев после созыва избирательных комитетов для проведения выборов палат. С учетом этих положений и некоторых других требований о проведении таких голосований могут представляться ежегодно с 1-го января по 30 сентября. Если произведен досрочный роспуск одной или обеих палат парламента, то после опубликования декрета президента республики о назначении новых выборов в обе или в одну палату, ранее назначенный референдум автоматически откладывается и сроки, связанные с процедурой этого голосования, возобновляются по истечении 365 дней со дня выборов. Иначе говоря, при нормальной работе парламента, не прерываемой досрочным роспуском, остается около двух с половиной лет из пятилетней легислатуры, когда могут вноситься требования о проведении голосования.

В соответствии со статьей 123 конституции каждая область имеет право устанавливать в своем статуте процедуру референдума в отношении законов и административных постановлений области. Статуты содержат такие нормы, за исключением области Сицилия. Референдум в областях имеет два вида: консультативный и форму народного вето. Например, в области Лацио голосование назначается для вынесения решения о полной или частичной отмены областного законодательства по требованию 50 тыс. избирателей области или двух провинциальных советов, принятым в каждом из них двумя третями установленного состава советников, или 10-ю коммунальных советов, в избирательные списки которых внесено не менее 50 тыс. человек, принятым в каждом совете двумя третями установленного числа советников. Не допускается референдум в отношении налоговых вопросов и для принятия бюджета. В других областях установленные иные квалификационные требования для проведения голосования в форме народного вето. Например, в области Базиликата требуется 8 тыс. подписей. В статутах областей закреплена и институт народной инициативы. Однако, в настоящее время институты непосредственной демократии в областях практически не используются.

Центральные органы государственной власти

Система центральных органов государственной власти Италии строится на основе принципа разделения властей: законодательная власть вверена двухпалатному парламента, исполнительная (как и во всех парламентарных странах) имеет двойственную структуру, - она включает Президента республики и правительство - Совет министров. Составной частью системы органов являющийся Конституционный суд, обеспечивающий функционирование государственной системы в соответствии с нормами основного закона.

Парламент. Основной закон не проводит различия между Палатой депутатов и Сенатом; статьи с 62 по 82, регулирующие их полномочия и отношения, называют их "палатами". Равенство палат юридически нарушается только в случае, когда они принимают решения совместно (выборы президента республики, назначение членов Конституционного суда. Высшего совета магистратуры и др.), поскольку Сенат в два раза численно меньшая палата. Но и в этом случае неравенство палат иллюзорно: депутаты и сенаторы голосуют не по принадлежности к своим палатам, а по принадлежности к своим партийным фракциям.

Поскольку обе палаты формируются по примерно одной и той же избирательной системе, то политический состав палат весьма схож между собой и поэтому отсутствует четкое противостояние между ними. Расхождения между палатами носят скорее технический характер, чем политический. Создание Сената, вроде бы ненужного с логической точки зрения, объясняется условиями становления государственного строя в Италии после Второй мировой войны, борьбой между силами, выступавшими за монархизм, и сторонниками традиционного бикамерализма. депутаты и сенаторы обладают обычными для западноевропейских парламентариев иммунитетом и индемнитетом. Палаты действуют на основе собственных регламентов, принимаемых абсолютным большинством их членов. Парламент работает в сессионном порядке, собираясь на две сессии в году, начинающихся в первый рабочий день февраля и октября месяца. Палаты могут быть созваны и на чрезвычайные сессии по требованию их председателей. Президента республики или 1/3 части их членов. Если одна из палат собирается на чрезвычайную сессию, то вторая собирается по праву.

Руководящие органы палат - бюро. Каждый из этих органов включает председателя палаты, четырех вице-председателей, трех квесторов и 8 секретарей, причем в этих органах должны быть представлены все партийные фракции. Бюро избирается на 5 лет, т.е. на срок легислатуры палат. Для образования партийных фракций требуется в Палате депутатов желание не менее 20 ее членов. Бюро палаты может разрешить создание фракции в составе менее 20 депутатов при условии, что эта группа представляет надлежаще организованную и действующую партию, которая выполнила ряд требований относительно численности выдвинутых на выборах кандидатов и числа полученных голосов. В Сенате партийные фракции должны состоять не менее чем из десяти сенаторов. В палатах возможно образование смешанных партийных фракций. Повестка дня парламента устанавливается конференцией председателей фракций, руководимых или председателем Палаты депутатов или председателем Сената с участием председателя правительства.

В палатах образуются постоянные комиссии: в Сенате - 12 или 13 (на два года), в Палате депутатов - 14 (на срок легислатуры). Сенат может образовывать комиссию по европейским делам. Профиль комиссий в основном повторяет компетенцию соответствующих министерств. Конституция, помимо единственного случая (ст. 126 абз. 4) не предусматривает общих для обеих палат комиссий. Однако, начиная с 1975 г. законом при отсутствии конституционного регулирования были созданы постоянные смешанные комиссии от обеих палат парламента. В частности, такие комиссии были учреждены по делам секретных служб, по аудиовизуальным средствам. С этого же времени стали образовываться смешанные расследовательские комиссии, каждая палата направляет в такие органы до 20 своих членов. До 1975 года в Палате депутатов было образовано 5 расследовательских комиссий, в Сенате - одна. Такие комиссии согласно конституции (ст. 86) обладают теми же полномочиями, что и судебные власти.

В комиссиях представлены члены каждой партийной фракции палаты. На заседаниях постоянных комиссий могут присутствовать члены правительства, причем в заседаниях сенатских комиссии могут участвовать и не члены комиссии и им может предоставляться возможность для выступления.

Заседания палат носят публичный характер. По просьбе правительства, председателя партийной фракции или группы парламентариев (в Палате депутатов - 10-и) палата может принять решения о проведении закрытого заседания. Трансляция заседаний по государственному радио и телевидению проводится по решению председателя палаты, а по частному радио - не требует разрешения.

Итальянский парламента, в целом, обладает традиционными для западноевропейских парламентов полномочиями. Он законодательствует, причем это он может делать по любому вопросу; в Италии не существует регламентарной сферы издания нормативных актов, как во Франции. Законодательная инициатива принадлежит парламентариям, правительству, областным советам. Национальному совету экономики и труда, а также группам избирателей не менее 50 тыс. человек. Избиратели, однако, не могут вносить проекты в областях, зарезервированных за правительством (бюджет, ратификация международных договоров и др.). Все законопроекты, предусматривающие новые расходы, должны указывать источники их покрытия. Проекты от областей должны касаться областной жизни, проекты от Национального совета экономики и труда - социально-экономических проблем. Очень ограниченной инициативой могут обладать и муниципальные советы; их проекты могут касаться только образования новых провинций и областей или изменения существующих границ. Каждый проект должен быть составлен в постатейном виде. Отклоненный проект может быть представлен только по истечении 6-и месяцев. Законопроекты вносятся в любую из палат и они становятся законами только по их одобрению обеими палатами. Исключение сделано только для закона о бюджете. Его проект представляется в Палату депутатов. Принятый закон промульгируется Президентом республики, которому предоставляется месячный срок для выполнения этой обязанности. В течение этого срока глава государства может требовать от парламента повторного рассмотрения закона. Конституция не указывает основания, по которому Президент может осуществлять это право. На практике чаще всего указываются технические причины и погрешности, но не политические. В таком случае парламента принимает закон повторно при соблюдении обычной процедуры, т.е. не требуется выполнения какого-либо специального требования (например, принятия квалифицированным большинством).

Особенность законодательного процесса в парламенте - предоставление палатам права передавать свои законодательные полномочия комиссиям (ст. 72 конституции). В результате около трех четвертей актов на практике принимается в соответствии с этой облегченной и ускоренной процедурой. Однако, законы о конституционном пересмотре, избирательные законы, акты о бюджете, о делегировании законодательной власти, санкционирующие ратификацию международных договоров всегда рассматриваются при соблюдении нормальной процедуры. Кроме того, в случае делегирования комиссиям права законодательствовать проект может быть возвращен в палату, если того потребует правительство, десятая часть членов палаты или пятая часть членов самой комиссии. Законодательная деятельность итальянского парламента весьма насыщена. Например, за четыре года (1978-1982) было внесено проектов правительства - 1672, принято по ним законов - 858; законопроектов от парламентариев было 4021, принят по ним 371 закон; от других субъектов законодательной инициативы поступило 75 проектов, по ним принят один закон¹.

Нельзя не признать, что законодательные полномочия итальянского парламента несколько ослаблены возможностью проведения голосования в форме народного вето, о котором уже говорилось. Известно уже достаточно большое число случаев, когда такие голосования проводились. В частности, между 1974 и 1987 гг. на такое голосование было поставлено 15 законов, в частности, законы о разводе, о борьбе с терроризмом, о строительстве атомных электростанций и др.

Парламент может делегировать правительству свои законодательные полномочия; делегирование не может быть осуществлено в конституционной области, в области избирательного права, принятия бюджета, в ратификации международных договоров. Делегирующий закон должен содержать руководящее направление, принципы, которым должны следовать издаваемые декреты на основе уполномочия. В законе должно быть указано время, в течение которого правительство может законодательствовать от имени парламента и точный предмет, по которому могут приниматься декреты. Делегирующий закон часто предусматривает создание смешанной (от обеих палат) специальной комиссии для подготовки замечаний по проектам законов, которые правительство по окончании делегации представит в парламента.

Конституция 1947 г. весьма широко толкует и использует понятие срочности, срочных обстоятельств. Статья 77 предоставил? правительству полномочие по изданию распоряжений, имеющих силу закона в случаях особой необходимости и срочности. Эти декреты должны быть представлены для утверждения в парламента в тот же день; если парламента распушен, то он специально созывается в течение пяти дней. Декреты теряют силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение 60-ти дней после их опубликования.

Правительство несет коллективную ответственность перед любой палатой парламента. При конституировании правительство должно получить доверие обеих палат. Итальянскому парламента известны такие формы контроля за деятельностью правительства, как устные и письменные вопросы (примерно два заседания в неделю в палате отводится для устных вопросов; ответ на устный вопрос должен быть дан в 14 дней, на письменный - в 20), интерпелляции, расследовательские комиссии. Наиболее грозное оружие парламента палат - резолюции недоверия - должны быть подписаны по меньшей мере десятой частью членов какой-либо палаты; такие резолюции обоснужда-

¹ Для сравнения укажем, что за тот же период в Португалии было принято по инициативе правительства 86 законов (им внесено 630 проектов), по инициативе парламентариев - 130 (273); в Великобритании правительство представило в палату лордов 52 проекта (принято 58), в палату общин 287 (265); парламентарии внесли: лорды - 91, принято 35; депутаты - 502, принято 49; другие субъекты - 103 (принято 108). Данные по Великобритании включают законы, представленные вторично. В Испании правительство внесло 400 проектов, принято 323; парламентарии - 286 и 38. Других инициатив не было.

ются по истечении трех дней с момента внесения. Итальянский парламент может принимать, кроме того, резолюции по определенному вопросу; такие резолюции вносятся либо председателями парламентских фракций, либо 10 депутатами или 8 сенаторами. Они передаются на предварительное рассмотрение постоянных комиссий. В принятой палатой резолюции указываются какие-либо направления в государственной политике.

В международной сфере итальянский парламент ратифицирует договоры с другими государствами, объявляет войну. В судебной области парламент осуществляет следующие полномочия: назначает третью часть членов Конституционного суда, третью часть Высшего совета магистратуры, решает вопрос об объявлении амнистии. На совместном заседании палат парламент решает вопрос о предании суду Президента республики, председателя Совета министров и министров.

Президент республики избирается на совместном заседании палат парламента, к членам которого присоединяются представители от областей - по три от области; Балле д'Аоста посылает одного представителя. Представители избираются областным советом с обеспечением представительства от партий оппозиции. Практически глава государства избирается палатами парламента, поскольку число представителей от областей составляет лишь 58, а парламентариев 935 (не включая в это число пожизненных сенаторов). Таким образом назначение представителей от областей является почти символическим и внесение соответствующей нормы в конституцию было вызвано стремлением Учредительного собрания показать, что президент республики не является лицом, избранным только парламентом и ему обязанным своей властью. Выборы осуществляются тайным голосованием: в первых трех турах нужно получить 2/3 поданных голосов. Начиная с четвертого тура достаточно получения абсолютного большинства. В 1971 г. потребовалось 23 тура для избрания президента Дж.Леоне. Другие президенты избирались с меньшим числом туров. Президент республики, который не может быть моложе 50 лет, избирается на 7 лет. Пост главы государства несовместим с выполнением какой-либо иной должности.

Со сроком полномочий Президента связано другое требование. Палаты парламента или одна из них не могут быть распущены (это право Президента, действующего по предложению главы правительства) в течение шести месяцев, предшествующих сроку истечения мандата главы государства. Это правило установлено для того, чтобы помешать Президенту воспользоваться проведением досрочных выборов для своего переизбрания.

Полномочия главы государства достаточно велики; реальное использование конституционных прав в значительной мере зависит от личности Президента, его наклонностей. Конституция (ст. 89) предусматривает необходимость контрассигнирования всех актов Президента правительством. Ответственность за такие акты несут завизировавшие его министры. Основной закон говорит, однако, об уголовной ответственности Президента республики за государственную измену и за посягательство на конституцию.

Президент республики является главой итальянского государства и представляет национальное единство. Как и в любом парламентарном государстве он промульгирует законы, принятые парламентом, а также постановления и декреты, имеющие силу закона, назначает гражданских и военных должностных лиц, аккредитует дипломатических представителей в иностранных государствах и такие же представители аккредитуются при нем, ратифицирует международные договоры (после разрешения, даваемого парламентом, за исключением малозначительных соглашений). Президент республики председательствует в Совете министров, в Высшем совете магистратуры; обладает правом помилования, жалует знаки отличия.

В отношении парламента у Президента республики два основных полномочия - право требовать повторного рассмотрения законопроектов, о котором мы говорили, и право роспуска одной или обеих палат. Хотя в Учредительном собрании левые силы требовали при роспуске соблюдения точных условий, как это было обозначено в конституции Французской четвертой республики 1946 г. (министерский кризис - ст. 51), но эти предложения были отклонены. Президент республики может распустить одну или обе палаты, только заслушав их председателей. Президент, однако, не обязан следовать их мнению. Единственное исключение, о чем уже говорилось, нельзя распустить палаты в течение шести месяцев, завершающих срок полномочий Президента. Роспуск производится по предложению главы правительства. К названным полномочиям следует добавить следующие: Президент является главнокомандующим вооруженными силами, в случаях, предусмотренных конституцией он назначает референдум, по решению парламента он объявляет состояние войны.

Правительство - наиболее активный орган исполнительной власти, включает председателя Совета министров и министров. Конституция (поел, абз, ст. 95) предусматривает, что организация Президиума Совета министров, число, функции и организация министерств устанавливаются законом. После принятия конституции в течение почти 40 лет такой закон не был принят; только в 1986 г. (правительство Б.Кракси) этот акт впервые обсуждался в парламенте, но не получил одобрения. Правительственная организация определяется самим основным законом страны и специальным декретом (декрет Занарделли), принятым в начале века.

Назначение правительства целиком зависит от палат парламента, а точнее от соотношения политических сил в них. В соответствии с классическими правилами парламентарной республики правительство назначается Президентом республики после консультаций с лидерами партийных фракций в палатах и их председателями. Оно считается сформированным, если в течение десяти дней после своего образования получит доверие Палаты депутатов и Сената. Палаты высказываются одновременно и по программе правительства и по его составу. Правительство солидарно ответственно перед палатами. Председатель Совета министров несет ответственность за общую политику, а министры коллективно ответственны за действия Совета министров и индивидуально - за действия своих ведомств. Принцип министерской солидарности, в принципе долженствующий служить стабильности правительства, на практике мало помогает последнему в условиях Италии. Стабильности "мешает" многопартийность в парламенте, частые расхождения партий во мнениях. Правительства нередко уходят в отставку, не дожидаясь постановки вопроса о доверии; для правительственного кризиса бывает достаточно несогласия партий коалиции по каким-либо вопросам. Очевидно, что итальянское правительство занимает более слабые позиции по отношению к парламентам, чем правительства в ФРГ или во Франции. Инвеститору это правительство должно получать перед обеими палатами; каждая из палат может требовать ухода его в отставку. При этом не требуется какого-либо специального большинства при голосовании о доверии. В то же время итальянское законодательство предоставляет правительству некоторые возможности для оказания давления на палаты парламента. В частности, согласно регламентам палат правительство может связывать постановку вопроса о доверии с голосованием или с отклонением статей каких-либо законопроектов или поправок к ним.

Правительство руководит страной в целом в соответствии с волей парламентарного большинства: оно исполняет законы, принимает регламенты, декреты и разного рода постановления по управлению. Полномочия, предоставленные конституцией Президенту республики, фактически осуществляются правительством (назначение чиновников, роспуск палат и др.). На практике правительство в Италии в гораздо большей мере, чем в других странах, зависит от воли палат парламента. О возможности правительства законодательствовать в порядке делегации и при срочных обстоятельствах уже говорилось.

Конституция Италии 1947 г. учредила несколько вспомогательных и контрольных органов, оказывающих содействие парламентам и правительству в осуществлении их функций, и иногда обладающих самостоятельными полномочиями. К их числу относятся Национальный совет экономики и труда, Государственный совет и Счетная палата.

Национальный совет экономики и труда формируется на корпоративной основе из представителей "групп интересов" (профсоюзов, предпринимательских организаций, организаций лиц свободных профессий и др.) и экспертов. Совет является консультативным органом парламента и правительства по экономическим и социальным вопросам. Он обладает правом законодательной инициативы.

Государственный совет - консультативный юридический орган правительства и одновременно высший орган административной юстиции.

Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности финансовых актов правительства и контроль за исполнением государственного бюджета. О проведенном контроле имеет право докладывать непосредственно парламенту.

Конституционный суд

Конституционный суд был впервые в истории страны учрежден основным законом 1947 г. До этого Италия не знала конституционной юстиции. Только восемь лет спустя после принятия конституции был принят закон (11 марта 1953 г.) об этом органе. Первое заседание Суд провел 23 апреля 1956 г., а первое решение вынес 14 июля 1956 г.

Суд включает 15 судей, избираемых на 9 лет. Судьи не распределяются по палатам, они действуют как единая коллегия. Судьи назначаются по третям - парламентом на совместном заседании палат. Президентом республики и высшей магистратурой, общей и административной. В парламенте для назначения требуется две трети голосов списочного состава в первых трех турах, и три пятых - в последующих турах. Такое квалифицированное большинство установлено для того, чтобы партии, имеющие большинство мест в парламенте и образующие правительство, не могли бы полностью обеспечить себе треть мест в Конституционном суде. Назначение от судейского сословия производится следующим образом: три судьи выбираются Кассационным судом, один - Государственным советом, один - Счетной палатой. Президент республики назначает пять членов Суда по своему усмотрению, однако, декрет о назначении должен быть контрассигнован председателем Совета министров.

Судьи избираются и подбираются из числа членов высших общих и административных судебных органов, даже находящихся в отставке, штатных профессоров права университетов и адвокатов - все должны иметь стаж работы не менее 20 лет. Судьи не могут назначаться повторно. Председатель Суда избирается из числа его членов на трехлетний срок. По традиции председателем становится один из членов, чей срок полномочий истекает в последние три года; таким образом председатель может только один раз занимать этот пост.

Первоначальный срок полномочий судей был 12 лет, а с 1967 г. - он составляет девять. Мандат судьи несовместим с занятием какой-либо должности (занятие политикой, профессиональная деятельность, даже с преподаванием права). Судьи обладают иммунитетом, сравнимым с парламентским. Разрешение на их преследование в судебном порядке или отстранение от должности может быть дано только самим Судом. В отношении судей не существует каких-либо возрастных ограничений, как в ФРГ или в Австрии. Суд - автономный орган в административном и финансовом отношении, имеет свое обособленное помещение. Обычно он действует в пленарном порядке по созыву председателя, который назначает докладчика по делу и устанавливает день слушания. Для принятия решения нужен кворум в 11 судей и присутствие хотя бы одного судьи из каждой трех назначаемых категорий. Решения принимаются большинством голосов, при их равенстве голос председателя дает перевес.

Важнейшее полномочие Суда - контроль за конституционностью законов и актов, имеющих силу законов. Такой контроль может быть предварительным и последующим. Первый осуществляется Судом по требованию правительства в отношении законов областей до того, как они будут промульжированы. Такое рассмотрение происходит тогда, когда комиссар правительства в области посчитает, что область превысила свою компетенцию, или если ее решение противоречит национальным интересам или интересам других областей. Если областной совет подтверждает свой закон абсолютным большинством голосов, то председатель Совета министров может запросить Конституционный суд в 15-дневный срок, считая со времени, когда он был информирован о втором голосовании областного совета. Решение главы правительства приостанавливает вступление в силу акта областного совета. Суд, не имеющий срока для вынесения решения, может либо отклонить ходатайство правительства, либо аннулировать закон области. На практике такие обращения нечасты.

Последующий контроль может быть абстрактным или конкретным. Первый может проводиться по требованию областей в отношении законов государства и по основаниям нарушения последней компетенции области.

Предметом контроля могут быть все законы или акты, имеющие силу закона. Суд по их поводу может быть запрошен общим или специальным судом при рассмотрении конкретного дела. Вопрос о конституционности может быть поставлен и самим Судом, рассматривающим дело. Если признается обоснованным требование о признании неконституционным закона или акта, имеющего силу закона, то Суд объявляет недействительными законодательные положения в пределах обращенного к нему запроса. Суд объявляет также законодательные положения, незаконность которых следует из принятого им решения.

Кроме того, Конституционный суд рассматривает споры о компетенции в соответствии со статьей 134 основного закона, т.е. могущие возникнуть споры между парламентом и правительством, главой государства и парламентом, органами судебной власти и правительства.

При рассмотрении дел по обвинению Президента республики Конституционный суд дополняется 16 судьями, избираемыми парламентом на 9 лет по тем же правилам, что и ординарные судьи этого органа. Избрание производится по заранее составленному списку граждан, обладающих необходимыми квалификациями для избрания в сенаторы. Члены парламента в список не включаются. Что же касается преступлений, совершенных председателем Совета министров и министрами, то после поправки в конституцию, внесенной в январе 1989 г., их дела рассматриваются в порядке обычного судопроизводства по разрешению, даваемому палатами парламента. До принятия этой поправки их дела также рассматривались Конституционным судом.

Суд имеет полномочия при проведении голосования в порядке народного вето, о котором уже говорилось. Он изучает требование об отмене закона или акта, имеющего силу закона, с точки зрения их конституционности. Суд рассматривает вопрос, какие из требований допустимы и какие противоречат кругу законов, в отношении которых народное вето не может проводиться.

Конституционный суд играет заметную роль в государственной системе Италии, часто выступая как "созакондатель" и даже как законодатель при вынесении решений. Такое случается тогда, когда сами законы страдают пробельностью. Суд включает в них "дополнительные" или "заменяющие" положения.

Областная автономия и местное управление

В административно-территориальном отношении Италия делится на области (их 20), провинции и коммуны. Автономная область представляет высший эшелон территориального деления, в чью компетенцию входят сферы, которые до издания конституции 1947 г. относились к ведению центральных органов власти. Области были созданы как ответная реакция против фашистского авторитаризма и централизма, существовавшего в Италии в прошлом веке после ее объединения. Областная автономия была одним из требований ХДС - католической партии, сформулированным еще на ее конгрессе в 1921 г.

Все области разделены на две категории - обычные и специальные. Если статус первых определен общими для всех конституционными и другими нормами, то статус вторых неодинаков. Он регулируется специальными конституционными законами. Специальных областей всего пять: Третино-Альто-Адидже, Валле д'Аоста, Фриули-Венеция Джулия, в которых живут национальные меньшинства, и два острова - Сицилия и Сардиния. В Валле д'Аоста проживает франкоязычное население, в Третино-Альто-Адидже - южнотирольцы (немецкоязычное население) и латины, в Фриули-Венеция Джулия - фриулы и словенцы. Сицилия и Сардиния получили автономный статус по социально-экономическим причинам: в момент принятия конституции страны они выделялись экономической отсталостью, особыми традициями, наличием у населения элементов сепаратизма. Статуты специальных областей отличаются друг от друга, обладая большой спецификой. Области с обычным статусом также имеют свой статут.

Полномочия областей включают организацию своих органов, своих ведомств, установление границ коммун, регулирование вопросов общественной благотворительности, санитарной и больничной помощи; в их ведении находится градостроительство, туризм и гостиничное дело, озерное судоходство, охота и рыбная ловля, сельское хозяйство и леса, ремесла, городская и сельская полиция, а также другие вопросы, которые могут быть включены специальными конституционными законами.

Области осуществляют административную деятельность в сферах, в которых они принимают законы. Области со специальным статусом обладают более широкими полномочиями и у них есть права, превышающие компетенцию обычных областей в специфической для каждой из них сфере.

На национальном уровне области участвуют в выборах Президента республики, обладают инициативой при проведении голосований в форме народного вето и конституционных референдумов (ст. 75 и 138 конституции), правом законодательной инициативы (ст. 121). Имея полномочия законодательствовать по своему кругу вопросов, области создают источники права, которые распространяются на всех проживающих на их территории лиц, а также на входящие в их состав провинции и коммуны. В своих взаимоотношениях с государством области правомочны оспаривать его решения и отстаивать свою компетенцию, обращаясь в Конституционный суд. Они осуществляют опеку над провинциями и коммунами, контролируя законность их актов; в некоторых случаях они могут требовать от органов, принявших незаконный акт, решения об их пересмотре.

Органами областей с обычным и специальным статусом являются советы, джунты и председатели джунты. Совет со своим председателем является законодательным органом, он контролирует деятельность исполнительной власти. Джунта - исполнительный орган. В областях до миллиона человек джунта включает председателя, шесть действительных и двух запасных ассессоров; в областях до трех миллионов жителей число действительных ассессоров составляет от восьми до десяти; в иных областях - от десяти до двенадцати. В двух последних случаях число запасных ассессоров - четыре. Областной совет избирает ассессоров из своего состава тайным голосованием в присутствии не менее 2/3 областных советников. Председатель джунты представляет область во внешних сношениях, промульгирует законы, издаваемые советом, и принимаемые им регламенты. Он руководит административными службами области, обеспечивает координацию работы джунты. В джунте каждый ассессор отвечает за определенную область управления. Разница в положении названных трех органов состоит в том, что в областях со специальным статусом значительно усилена роль джунты; ей доверяется регламентарная власть, она принимает решения о выработке политики в области. Ее положение сопоставимо с ролью правительства на национальном уровне. В областях с обычным статусом совет играет преобладающую роль и в управлении, и в законотворчестве.

Областные советы работают в сессионном порядке (очередные сессии от 2-х до 4-х в год); совет может работать и в течение всего года, так как он сам определяет продолжительность сессий. Кроме того, председатель джунты или определенное статую области число советников могут требовать созыва чрезвычайных сессий. Органами областного совета являются его председатель, партийные фракции, постоянные и другие комиссии. Законодательная инициатива принадлежит джунте, советникам, а также провинциальным советам и определенному числу муниципальных советов (по общему правилу - пяти). В некоторых областях к этим субъектам законодательной инициативы добавляются профсоюзы и представительные организации других социальных-профессиональных групп (предприниматели и др.). Законодательная процедура включает обсуждение в комиссиях, в совете. Председатель джунты может промульгировать закон только через 30 дней после его принятия. В этот промежуток времени он направляется правительству страны через его комиссара, находящегося в области, с целью контроля за соответствием национальному законодательству. Средствами контроля со стороны совета за исполнительными органами области являются вопросы, интерпелляции, резолюции порицания, следственные комиссии.

Чисто административными единицами являются провинции (их около 100) и коммуны (около 8000). Они имеют выборные органы и органы исполнительной власти. Первые - советы; вторые - в провинциях - джунты, избираемые из состава совета, а в коммунах - муниципальные джунты и мэр, выполняющий, кроме того, функции представителя государства. Объем компетенции этих территориальных единиц невелик - некоторые социальные, школьные службы.

Достаточно широкая демократическая основа в территориальном управлении в Италии не обходится, однако, без системы строгого контроля со стороны центральной власти. Области обязаны представлять комиссару правительства, находящемуся в ней, все свои законы в пятидневный срок с момента их принятия. Правительство может возражать против их промульгации по мотивам незаконности. Закон в таком случае возвращается в областной совет для повторного рассмотрения. В этом случае совет может "похоронить" этот закон, отказавшись от его принятия, но второе рассмотрение должно собрать абсолютное большинство голосов. В последнем случае правительству предоставляется 15 дней, чтобы решить вопрос об обжаловании в Конституционный суд. Более строгий контроль установлен статьей 117 конституции, согласно которой областные законы не должны противоречить национальным интересам или интересам других областей. Первая фаза контроля в этом случае такая же как и при контроле по мотивам законности. Если совет подтверждает закон абсолютным большинством голосов, то правительство в 15-дневный срок обращается в парламент (ст. 127). Подобная процедура еще не применялась.

Если же при обращении в парламент последний сомневается в характере поставленного вопроса, то решающее слово принадлежит Конституционному суду.

Кроме того, статья 126 основного закона предусматривает возможность роспуска областного совета, если тот совершает действия, противоречащие конституции, или серьезные нарушения закона, или не выполняет предложенный правительства сместить свои исполнительные органы, совершивших аналогичные действия или нарушения. Совет может быть распущен и в случае, если вследствие ряда отставок или за невозможностью образовать большинство, он не в состоянии функционировать, а также по соображениям национальной безопасности. Роспуск производится властью Президента республики по заслушании комиссии депутатов и сенаторов по областным вопросам. Декретом о роспуске назначается комиссия из трех человек, имеющих право быть избранными в областной совет, которая назначает выборы не позднее, чем в трехмесячный срок и осуществляет управление текущими делами и всеми срочными делами, решения о которых должно быть представлено на утверждение вновь избранного совета.

В провинциях контроль за деятельностью ее органов принадлежит префектам, подчиненным министерству внутренних дел.

Судебная система

Согласно статье 104 конституции магистратура образует автономное и независимое от всякой власти сословие. В магистратуру входят судьи и прокуроры. Высшим конституционным органом в судебной иерархии является Высший совет магистратуры, деятельность которого регулируется основным законом (ст. 104-108) и законом об этом органе от 24 марта 1958 г., а также рядом других актов. Высший совет магистратуры включает 24 человека, из коих трое входят в него по должности - Президент республики в качестве председателя, председатель и генеральный прокурор Кассационного суда. Остальные члены Совета избираются: 14 - магистратами из числа лиц, принадлежащих к различным категориям магистратуры, 7 - парламентом на совместном заседании палат из числа штатных профессоров права университетов и адвокатов с 15-летним стажем. Из 14-ти магистратов 6 избираются из числа магистратов Кассационного суда, двое - из которых должны занимать руководящие посты, 4 - из числа магистратов апелляционных судов и 4 из числа магистратов трибуналов со стажем работы после повышения в эту должность не менее четырех лет.

В компетенцию Высшего совета магистратуры входит: прием в состав магистратуры, переводы, повышения и другие меры, связанные со статусом магистратов; назначение и отзыв почетных вице-преторов, мировых судей и их заместителей, а также членов специализированных отделений, не являющихся магистратами; наложение дисциплинарных санкций на магистратов; представление за выдающиеся заслуги профессоров и адвокатов к назначению кассационными магистратами; предоставление в пределах бюджетных ассигнований компенсаций и субсидий магистратам или их семьям, и некоторые другие функции.

Судебная система Италии делится на две ветви - общие суды (гражданские и уголовные дела) и специальные суды (административная юстиция). В основе системы общих судов лежит судебный округ, который, как правило, не совпадает с существующими административно-территориальными единицами. Основанием системы являются консилиаторы (мировые судьи), правомочные рассматривать малозначительные гражданские дела. Их должность непочетлива и не требует юридического образования. На каждую коммуну обычно приходится один консилиатор, назначаемый из числа жителей, имеющих образование. Преторы рассматривают апелляции на решения консилиаторов и решают гражданские дела в качестве первой инстанции с определенной суммой иска (750 тыс. лир). Они также рассматривают уголовные дела, по которым наказание не превышает трех лет лишения свободы. В претурах могут образовываться отделения, рассматривающие гражданские и уголовные дела, подлежащие рассмотрению по второй инстанции или те и другие одновременно, а также отделение по трудовым спорам. Всего в стране около 1 тыс. преторов.

Апелляции на решения преторов рассматриваются в трибуналах. Последние, кроме того, являются судами первой инстанции по широкому кругу уголовных и гражданских дел (в стране всего около 150 трибуналов). Каждый трибунал включает трех судей. В его состав входят суды присяжных, рассматривающие серьезные уголовные преступления. Решение в таких судах выносится двумя профессиональными и шестью непрофессиональными ("народными") судьями. Приговор выносится простым большинством голосов. Подбор "народных" судей производится председателем суда по жребию из числа кандидатов коммун, практически включающих все взрослое население.

Двадцать три апелляционных суда занимаются рассмотрением гражданских и уголовных дел, поступающих из трибуналов; по первой инстанции они слушают незначительное число дел. Каждый такой суд заседает в составе 5 человек. В качестве специализированной секции в каждом апелляционном суде работает суд присяжных, рассматривающий в апелляционном порядке решения судов присяжных; такие секции включают двух профессиональных и шесть "народных" судей. Специальные трибуналы при апелляционных судах рассматривают дела о несовершеннолетних по первой инстанции.

Высшим судом в системе общих судов является Кассационный суд. В его функции входит обеспечение единства судебной практики, рассмотрение споров о компетенции между судами. Этот орган является кассационной инстанцией по делам, рассмотренным апелляционными судами. Суд включает 6 палат - по три по уголовным и гражданским делам. По каждому делу принимает решение жюри из 7 судей, а особо сложные дела могут рассматриваться в объединенных палатах в составе 15 судей.

Специальная (административная) юстиция представляет самостоятельную ветвь. Она распадается на две подсистемы - общие административные суды во главе с Государственным советом, и специальные - возглавляемые Счетной палатой.

Глава 6. Политические институты и конституционное право

Испании

Испания - последнее государство современной Европы, где фашистская диктатура существовала наиболее длительное время. Это единственная страна, в которой идеология фашизма пережила Вторую мировую войну и в которой авторитарный режим исчез естественным путем в результате смерти Франко. Современная политическая организация Испании создана после смерти этого диктатора, последовавшей в ноябре 1975 г. В то время в течение нескольких лет продолжал действовать ряд институтов прежнего режима. Два последовательно существовавших правительства А.Новарро и особенно А.Суареса взяли отчетливый курс на демократизацию страны. Подготовленный правительством А.Суареса законопроект о политической реформе был одобрен национальным референдумом в декабре 1976 г. Этот закон устанавливал на переходной период некоторые демократические начала; на национальном уровне была учреждена практически новая структура органов государственной власти, в частности, образован двухпалатный парламент - Кортесы, формируемый всеобщими и прямыми выборами при тайном голосовании.

Избранные 15 июня 1977 г. новые Кортесы разработали конституцию страны, одиннадцатую по счету после Первой испанской революции 1808 г. В декабре 1978 г. на общенациональном референдуме эта конституция была одобрена подавляющим большинством избирателей; она отменила действие фашистских законов и установила новый государственный правовой порядок. Испания получила форму правления парламентской монархии, унитарное политико-административное устройство со значительными правами составляющих страну единиц - автономных сообществ и демократический политический режим.

В настоящее время на политической арене действует большое число партий (более 200), из которых основными являются: Испанская социалистическая рабочая партия, основанная в 1879 г., - партия социал-демократического типа, находящаяся в подполье в период франкизма; Коммунистическая партия Испании, Коммунистическая партия народов Испании, Партия трудящихся Испании - Коммунистическое единство - партии, имеющие в своей основе марксистское учение и различные направления в своей деятельности; Народная партия, до января 1989 г. называвшаяся "Народным альянсом" (основана в 1976 г.) - консервативная партия, включающая в свой состав либералов и христианских демократов; Демократический и социальный центр, образованный в 1982 г., - реформистская демократическая партия.

Конституция Испании

Конституция 1978 г. - результат консенсуса политических сил в парламенте, отражение компромисса между ними, что, впрочем, не означало отсутствия борьбы между политическими партиями. В каждой из палат Кортесов - Конгрессе депутатов и Сенате - было внесено более, чем по тысяче поправок к законопроекту, подготовленному комиссией Кортесов, включавшей представителей различных партий. Основной закон с самого начала разрабатывался парламентским путем. В результате примененной процедуры выработки проект отразил соотношение политических сил в стране.

Конституция 1978 г. восприняла как испанские конституционные традиции, так и опыт других стран - доктринальный, выражающийся в заимствовании идеи, и нормативный - в конкретном закреплении ряда институтов. В преамбуле и первых статьях этот акт закрепили идеологические и политические основы государства, приняв в качестве основы его демократическую модель. Краеугольными принципами конституция провозгласила права человека, демократический, социальный и правовой характер государства. Все полномочия государства опираются на национальный суверенитет, от которого они исходят. Национальный суверенитет реализуется через участие избирателей в выборах в центральные и местные представительные органы и через участие в голосовании на референдумах на национальном и местном уровнях. Принцип правового государства установлен в девятой статье основного

закона: "Граждане и государственная власть подчинены нормам Конституции и другого законодательства". Для обеспечения этого принципа создан орган конституционного контроля - Конституционный суд.

Конституция учредила в стране иерархию правовых норм. Ниже основного закона находятся органические законы (ст. 81), регулирующие основные права и свободы, статуты автономных сообществ, всеобщее избирательное право, статус ряда государственных органов - Государственного совета. Счетной палаты. Конституционного суда. Народного защитника, основы организации вооруженных сил, избрания Конгресса депутатов и Сената, организации судебной власти, границ избирательных округов и иных сфер, отнесенных к такому законодательству основным законом. Конституция выделяет делегирующие (уполномочивающие) законы, которые (ст. 82 и след.) позволяют правительству в определенный промежуток времени и в определенных областях принимать акты, имеющие силу закона; такие акты называются законодательными декретами. Делегирование заканчивается, когда правительство принимает соответствующие акты. Делегирующий закон не может уполномочивать правительство принимать акты, имеющие обратную силу (п. 2 ст. 82). В качестве отдельных можно выделить финансовые законы, которые, как во Франции, представляются и принимаются при соблюдении специальных условий: правительство может возражать против предложений, ведущих к увеличению расходов или к сокращению доходов. В качестве отдельной категории нужно назвать простые законы, но из их числа можно выделить законы о делегировании, ведущие к преобразованию нескольких существующих актов в один (ст. 82 п. 2), и законы, принимаемые комиссиями парламента на основе статьи 75 конституции. Силу простого закона имеют указанные законодательные декреты и правительственные декреты-законы, принимаемые в чрезвычайных и срочных случаях (ст. 86) и ратифицированные Конгрессом депутатов.

Основной закон 1978 г. построен по классическому западноевропейскому образцу и содержит его структурные элементы. Конституция включает преамбулу, вводные положения, раздел о правах и обязанностях граждан, раздел об основных принципах социальной и экономической политики, разделы об органах государственной власти - королев. Генеральных кортесах, о правительстве и администрации, о судебной власти, о территориальной организации государства, о Конституционном суде, об изменении конституции, а также дополнительные, переходные и заключительные положения.

В основном законе была учтена острая национальная проблема, существовавшая в стране на протяжении многих лет: Испания стала унитарным государством, но с широкой национальной автономией в виде автономных сообществ для составляющих страну территорий. Хотя конституцией ни в коем случае не допускается федерация автономий, им не запрещается сотрудничать между собой. В лингвистическом плане основной закон установил официальный характер двух языков - испанского (кастильского), который обязаны знать все испанские граждане, и собственного языка сообщества. Одновременно признается, что "богатство языковых оттенков Испании является культурной ценностью, пользующейся особым уважением и защитой".

В конституции получила отражение современная тенденция - включены нормы, регулирующие деятельность своего государства в международной сфере. В преамбуле содержится положение о стремлении испанского народа "сотрудничать со всеми народами Земли в учреждении мирных отношений и совместных действий". Достаточно подробно для акта такого уровня конституция регулирует процедуру заключения международных договоров, говорит о правовом положении иностранцев, экстрадиции и праве убежища, устанавливает правила о соотношении международных и внутригосударственных норм, об участии страны в международных организациях, включая и наднациональные. Важна норма, содержащаяся в статье 95: "Заключению международного договора, содержащего положения, противоречащие конституции, должен предшествовать пересмотр последней". Другими словами, здесь устанавливается примат конституции по отношению к любому международному соглашению.

Конституция Испании по способу изменения относится к числу "жестких". Ее пересмотр осуществляется различными способами в зависимости от того, является ли он частичным или полным. В первом случае для изменения конституции требуется 3/5 голосов в каждой из палат Генеральных кортесов, а если отсутствует согласие палат, то его пытаются достичь путем выработки согласованного текста смешанной комиссией из депутатов и сенаторов. Если этот проект не принимается требуемыми 3/5 голосов в каждой из палат, то для внесения поправок в конституцию нужно собрать абсолютное большинство голосов в Сенате и не менее 2/3 - в Конгрессе депутатов.

Полный пересмотр или изменение наиболее важных положений конституции (вводные положения, основные права и свободы, положения о Короне) могут быть осуществлены 2/3 голосов каждой из палат Генеральных кортесов, после чего они распускаются. Вновь избранные Кортесы рассматривают проект и должны его принять большинством в 2/3 голосов в каждой из палат. При полном пересмотре или изменении указанных важных положений основного закона после принятия поправок парламентом в обязательном порядке проводится национальный референдум, тогда как при частичном изменении конституционного текста такое голосование населения факультативно и осуществляется по требованию не менее, чем 1/10 части членов одной из палат. Во всех случаях инициатива изменения конституции принадлежит правительству, парламентским палатам и 2/3 членов ассамблеи автономного сообщества.

Права, свободы и обязанности граждан

Права, свободы и обязанности граждан регулируются значительным числом статей конституции и серией органических и простых законов. Первая часть конституции включает 45 статей, разделенных на пять глав. Названная цифра показывает значение, которое учредители хотели придать институту прав и свобод. В конституции (п. 1 ст. 10) закреплена общая философская концепция прав и свобод: "Достоинство личности, неотчуждаемость ее прав, ее свободное развитие, уважение закона и прав других людей является основой политического порядка и социального мира". Эта норма основывается, таким образом, на естественной концепции прав и свобод человека. В конституции принята ее широкая конструкция - все испанцы пользуются правами и свободами, закрепленными в основном законе. Что же касается иностранцев, то они пользуются правами и свободами, содержащимися в конституции "на основании условий, установленных договорами и законами" (п. 1 ст. 13).

Объем прав и свобод весьма обширен и включает равенство всех перед законом, личные права: право гражданина на жизнь, физическую и нравственную неприкосновенность; идеологическую, религиозную и культовую свободу; право на личную свободу и безопасность; на честь, личную и семейную тайну и доброе имя; свободу выбора местожительства и передвижения по национальной территории; политические свободы - выражение и распространение своих идей и мнений; право на проведение собраний и манифестаций, на создание объединений; право голоса и петиций; социально-экономические права - на образование, на объединение в профсоюзы, на создание предприятий, право частнопредпринимательской деятельности, право на трудовой конфликт.

Конституция 1978 г. - одна из немногих, наложившая на граждан некоторые обязанности: обязанность защищать Испанию, вносить свой вклад в общественные расходы в соответствии со своими экономическими возможностями, т.е. обязанность платить налоги; все испанцы обязаны трудиться (п. 1 ст. 35).

Все многообразие закрепленных в конституции прав и свобод можно разделить на три группы. Это деление основывается не на юридической природе этих прав, а на характере их конституционного признания и юридической системе их защиты. Первая группа - основные права и свободы (секция 1 главы 2 части 1 - статьи с 15 по 29). Она включает право на жизнь, на свободу, на равенство перед законом и многие другие, а также запрещение какой-либо дискриминации (ст. 14). Вторая группа - права и обязанности граждан (секция 2 той же главы - статьи с 30 по 38). Здесь можно отметить право собственности и свободу предпринимательской деятельности. Третья группа - права и свободы главным образом культурного и социального характера, содержащиеся в третьей главе первой части конституции "Об основных принципах социальной и экономической политики". Первая группа прав и свобод

действует непосредственно в отношении граждан и последние могут эти права защищать на основе срочной и быстрой процедуры, в случае необходимости, путем подачи жалобы в Конституционный суд (п. 2 ст. 53). Вторая группа прав и свобод, как впрочем и первая, должна регулироваться законами, эти права должны соблюдаться всеми государственными властями. Это группа, как и первая, может подпадать под контроль Конституционного суда. Исполнение и защита прав и свобод третьей группы возлагается на текущее законодательство, судебную практику и деятельность государственных властей. Последние могут ссылаться только на решения судебной власти, вынесенные в соответствии с законодательством, которое они развивают.

Гарантии реализации прав и свобод также не обойдены испанским законодательством, включая конституцию. Хотя прямо о материальных гарантиях не говорится, но формулировки сконструированы таким образом, что возложенные на государственные органы обязанности не могут быть реализованы без необходимых материальных расходов. Именно таким образом сформулирована защита испанской семьи: "На государственных властях лежит социальная, экономическая и правовая защита семьи" (п. 1 ст. 39). Государство защищает детей, независимо от того, родились ли они в браке или вне его; государственные власти обязаны проводить политику, обеспечивающую профессиональную подготовку и переподготовку граждан, а также безопасность труда (п. 2 ст. 40). Аналогичным образом государственные власти обязываются принимать меры по организации и охране здоровья граждан, они организуют санитарное просвещение, развитие физкультуры и спорта и способствуют организации досуга людей; на государство возлагается принятие мер по оказанию помощи, лечению и оздоровлению физически или психически ослабленных людей; государство гарантирует престарелым гражданам получение материальных средств посредством периодически пересматриваемого законодательства.

Конституция возлагает на государство обязанности, казалось бы прямо не относящиеся к отдельной личности, но касающиеся всего сообщества людей. К таким обязанностям относится поощрение доступа к культуре, развитие науки, научных и технических исследований в общих интересах, наблюдение за разумным использованием природных ресурсов, гарантирование сохранения и защиты исторического, культурного и художественного наследия народов Испании, способствование в создании необходимых условий для пользования благоустроенным жильем.

На конституционный уровень поднято и регулирование ограничений прав и свобод, которые могут потребоваться при введении в стране чрезвычайного или осадного положения. При таких обстоятельствах могут приостанавливаться ряд прав и свобод, а именно: право на свободу и безопасность, неприкосновенность жилища и тайна почтовых, телеграфных и телефонных сообщений; право на свободное избрание местожительства и передвижения по национальной территории; свобода выражения мнений, право на распространение публикаций и другие средства передачи информации, в обычных условиях рассматриваемых судом; свобода собраний и манифестаций, право на забастовку, право на конфликт, т.е. право на локаут со стороны предпринимателей. Особо выделяются (п. 2 ст. 55 конституции) ограничения в борьбе против терроризма, а именно приостанавливаются нормы о сроке предварительного задержания (в обычное время - максимум 72 часа), о неприкосновенности жилища и тайны почтовых, телеграфных и телефонных сообщений. Последние меры имеют цель облегчить борьбу полиции с терроризмом, который до принятия и во время выработки конституции был весьма активным.

Юридические гарантии защиты прав и свобод выражаются, таким образом, в трех формах: обращение в обычные суды, обращение в Конституционный суд (см. ниже) и обращение к Народному защитнику - разновидности омбудсмана (ст. 54 конституции). Народный защитник избирается на 5 лет Генеральными кортесами и имеет своей задачей обеспечение защиты основных прав и свобод граждан. Его полномочия ограничиваются лишь их частью, хотя и значительной, а именно теми правами, которые закреплены в первом разделе конституции, и исключают другие возможности для граждан, вытекающие из норм основного закона. Он только "охраняет" указанные права и свободы граждан, но не является гарантом соблюдения для граждан всех норм основного закона.

Народный защитник может по долгу службы или по чьему-либо требованию (физического или юридического лица) начать и проводить расследование в отношении действий и решений публичной администрации и ее представителей по отношению к гражданам. Полномочия Народного защитника распространяются на деятельность министерств, административных властей, любого лица, состоящего на службе в публичной администрации. К народному защитнику могут обращаться и парламентарии. При выявлении злоупотреблений, произвола, дискриминации, ошибки, небрежности или упущения какого-либо служащего Народный защитник, выжив мнение нарушителя, ставит в известность вышестоящих руководителей. Не будучи правомочным изменять или отменять акты и решения публичной администрации. Защитник может предлагать изменение критериев при их применении, может обращаться с предложением об изменении норм в законодательный орган или к администрации, а также когда он считает какой-либо акт противоречащим основному закону, то может обращаться в Конституционный суд. Защитник ежегодно отчетывается перед Генеральными кортесами.

Названные средства защиты не исключают возможности обращения в международные органы по защите прав человека, в частности, в органы ООН и Совета Европы. 11 июня 1981 г. Испания признала для себя обязательной компетенцию Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека. Следовательно, испанские граждане, как впрочем иностранцы и лица без гражданства, могут предъявлять иски к испанскому государству по поводу нарушения прав и свобод, закрепленных в Европейской конвенции по правам человека 1950 г. и в дополнительных протоколах к ней.

Избирательное право и референдум

Активное избирательное право на выборах в представительные учреждения предоставляется обладающим политическими правами гражданам Испании с 18-летнего возраста. Парламент - Генеральные кортесы - включает две палаты: Конгресс депутатов и Сенат, который является палатой территориального представительства. Обе палаты избираются путем всеобщих и прямых выборов при тайном голосовании на 4 года. Конгресс депутатов включает от 350 до 400 депутатов, в настоящее время - 350. Каждая из 50 провинций, как минимум представлена двумя депутатами и одним дополнительным депутатом на каждые 175 тыс. жителей. Города Сеута и Мелилья представлены одним депутатом в нижней палате. Сенат состоит из 208 избираемых членов и 43 назначаемых Королем. Каждая провинция избирает по 4 сенатора. Каждый остров или группа островов составляют также один избирательный округ. Большие Канарские острова, Мальорка и остров Тенерифе избирают по три сенатора каждый, а другие острова - по одному. Города Сеута и Мелилья избирают по два сенатора. Автономные сообщества посылают в верхнюю палату дополнительно по одному сенатору от более чем одного миллиона жителей; эти сенаторы назначаются законодательными собраниями сообществ.

Возраст пассивного избирательного права составляет 18 лет при отсутствии ценза оседлости. В связи с подписанием Испанией Маастрихтских соглашений от 7 февраля 1992 г. в конституцию (п. 2 ст. 13) была внесена поправка о предоставлении на основе взаимности пассивного избирательного права иностранцам - гражданам государств-членов Европейского союза на выборах в муниципальные советы. Депутаты Генеральных кортесов должны отвечать некоторым условиям избираемости и совместимости должностей. Так, они не могут быть одновременно членами Конституционного суда, установленными законом высшими должностными лицами государства, за исключением членом правительства; они не могут быть Народным защитником, профессиональными военнослужащими, служащими полиции и корпуса безопасности, магистратами, судьями, прокурорами, членами избирательных комиссий. Член одной из палат не может обладать мандатом другой. В Испании отсутствует какая-либо процедура отзыва парламентариев; если они хотят уйти в отставку, то должны направить письменное заявление председателю своей палаты.

Кандидаты в Конгресс депутатов представляются надлежащим образом зарегистрированными политическими ассоциациями и федерациями, их коалициями или 0,1% избирателей, внесенных в избирательные списки в округе (это процентное соотношение должно быть, однако, выше числа в 500 избирателей). Члены палаты избираются голосованием списком по системе пропорционального представительства (метод д'Ондта). Избиратель голосует за один из списков, представленных в его округе (в провинции). Депутаты от городов Сеута и Мелилья избираются простым большинством голосов, т.е. по мажоритарной системе относительного большинства.

Кандидаты в сенаторы выдвигаются таким же образом, как и кандидаты в депутаты. Согласно числу сенаторов, подлежащих избранию в каждой провинции (кандидаты вносятся в список), избирателю предоставляется один, два или максимум три голоса. Кандидаты, получившие наибольшее число голосов, объявляются избранными.

При вакантности места в Конгрессе депутатов оно замещается кандидатом "пришедший затем" по списку партии, к которой принадлежал прежний обладатель вакантного места. При вакантности мест в Сенате производятся частичные выборы.

Все автономные сообщества имеют свои законодательные собрания, избираемые всеобщим голосованием, и называемые в разных сообществах по-разному. Например, в Каталонии, Галисии, Андалузии, на Канарских островах, на Балеарских островах такие собрания называются парламентом, в Астурии - Генеральной хунтой. Региональным собранием - в Кантабри, Кортесами - в Валенсии, Арагоне и т.д. Например, в Каталонии, согласно ее статуту (ст. 31), законодательное собрание "избирается на четыре года всеобщим, свободным, равным, прямым и тайным голосованием в соответствии с избирательным законом, принятым этим собранием. Применяемая избирательная система - пропорциональная; она обеспечивает надлежащее представительство всех территориальных зон Каталонии". В Стране басков их парламент будет состоять "из равного числа представителей от каждой исторической территории, избираемых всеобщим, свободным, равным и тайным голосованием" (ст. 26 статута Страны басков). Хотя статья 152 конституции 1978 г. требует, чтобы законодательные собрания автономных сообществ формировались на основе пропорциональной системы, это правило, однако, не везде соблюдается на практике.

Численность муниципальных советов зависит от числа проживающих на их территории жителей (до 250 - 5, от 250 до 1000 - 7 и т.д.). Их члены избираются и по пропорциональной, и по мажоритарной избирательным системам, в зависимости от характера коммуны.

Непосредственное участие избирателей в государственной жизни на национальном и более низких уровнях признается основным законом и другими актами Испании. На национальном уровне возможно проведение конституционного референдума. Факультативный референдум может применяться для ратификации частичных изменений основного закона, если десятая часть членов одной из палат Генеральных кортесов того потребует. При полном пересмотре конституции, а также ее основополагающих статей (общие положения, статьи с 15 по 29 об основных правах и свободах, положений о Короне, т.е. статей с 56 по 65) после окончания процедуры в Генеральных кортесах проводится обязательный ратифицирующий референдум. Помимо названных конституционных референдумов, основным закон 1978 г. предусмотрел консультативное голосование на национальном уровне по политическим решениям особой важности.

Назначение референдума осуществляется Королем по предложению председателя правительства и при существовании первоначальной инициативы, исходящей от Конгресса депутатов. Кроме того, органический закон 1980 г., регламентирующий процедуру референдума, добавил дополнительное условие - инициатива Конгресса должна быть одобрена абсолютным большинством его членов.

На национальном уровне введена народная законодательная инициатива, когда законопроект, собравший не менее 500 тыс. подписей, передается в Конгресс депутатов. Сама инициатива носит, однако, ограниченный характер, поскольку она неприемлема для изменения основного закона, а также в отношении автономных сообществ, как и по вопросам, регулируемым органическим законодательством, о которых мы уже говорили, как и в отношении налоговых вопросов или вопросов, имеющих международный характер, а также связанных с помилованием.

Регламент Конгресса депутатов 1982 г. приравнивает законопроекты в порядке законодательной инициативы к законодательным предложениям, вносимым депутатами. В результате, к народным законопроектам применяются те же ограничения, которые действуют в отношении предложений депутатов, и прежде всего требование о необходимости согласия правительства в отношении законопредложения, влекущего увеличение или соответствующее сокращение доходов, кредитов или сокращение бюджетных доходов (п. 6 ст. 134 конституции 1978 г.).

Референдум применяется при образовании автономных сообществ, в последних возможно осуществление народной инициативы. Непосредственное участие населения в управлении возможно и на более низком уровне - на уровне коммун, провинций, островов.

В целом же институт непосредственного участия граждан Испании в осуществлении государственной власти введен весьма ограниченно, и практика его применения не получила широкого распространения.

Центральные органы государственной власти

Закрепленная в конституции структура государственных органов относительно проста. Она строится на принципе разделения властей. Полномочия главы государства принадлежат Королю, законодательная власть - Генеральным кортесам, исполнительная - правительству; Конституционный суд - орган конституционной юстиции.

Глава государства. Установленная конституцией форма испанского государства - парламентарная монархия - предопределяет правовое положение главы государства. Форма замещения поста монарха, предусмотренная статьей 57 основного закона, является традиционной, поскольку такая же содержалась в статье 60 монархической конституции 1876 г. и почти такая же - в статье 51 основного закона 1837 г. Генеральные кортесы, являющиеся выразителем национального суверенитета, в случае невозможности наследственной передачи короны имеют право распорядиться ею "в форме, в наибольшей мере отвечающей интересам Испании". Конституция установила, что корона передается наследникам Хуана Кариеса I Бурбона, который, таким образом, является первым в новой династии. Такое утверждение соответствует испанской традиции. В конституции 1812 г. устанавливалось, что Королем Испании является Дон Фердинанд VII, который "в настоящее время правит". Все конституции с 1837 по 1876 гг. (включая последнюю) содержали аналогичные нормы: "Законным Королем Испании является..." и далее следовало собственное имя Короля. Исключением был закон 1869 г., учредивший монархию. Форма парламентарной монархии гарантирована частью II основного закона, которая, как и нормы о правах и свободах, требуют специальной процедуры при внесении поправок.

При несовершеннолетии Короля его отец или мать, а при их отсутствии ближайший совершеннолетний родственник в порядке наследования короны, осуществляет регентские функции до совершеннолетия Короля. Если совершеннолетний Король не может исполнять свои функции, то регентом становится наследный принц, если он совершеннолетний; в противном случае применяется указанное выше общее правило. Неспособность Короля осуществлять свои функции устанавливается Генеральными кортесами.

На содержание двора Король получает средства по цивильному листу; король назначает и освобождает от должности служащих двора. Расходы на содержание двора устанавливаются ежегодно при утверждении государственного бюджета.

Обязанности Короля не выходят за пределы, очерченные при парламентарной монархии. Король выступает как "глава Испанского государства", является символом его единства и постоянства. Он - гарант правильного функционирования государственных институтов (п. 1 ст. 56 конституции). В данном случае статус Короля вполне совмещается с европейской моделью парламентарной монархии. В конституционных нормах о правовом положении испанского короля заметно стремление сделать это лицо как бы "парящим" над другими государственными органами.

Испанский король, в частности, не является главой исполнительной власти. Он санкционирует и промульгирует законы, созывает и распускает Генеральные кортесы, назначает новые выборы согласно положениям конституции, объявляет о проведении референдума, назначает и увольняет членов правительства по предложению его председателя, назначает гражданских и военных служащих, жалует почетные титулы и знаки отличия, является верховным главнокомандующим вооруженными силами, осуществляет помилование, назначает послов, а иностранные послы аккредитуются при нем, подписывает международные договоры, по уполномочию Генеральных кортесов объявляет войну и заключает мир. Однако для того, чтобы акты монарха в названных областях были действительными, они должны быть контрассигнованы председателем правительства, министрами или председателем Конгресса депутатов.

Наиболее значительное полномочие Короля - предложение Конгрессу депутатов кандидата на пост председателя правительства. Для этого Король проводит консультации с представителями парламентских фракций и через посредство председателя Конгресса предлагает кандидатуру на пост главы правительства. Этот акт монарха требует контрассигнации председателя Конгресса.

При вступлении на престол Король приносит присягу перед Генеральными кортесами.

Генеральные кортесы "представляют испанский народ" (ст. 66 конституции). Они осуществляют государственную законодательную власть, принимают бюджет, контролируют деятельность правительства и осуществляют иные функции, возложенные на них конституцией.

Правовое положение испанских парламентариев мало чем отличается от статуса парламентариев других западноевропейских стран. Так, исключение из членов парламента может иметь место только по судебному решению по делу, по которому одна из палат Кортесов разрешила проводить расследование в отношении своего парламентария. Другими словами, испанские парламентарии обладают иммунитетом. Их преследование в судебном порядке возможно лишь с разрешения палаты, за исключением случая задержания на месте преступления. За свой труд члены Генеральных кортесов получают денежное вознаграждение и пользуются, кроме того, некоторыми преимуществами - бесплатной почтовой связью, бесплатным проездом.

Палаты Генеральных кортесов автономны: они принимают свой внутренний регламент и работают в соответствии с ним, принимают свой бюджет, а на совместном заседании - статут персонала Кортесов. Для обеспечения своей работы палаты организуют весьма внушительный вспомогательный аппарат.

Внутренняя организация Кортесов в целом традиционна для западноевропейских парламента. Каждая палата на срок своих полномочий избирает председателя, по четыре вице-председателя и по четыре секретаря. Депутаты организуются в парламентские группы (фракции); для образования фракции в Сенате требуется минимум 10 членов и 15 - в Конгрессе депутатов, но в нижней палате фракции могут также образовываться 5 членов, получивших по 15% голосов в своем избирательном округе или партии, набравшие 5% голосов в общенациональном масштабе. Объединение в фракцию позволяет парламентариям влиять на деятельность палаты; фракции посылают своих представителей в так называемый Совет докладчиков при председателе палаты, который ведает повесткой дня и предлагает членов в различные комиссии, образуемые палатами. Палаты создают постоянные комиссии из представителей фракций на основе их пропорционального представительства: в Сенате - 13 комиссий, в Конгрессе депутатов - 14. Кроме того, образуются комиссии *ad hoc*, т.е. для рассмотрения конкретных дел, смешанные и следовательские комиссии. В Сенате отсутствуют ограничения для вхождения его членов в комиссии, а в Конгрессе депутатов каждый член должен состоять по меньшей мере в одной из постоянных комиссий.

Особенностью постоянных комиссий является предоставленная им конституцией возможность законодательства (как и в итальянском парламенте). Палаты могут делегировать комиссиям право принимать законы; эта возможность, однако, сильно ограничена; поскольку палаты могут в любой момент потребовать голосования по любому из законопроектов, рассматриваемых в комиссиях, и из круга ведения комиссии изъята возможность принятия законов по вопросам конституционной реформы, органических, уполномочивающих законов и государственного бюджета.

Обе палаты Генеральных кортесов могут собираться на совместные заседания. Такие заседания ведет председатель Конгресса депутатов. На совместных заседаниях решается вопрос о наследовании Короны (п. 3 ст. 57 конституции), о лишении наследства лица, вступившего в брак, несмотря на запрет Короля и Генеральных кортесов (п. 4 ст. 57), об установлении регентства в случае отсутствия лица, могущего его осуществлять, путем назначения одного, трех или пяти человек (п. 3 ст. 59), о назначении опекуна несовершеннолетнего Короля, если его не назначил покойный Король или отсутствует опекун по закону (п. 1 ст. 60). На совместном заседании принимается присяга Короля (п. 1 ст. 61), а также клятвы наследного принца, регента или регентов (п. 2 ст. 61). Совместно заседающие палаты Кортесов дают полномочие Королю объявлять войну и заключать мир (п. 3 ст. 63).

Названные полномочия Генеральных кортесов в той или иной мере связаны с Короной, но они имеют весьма важную компетенцию и в других областях государственной жизни. Так, на совместном заседании палат Кортесы дают разрешение ратифицировать международные договоры по политическим вопросам, военного характера, затрагивающие территориальную целостность государства или основные права и обязанности, указанные в части 1 конституции, договоры и соглашения, содержащие обязательства для государственных финансов, а также договоры или соглашения, влияющие на изменение или отмену какого-либо закона или принятия мер законодательного характера для исполнения этих договоров и соглашений (п. 1 ст. 94).

В каждой из палат образуется на началах пропорционального представительства от фракций постоянная депутация - довольно оригинальный институт, существовавший в XIX веке в Австрии, Германии, а также предусматривавшийся в испанских основных законах 1812, 1856 и 1931 г. Каждая депутация, включающая минимум 21 члена, действует в межсессионный период, а также тогда, когда срок полномочий палат истек или когда они распущены. В двух последних случаях депутации работают до конституирования новых Генеральных кортесов. Когда соответствующая палата собирается, то депутация отчитывается по вопросам, которые она обсуждала и по принятым ею решениям. В межсессионный период депутации имеют все полномочия, принадлежащие палатам, а когда палаты распущены или когда срок их полномочий истек, то и полномочия, принадлежащие палатам во время чрезвычайных и срочных случаях. Работой депутации руководит председатель соответствующей палаты. Депутации имеют право требовать созыва палат на чрезвычайные сессии.

Генеральные кортесы работают в сессионном порядке; ежегодно проводится две сессии - с сентября по декабрь и с февраля по июнь, т.е. парламент заседает восемь месяцев в году. Могут созываться чрезвычайные сессии по требованию правительства, постоянных депутатий и абсолютного большинства членов одной из палат.

Испанский парламент обладает классическими полномочиями западноевропейского парламента, которые уже назывались. К числу "иных функций" относится дача согласия на заключение международных договоров, назначение национальных референдумов.

Генеральные кортесы принимают законы нескольких категорий и прежде всего изменяющие конституцию (см. выше). Право законодательной инициативы принадлежит правительству, 25 членам Сената или Конгрессу депутатов; ассамблеи автономных сообществ большинством в 2/3 голосов могут требовать у правительства внесения проекта закона в бюро Конгресса депутатов; о народной законодательной инициативе уже было сказано.

В испанском законодательстве основные государственные институты регулируются органическими законами. Эти законы принимаются в более сложном порядке, чем простые, поскольку в последнем голосовании в целом по проекту в Конгрессе депутатов требуется получение абсолютного большинства голосов его членов. Значительное число органических законов регулирует основные права и свободы: органический закон № 9 регулирует свободу собраний (принят 15 июля 1983 г.); органический закон № 11 от 2 августа 1985 г. посвящен свободе профсоюзных

объединений; изданный 5 июля 1980 г. органический закон № 7 регулирует свободу совести; органический закон № 6 от 24 мая 1984 г. содержит нормы о предусмотренной конституцией процедуре habeas corpus; органический закон № 4 от 26 марта 1984 г. развивает предусмотренную основным законом Испании процедуру народной законодательной инициативы и т.д.

Испанский парламент принимает уполномочивающие и простые законы. Законопроекты, т.е. предложения правительства, и законодательные предложения, т.е. проекты отдельных парламентариев, передаются в соответствующую постоянную комиссию, которая подготавливает по ним доклад. Последний представляется на пленарное заседание палаты и обсуждается с внесением поправок. Затем проект передается в другую палату, где он проходит ту же процедуру, что и в первой. В Сенате сроки рассмотрения проектов значительно более короткие, чем в Конгрессе депутатов. Сенат обладает двухмесячным сроком для того, чтобы мотивированным постановлением наложить вето на законопроект или внести в него поправки. Причем вето должно быть наложено абсолютным большинством голосов членов палаты. Для преодоления вето в Конгрессе депутатов требуется получение абсолютного большинства голосов, а если прошло два месяца после наложения вето, то требуется простое большинство. Если Сенат не наложил вето на законопроект, то Конгресс депутатов принимает или отклоняет поправки верхней палаты простым большинством голосов. Двухмесячный срок, предоставленный Сенату, сокращается до 20 дней, если правительство или Конгресс депутатов объявили законопроект срочным. Из указанного видно, что палаты в законодательной области неравноправны и нижняя палата имеет заметный перевес. В обеих палатах парламентарии голосуют лично и не могут передавать свой голос другому члену. Такое правило имеет цель уменьшить абсентеизм членов Кортесов. После принятия закона Генеральными кортесами, он должен быть санкционирован Королем, который распоряжается о его немедленной промугации.

Специальная процедура применяется при принятии финансовых законов. Годовой бюджет не может включать нормы, устанавливающие налоги. Он содержит только расчеты по доходной и расходной частям. Инициатива представления бюджета принадлежит правительству, причем проект этого документа вносится в Конгресс депутатов не менее чем за три месяца до истечения срока действия предыдущего года. Существуют ограничения для внесения поправок в бюджет со стороны парламентариев: любые предложения или поправки, предлагающие увеличение кредитов или уменьшение бюджетных Доходов, должны получить одобрение правительства, чтобы быть приняты к рассмотрению. Наконец, бюджет должен быть принят до наступления первого дня его исполнения. В противном случае автоматически продлевается бюджет предыдущего года до принятия нового.

Таким образом, процедура принятия бюджета в испанском парламенте имеет существенные особенности - независимость друг от друга налогового закона и бюджета ведет к тому, что последний не может вводить или изменять налоги, которые были введены ранее. Кроме того, конституционные положения (ст. 138) благоприятствуют финансовым обязательствам государства, поскольку кредиты, предоставляемые для оплаты сумм и процентов по государственному долгу, всегда включаются в графу расходов бюджета и не могут быть изменены.

Парламент принимает делегирующие (уполномочивающие) законы, передавая законодательную власть правительству. Такая передача осуществляется в двух формах - путем издания соответствующего закона и путем издания правительством декретов-законов в силу их срочности и необходимости. В первом случае правительство, издавая имеющие силу закона декреты в течение установленного срока, принимает какие-либо меры в переданных ему областях. Во втором случае правительство использует предоставленную ему возможность на основании статьи 86 конституции, однако при этом декреты-законы не могут затрагивать существующие основные институты государства, права, обязанности и свободы граждан, положение автономных сообществ, а также положения о всеобщем избирательном праве. Если Конгресс депутатов не на сессии, то он немедленно созывается и приступает к обсуждению и голосованию по декретам в течение 30 дней с момента их промугации.

Генеральные кортесы обладают традиционными для парламентарной монархии правами по контролю за деятельностью правительства. Наиболее важные полномочия в этой сфере принадлежат Конгрессу депутатов, а глава государства имеет на судьбу правительства очень ограниченное влияние. Конгресс депутатов формирует правительство, в этом процессе также участвует и монарх страны. Обе палаты Кортесов и их комиссии могут требовать от правительства любую информацию, требовать присутствия членов правительства на их заседаниях. Члены палат могут задавать вопросы правительству и вносить интерпелляции. Однако только Конгресс депутатов может заставить правительство уйти в отставку. Процедура внесения резолюции порицания весьма похожа на аналогичную во французском Национальном собрании и предназначена для обеспечения стабильности правительства. Резолюция должна быть предложена одной десятой частью депутатов и одновременно указывать кандидатуру на пост главы правительства; последнее требование, известное под названием "конструктивного вотума недоверия", заимствовано из конституции ФРГ 1949 г. (ст. 87). Если резолюция порицания не принимается, то подписавшие ее депутаты не могут вносить новой резолюции в течение той же сессии. Для принятия резолюции порицания требуется абсолютное большинство голосов депутатов Конгресса. Она голосуется не ранее, чем через пять дней после ее внесения. Этот срок предоставляется не только "для размышления" депутатов, но и для внесения в течение первых двух дней альтернативных резолюций. Последнее положение включено в конституцию (ст. 112); оно имеет цель дать депутатам возможность предложить иные кандидатуры на пост председателя правительства.

Устойчивость правительства обеспечивается не только трудностями представления компромиссной кандидатуры на пост его главы, но и требованием получения по резолюции порицания абсолютного большинства голосов членов Конгресса, тогда как для получения доверия достаточно собрать простое, т.е. относительное большинство голосов депутатов.

При принятии резолюции порицания правительство должно уйти в отставку или предложить Королю распустить Конгресс депутатов. Сенат или в целом Генеральные кортесы. Кортесы также подвержены влиянию со стороны правительства в случае, когда при формировании последнего ни один из кандидатов на пост председателя не получает доверия в течение двух месяцев; в этом случае Кортесы распускаются и назначаются новые выборы.

Генеральные кортесы участвуют в международно-правовых актах государства. Они дают разрешение в предварительном порядке на заключение международных договоров политического, военного характера, договоров, затрагивающих территориальную целостность государства или основные права и обязанности испанских граждан, а также договоров, создающих для государства финансовые обязательства, влияющих на изменение или отмену какого-либо закона или влекущих принятие мер законодательного характера для исполнения международных договоров. Кроме того, путем издания органического закона Кортесы могут разрешать заключение международного договора, которым передается компетенция в пользу надгосударственных организаций (ст. 93 конституции).

Судебные полномочия Генеральных кортесов состоят в принятии решения о привлечении председателя правительства и других его членов к ответственности за измену или иные преступления, совершенные ими при исполнении своих функций, против безопасности государства. Решение о привлечении к уголовной ответственности принимается по инициативе четвертой части Конгресса и абсолютным большинством голосов этой палаты. Возбужденное дело рассматривается уголовной палатой Верховного суда.

Правительство - высший орган исполнительной власти, в ведении которого находится руководство внутренней и внешней политикой страны, гражданской и военной администрацией и обороной. Во времена франкизма, до издания органического закона 1967 г., ни один акт не регламентировал правовое положение исполнительной власти. Конституция 1978 г. посвящает этой "ветви" власти целый раздел.

Испанское правительство включает председателя, его заместителей и министров, а также других лиц, которые установлены законом. В Испании, как и в ФРГ, вопрос о формировании правительства - это вопрос о назначении

его главы. Остальные члены правительства назначаются и отстраняются от должности Королем по представлению его председателя.

Вопрос о назначении председателя правительства ставится в трех случаях: 1) после каждых новых выборов Конгресса депутатов; 2) когда правительство теряет доверие в результате принятия Конгрессом депутатов резолюции порицания; 3) когда последовала смерть или отставка председателя правительства. Король обязан предложить Конгрессу депутатов лицо, пользующееся поддержкой этой палаты. Роль Короля в этом процессе увеличивается, если ни одна из политических партии не располагает в нижней палате парламента большинством мест. Король предлагает кандидатуру через посредство председателя Конгресса депутатов, после чего кандидат на пост главы правительства излагает в палате свою политическую программу или делает декларацию об общей политике. По получении доверия (требуется абсолютное большинство членов Конгресса) Король назначает это лицо. Если такое большинство не было получено, то по истечении 48 часов проводится новое голосование, на котором требуется получение простого большинства голосов, т.е. большинства участвующих в голосовании. Такая процедура предусмотрена для облегчения назначения председателя правительства и с целью избежать длительных правительственных кризисов. Если и в этом случае предложенная кандидатура не получает большинства голосов, то процедура начинается сначала, но с предложением новых кандидатур. Может, однако, случиться, что Конгресс депутатов не одобрит ни одну из предложенных кандидатур. Чтобы избежать такого положения, конституция (п. 5 ст. 99) предусматривает роспуск Генеральных кортесов Королем по получении контрассигнатуры председателя Конгресса. Последнее правило может применяться, если ни одна из кандидатур не получит доверия в течение двух месяцев. Данное правило, с одной стороны, позволяет в течение непродолжительного времени сформировать правительство, а с другой - является открытым нажимом на парламент.

Конституция устанавливает значительную власть председателя правительства в отношении министров. Согласно статье 100 основного закона министры назначаются и отзываются Королем по предложению председателя. Отставка или смерть последнего означает "падение", прекращение функций правительства. Председатель правительства руководит его деятельностью и координирует действия других министров.

Испанское правительство - собрание министров, "солидарных" друг с другом, поскольку оно несет солидарную политическую ответственность перед Конгрессом депутатов. Правительство - вершина исполнительной власти, в которую входят государственная администрация, армия, полиция, корпус безопасности. Функции испанского правительства в целом не выходят за рамки традиционных в государстве, имеющем форму парламентарной монархии. Оно руководит внутренней и внешней политикой страны, исполняет законы, издает в этих целях различные административные акты, назначает гражданских и военных чиновников. Правительство обладает законодательной инициативой (ст. 87 конституции); проекты законов должны быть одобрены Советом министров (ст. 88). Он может получать от Генеральных кортесов право издавать законодательные декреты в порядке делегирования законодательной власти в течение определенного отрезка времени по указанному кругу вопросов. В равной мере правительство может принимать декреты-законы без предварительной делегации парламента, о чем уже говорилось.

Государственный совет является консультативным органом правительства и административных органов по юридическим вопросам.

Счетная палата - высший контрольный орган в финансовой области и экономической деятельности государства и государственного сектора экономики. На членов палаты распространяются положения о независимости и несменяемости судей. В своей деятельности палата подчиняется Генеральным кортесам.

Совет экономического планирования занимается разработкой проектов планов экономического развития с учетом предложений автономных сообществ, профсоюзов, патрональных и других организаций экономического характера.

Конституционный суд

Учреждение Конституционного суда - указание на одну из примечательных тенденций развития Испании после франкистской диктатуры. Этот Суд воссоздает одну из традиций испанского государства - в период Второй республики в 1931 - 1936 г. действовал Суд конституционных гарантий. Учреждение Конституционного суда было одобрено всеми членами Кортесов при выработке основного закона, за исключением коммунистов, которые, однако, не голосовали против этого института.

Суд включает 12 членов, назначаемых Королем на 9 лет. Третья часть состава Суда предлагается Конгрессом депутатов, третья - Сенатом, шестая - правительством и шестая - Генеральным советом судебной власти. Обе палаты Генеральных кортесов предлагают судей квалифицированным большинством в 3/5 своих членов с тем, чтобы получить достаточно большой консенсус среди членов и избежать назначения простым большинством, которое поддерживает правительство. Каждые три года состав Суда обновляется на одну треть. Девятилетний срок полномочий делает Суд достаточно стабильным органом, а обновление по частям - предохраняет его состав и практику его работы от внезапных переориентаций и колебаний, какие могли бы быть при одновременной смене состава.

Состав Суда обладает высоким профессиональным уровнем, поскольку его членами могут быть члены судов и прокуроры, профессора университетов, должностные лица публичной администрации и адвокаты, являющиеся компетентными юристами и работающие по своей профессии более пятнадцати лет.

Конституционный суд работает либо в пленарном порядке, когда заседают все судьи, либо по палатам, которых в составе Суда две, по шесть судей. В первом случае руководит заседанием либо председатель Суда, либо вице-председатель, либо назначенный старший по возрасту член Суда. Во втором случае одной из палат руководит председатель Суда, а второй - вице-председатель. Возможно образование секций по два судьи в каждой. На пленуме Суда рассматриваются ходатайства о неконституционности актов, споры о компетенции между государством в целом и автономными сообществами, между самими автономными сообществами, между конституционными органами государства, проверяются условия для назначения членов самого Суда, споры о назначении членов в одну из палат Суда, об отводе членов Суда при рассмотрении дел, об окончании полномочий членов Суда, о принятии и изменении регламента Суда, любые вопросы о компетенции Суда по предложению его председателя или трех судей. Палаты Суда рассматривают жалобы в порядке процедуры ампаро. Вопросы о допустимости рассмотрения жалобы на пленуме или в палатах могут разрешаться в секциях, включающих председателя или вице-председателя и двух судей.

Процедура в Суде построена на началах состязательности; стороны представлены поверенными и адвокатами; исполнительная власть также представлена адвокатом при Суде. Процедура в Суде бесплатна. Решение принимается большинством голосов; при равенстве голосов голос председателя дает перевес. Председатель и члены Суда могут иметь по делу особое мнение, которое также публикуется в официальном органе государства. Однако подробности голосования в Суде не подлежат огласке.

Конституционный суд обладает полномочиями в отношении международно-правовых норм, подлежащих включению во внутреннее право. Если международный договор содержит положения, противоречащие конституции, то они не могут вступить в силу до того, как не будет пересмотрен основной закон. Законно заключенные и официально опубликованные в Испании международные договоры составляют часть ее внутреннего права. О том, имеется ли противоречие международного договора основному закону. Конституционный суд может быть запрошен любой

¹ Применяемая главным образом в испаноязычных странах система рассмотрения споров в связи с действиями властей, нарушающих права и свободы граждан, имеет различные формы. Конституционное ампаро ведет к рассмотрению соответствия основному закону страны изданного акта.

из палат Генеральных кортесов и правительством. Возможен запрос и в отношении органического закона, разрешающего ратификацию международного договора.

Свою основную функцию контроля за конституционностью законов Суд выполняет только после их вступления в силу. Предварительный контроль за конституционностью был упразднен в 1985 г. Последующий контроль носит абстрактный характер, т.е. осуществляется в отношении правовых норм и проводится по запросу председателя правительства, народного защитника, 50 депутатов или 50 сенаторов, коллегияльных органов исполнительной власти автономных сообществ и, в необходимых случаях, их ассамблей. Запрос подается в трехмесячный срок, считая со дня опубликования закона.

В деятельности Суда возможен и конкретный контроль за правовыми нормами; такой контроль возникает, когда какой-либо судебный орган во время процесса установит, что применяемая им норма, от законности которой зависит вынесение решения, противоречит конституции. В таком случае этот орган имеет право обратиться в Конституционный суд. Если обращение судебного органа определяется как приемлемое для рассмотрения, то различные органы государства дают в этой связи свои заключения в 15-дневный срок. Однако стороны процесса в суде, обратившиеся в Конституционный суд, не имеют права доступа в последний. Конституционный суд выносит решение в 15-дневный срок, хотя на практике указанные сроки не выдерживаются. Известны достаточно многочисленные случаи обращения судебных органов в Конституционный суд.

Конституционному суду принадлежит заметная роль в обеспечении прав граждан. Он применяет процедуру конституционного ампаро. Суд рассматривает нарушения прав и свобод граждан в результате принятия норм судебных юридических актов или распоряжений публичных служб государственного, автономных сообществ и других юридических лиц, а также их агентов и чиновников. Процедура ампаро в отношении законов не применяется. Иски ампаро в отношении актов и действий административных органов рассматриваются только по исчерпанию возможностей обычного обжалования и в течение 20 дней после последнего решения при обжаловании в регулярный орган. Ампаро также возможно и в отношении актов судебной власти, если эти акты прямо и непосредственно нарушают права и свободы, указанные в статьях 14-30 конституции и при условии, что обычные пути обжалования (апелляция или кассация) исчерпаны. В этом случае иски принимаются в 20-дневный срок со времени последнего решения.

При осуществлении процедуры ампаро в Конституционный суд может обращаться любой гражданин, чьи права и свободы нарушены. Народный защитник и прокуратура.

Свои полномочия Конституционный суд распространяет на всю территорию страны. Его решения имеют обязательную силу.

Автономия и местное управление

Территориально Испания разделена на муниципалитеты, провинции и автономные сообщества. Все они обладают самостоятельными правами при осуществлении своих задач.

Испания, всегда отличавшаяся лингвистическим и культурным разнообразием, разрешила проблему национальных особенностей населяющих ее народов путем образования автономных сообществ, признав в преамбуле основного закона 1978 г. необходимость "обеспечить всем испанцам и всем народам Испании осуществление прав человека, развитие своих культур и традиций, языков и институтов". Национальный вопрос всегда был острым в Испании. Учредители конституции 1978 г. при разрешении этой проблемы опирались на опыт Второй испанской республики (1931-1936 гг.) и на итальянский опыт, зафиксированный в конституции 1947 г.

Образовывать автономные сообщества могут граничащие друг с другом провинции, имеющие общие черты исторического, культурного и экономического развития, а также островные территории и провинции, представляющие единую историческую область. Возможно образование нескольких видов автономии; их отличие друг от друга состоит в объеме предоставляемой им компетенции. Каждое сообщество имеет свой статут, принимаемый парламентом страны путем издания органического закона. В настоящее время образовано 17 сообществ.

Конституция 1978 г. устанавливает общие правила, которые сообщества должны соблюдать (ст. 152). Каждое автономное сообщество имеет законодательное собрание, члены которого должны избираться всеобщим голосованием на основе пропорционального представительства участвующих в них политических партий. Собрания осуществляют контрольные полномочия за деятельностью исполнительной власти, принадлежащей правительственному совету и его председателю. Эти органы избираются законодательным собранием и назначаются Королем. Функции председателя состоят в руководстве деятельностью правительства, в представительстве сообщества. Правительство несет ответственность перед законодательным собранием, т.е. в сообществах установлена парламентская форма правления. Автономные сообщества пользуются финансовой автономией; они обладают собственными источниками доходов, например, с вводимых ими налогов, прибыли от собственного имущества, налогов, полностью или частично, предоставляемых государством, и др.

Наиболее распространена ограниченная автономия, охватывающая организацию собственных институтов самоуправления, изменение границ муниципалитетов, находящихся на соответствующей территории, и определение функций муниципалитетов, регулирование планирования территории, урбанизации и жилищного хозяйства, организацию общественных работ, сельское хозяйство и скотоводство в соответствии с предписаниями общих экономических планов, планирование и строительство гидротехнических сооружений, ремесла, развитие культуры, преподавание языка автономного сообщества, социальное обеспечение, туризм, здравоохранение и гигиену и другие сферы, указанные в статье 148 основного закона.

Полная автономия (ст. 149) включает больший круг вопросов по сравнению с ограниченной - все вопросы, специально не закрепленные конституцией за государством. Для получения полной автономии требуется специальная, более сложная чем при организации ограниченной автономии, процедура, указанная в статье 151 основного закона. В настоящее время полной автономией обладают Каталония, Страна басков, Галисия и Андалузия. По решению Генеральных кортесов возможно образование и специальной автономии. Таким образованием путем издания органического закона передаются некоторые полномочия самого государства. Специальной автономией пользуется Страна басков, Наварра, Канарские острова и города Сеута и Мелилья. Им предоставлены некоторые права с учетом их исторических особенностей. Например, на Канарских островах налоговый режим не может быть изменен без предварительного согласия соответствующих органов этого автономного сообщества. В Наварре своеобразие проявляется в особом порядке разработки статута сообщества.

Признание существования сообществ не означает раздробления государства, разрыва отношений солидарности, принцип которой закреплен в статье 2 конституции 1978 г.

Испанское законодательство предоставляет государству возможности вмешиваться в деятельность автономных сообществ. Такое вмешательство может осуществляться в различных формах. Прежде всего, само государство решает вопрос о принадлежности ему имущества путем издания закона и определяет правовой режим этого имущества (п. 3 ст. 132 конституции). Сообщества не могут вмешиваться в правовое положение граждан страны, поскольку все испанцы имеют одни и те же права и одни и те же обязанности на всей территории страны; кроме того, никакие органы власти не могут принимать мер, которые прямо или косвенно препятствовали бы свободе передвижения или расселения людей и свободному передвижению материальных ценностей на всей испанской территории (ст. 139). Больше того, когда этого требуют общие интересы, государство может издавать законы, которые согласовывали бы нормативные положения автономных сообществ даже в областях, относящихся к их ведению (п. 3 ст. 150). Государство предоставляет возможность прямого вмешательства в дела сообщества, если оно не выполняет обязательств, накладываемых на него конституцией или законами, или оно действует таким образом, который серьезно отражается на общих интересах страны. В таких случаях правительство Испании после предвари-

тельного требования к председателю автономного сообщества и после того, как это требование окажется без последствий, может по одобрению абсолютным большинством голосов в Сенате принять меры с целью принудить общество к исполнению этих обязательств или для защиты указанных общегосударственных интересов.

Государство имеет большие возможности для вмешательства в деятельность автономных сообществ экономическими методами. Оно следит за экономическим равновесием различных частей испанской территории (п. 2 ст. 138), может планировать экономическую деятельность на территории страны в целях "удовлетворения коллективных потребностей" (п. 1 ст. 131), выравнивания и гармонизации регионального и секторального развития и в этих целях вырабатывать планы, содержащие предложения автономных сообществ. Государство также оказывает помощь сообществам, включая в государственный бюджет ассигнования, необходимые для поддержания государственных служб, действующих на всей испанской территории. В распоряжении государства находится Компенсационный фонд, средства которого распределяются между автономными сообществами и провинциями.

Более низкой территориальной единицей является провинция, объединяющая группу муниципалитетов. Управление провинцией осуществляется депутацией, избираемой населением. Центральное правительство представлено в провинции губернатором, назначаемым министром внутренних дел. Управление муниципалитетами возлагается на соответствующие советы, избираемые населением. Муниципалитеты могут объединяться для разрешения каких-либо проблем местного значения.

Судебная система

В своей деятельности судьи и магистраты подчиняются следующим принципам: независимость от других органов власти, несменяемость, ответственность и подчинение только закону. Эти принципы реализованы в органическом законе о судебной власти от 1 июля 1985 г., в котором установлены судебные округа, компетенция соответствующих судебных органов и прокуратуры, статус судей и адвокатов.

Управление судебной системой возложено на Генеральный совет судебной власти во главе с председателем Верховного суда, включающий еще и 20 членов. Члены Совета назначаются Королем на пять лет; по 10 членов предлагаются Конгрессом депутатов и Сенатом. Каждая палата парламента избирает по 6 судей среди судей и магистратов всех категорий, а по четыре - среди прокуроров и других юристов, работающих по юридической специальности более 15 лет. В обязанности Генерального совета входит назначение, перемещение по должности судей и магистратов, регулирование их административного статуса и дисциплинарных отношений. Совет также предлагает Королю для назначения кандидатуру председателя Верховного суда. Судебные округа распределяются в соответствии с политико-административным делением территории; каждый округ включает один или несколько муниципалитетов, входящих в одну провинцию.

На вершине судебной иерархии находится Верховный суд, обладающий всей полнотой судебной власти, за исключением той, которая отнесена к ведению Конституционного суда. Суд включает шесть палат (salas), рассматривающих соответственно гражданские, уголовные, административные, социальные и трудовые дела, а также дела о военных преступлениях. Палаты включают от 7 (военная) до 12 (гражданско-правовая) - судей. Например, палата по гражданским делам рассматривает в кассационном порядке дела Высокого суда (Audiencia) на сумму свыше 3 млн. испанских песет. Судиами более низкого уровня являются - Национальный высокий суд (Audiencia nacional), состоящий из шести палат. Его уголовная палата рассматривает по первой инстанции дела высших должностных лиц государства. Высокие суды автономных сообществ (Tribunales superiores; de las Comunidades; autonomas) обладают компетенцией в гражданско-правовой, уголовной, административно-правовой и социальной сфере. Они включают по несколько палат. Ниже следуют провинциальные суды (Audiencias provinciales), учреждаемые в каждой из 50 провинций и разбирающие гражданские и уголовные дела. Еще ниже идут суды первой инстанции (Juzgados de Primera y Instruccion), муниципальные суды (Juzgados municipales) и мировые суды (Juzgados de paz). В каждой провинции учреждены: административный суд (Juzgado de lo concioso administrativo), суд по контролю за местами лишения свободы (Juzgado de vigilancia penitenciaria) и суд по делам несовершеннолетних (Juzgado de menores).

Во главе прокуратуры находится генеральный прокурор, назначаемый Королем по предложению правительства и по получении консультации Генерального совета судебной власти. В задачи прокуратуры входит наблюдение за законностью, за соблюдением прав и свобод граждан и охраняемых законом общественных интересов. Прокуратура осуществляет свои функции через свои органы на основе принципов единства своих действий, иерархии, подчинения закону и независимо от влияния политических партий. По уголовным делам прокуратура поддерживает обвинение и гражданские иски. Прокуратура действует при Верховном суде, при Конституционном суде и высоких судах.

Глава 7. Политические институты и конституционное право

Швейцария

Швейцария - небольшое государство в центральной Европе, никогда не имевшее монархической формы правления. В ней в большей мере, чем в других странах, избирательный корпус обладает непосредственной властью. В этой стране чрезвычайно развиты институты непосредственной демократии. Кроме того, будучи старейшей в Европе федерацией, Швейцария занимает особое положение на континенте. Уже в XVII-XVIII в. она придерживалась нейтралитета в европейских войнах. В эпоху Великой французской революции нейтралитетская традиция была прервана и в 1789 г. Гельветическая республика (так называлась в то время Швейцария) заключила с Францией договор. Нейтралитет Швейцарии был восстановлен после поражения Наполеона. 20 ноября 1815 г. в Париже Россия, Англия, Франция, Пруссия и Испания подписали акт о признании нейтралитета Швейцарии и о неприкосновенности ее территории.

В настоящее время на политической арене Швейцарии действует несколько партий, важнейшими из которых являются: Радикально-демократическая, основанная в 1848 г., включающая 120 тыс. членов и выражающая интересы крупной финансовой и промышленной буржуазии; Христианско-демократическая, образовавшаяся в 1912 г., защищающая интересы крупного капитала кантонов с преобладающим католическим населением (60 тыс. членов); Социал-демократическая, основанная в 1888 г. Эта партия входит в Социалистический интернационал и включает 50 тыс. членов; Демократический союз центра (в немецкоговорящих кантонах называется Швейцарской народной партией) образовался в 1971 г. и выражает взгляды средней и крупной буржуазии и зажиточного крестьянства (около 50 тыс. членов). Швейцарская либеральная партия образована в 1913 г. Она защищает интересы крупной франкоязычной буржуазии и кантона Базель (около 10 тыс. членов); Союз независимых образован в 1936 г. - мелкобуржуазная партия, включающая около 6 тыс. членов; Швейцарская партия труда, созданная в 1944 г. на базе компартии, придерживается коммунистической идеологии.

Конституция Швейцарии

Конституция Швейцарии была принята в 1848 г.; она отразила процесс вовлечения страны в капиталистическое развитие Европы, требовавший усиления централистских начал в государственном управлении. До принятия этого акта в Швейцарии действовала конституция 1848 г. Новый закон сохранил прежнюю структуру и в момент принятия, как и в настоящее время, он включает короткую преамбулу, три главы и переходные положения.

Конституция 1874 г. имеет религиозную окраску, поскольку преамбула начинается словами "Во имя Всемогущего Бога", что является отражением роли церкви, игравшей значительную роль в политической жизни; сейчас эта фор-

мула созвучна религиозным настроениям большей части населения страны. Собственно текст конституции включает 1% статьи в номерном порядке. За свою историю она подвергалась многочисленным изменениям и к 1985 г. в этот акт были включены 54 новые статьи, причем 52 из них были оставлены под существующими номерами, но с прибавлением латинских слов "бис", "тер" и т.д., а 54 статьи были отменены или изменены (из них 39 - один раз, 9 - дважды, 3 - трижды и 3 - пять раз). Две статьи (51 и 52) имеют только числовые обозначения без текста. Из фактических 173 статей (по номерам 121) только 84 отражают первоначальный текст основного закона 1874 г. В результате частых изменений конституция в значительной мере утратила свое единство и внутреннюю связность. По сравнению с новыми и новейшими конституциями других западноевропейских стран швейцарский закон проигрывает и по форме и по содержанию. В действующей конституции отсутствует, например, специальный раздел о правах и свободах, не закреплены многие из них, не названы принципы внутренней организации швейцарского государства. Хотя в преамбуле названы цели Швейцарского союза - поддержание и укрепление единства, силы и чести Швейцарской нации, - но в этом акте ничего не говорится о целях государства, о задачах, возлагаемых на конфедерацию и кантоны. Больше того, в конституции отсутствует раздел о распределении компетенции между федерацией и кантонами. Первая глава содержит разнообразные нормы - о преимущественных правах федерации, о правах и свободах швейцарских граждан, о гражданстве, финансовые и налоговые положения и т.д. Вторая глава посвящена структуре органов центральной власти и третья - пересмотру федеральной конституции.

Текст конституции 1874 г. формировался в разные исторические эпохи, поэтому он отражает различные политические события, условия, потребности. "Разнокалиберности", "разномастности", неравноценности различных частей и положений конституции сильно способствовало изменению порядка внесения в нее поправок, произведенное 5 июля 1891 г., когда была введена в основной закон возможность его изменения путем народной инициативы. Можно, например, указать ряд статей этого акта, отражающих борьбу в стране по различным вопросам, конфликты интересов различных групп населения и организаций. Среди таких норм выделялись: введенная в 1893 г. и действовавшая в течение более 80 лет статья 25 бис о запрещении убоя скота без предварительного оглушения до выпуска крови (в декабре 1973 г. содержание этой нормы было изменено, теперь она говорит о защите животных); действующие нормы о заготовках зерна (ст. 23 бис); о водном хозяйстве (ст. 24 бис); о защите болот и заболоченной местности особой красоты (п. 5 ст. 24 сексти); о праве конфедерации издавать законоположения в отношении охоты и рыбной ловли, особенно в целях сохранения крупной дичи в горах (ст. 25); о спиртных напитках (ст.ст. 32 бис, 32 тер, 32 катер); об игорных домах (ст. 35); о налогах на горючее (ст. 36 тер) и др.

Конституция 1874 г. установила в Швейцарии федеративную форму территориального устройства, которая за время существования претерпела значительную эволюцию. Примерно половина всех внесенных в конституцию изменений связана с усилением центральной власти в стране.

По форме правления Швейцария - парламентарная республика, имеющая некоторые особенности по сравнению с классической моделью. В стране нет главы государства - специально избираемого президента; номинально таковым признается председатель конфедерации - председатель правительства, получающий свои полномочия сроком на один год. Председатель конфедерации обладает лишь председательскими и техническими функциями, как глава правительства это лицо также не имеет каких-либо особых прав; он лишь "первый среди равных" министр. Одним из определяющих признаков для установления формы правления является, как известно, вопрос об ответственности правительства. В конституциях, законодательстве и регламентах палат Федерального собрания отсутствует ответ на этот вопрос, хотя депутаты обладают некоторыми традиционными формами контроля. Они могут задавать вопросы, вносить интерpellации, которые фактически представляют собой вопрос с дебатами. Нигде не говорится о возможности ухода правительства в отставку и об условиях такой отставки. Конституция не предусматривает важнейших прав парламента по отношению к правительству - вотума недоверия и резолюции порицания.

В парламентарных республиках, - и это общепринято, - вопрос о партийности правительства всегда стоит достаточно четко - право на формирование правительства получает та политическая партия или партии, которая или которые обладают большинством мест в парламенте (обычно в нижней палате). В конституции 1874 г. и в регламенте совместно заседающих палат Федерального собрания (а именно они формируют правительство) ничего не говорится о влиянии партий на этот процесс, хотя они непременно участвуют в формировании и в палатах имеются партийные фракции. Если в классической модели парламентарной республики получивший инвестирующая глава правительства представляет его членов парламенту, то в Швейцарии эти члены избираются тайным голосованием и притом раздельно по каждой должности. Если же учесть, что в Швейцарии в настоящее время нет монополюсной господствующей партии, то, во-первых, правительство может оказаться разнопартийным (хотя консультации между лидерами фракций проводятся), и, во-вторых, личный момент при голосовании, вероятно, может иметь большее значение, чем в классических парламентарных странах.

Как уже говорилось, конституция 1874 г. весьма неоднородный документ, регулирующий не только государственно-правовые отношения, но и вопросы административного, финансового, экологического и других отраслей права. Все же можно назвать определяющую тенденцию в развитии конституции - постоянное, непрекращающееся усиление центральной, т.е. федеральной власти, что выражается во все увеличивающемся числе областей федерального и смешанного (т.е. конкурирующего, параллельного и др.) регулирования.

Еще одним заметным итогом более чем векового развития конституции 1874 г. стало некоторое расширение содержащихся в ней прав и свобод граждан. Еще в 1879 г. было внесено дополнение о запрещении смертной казни за политические деликты, в 1880 г. - о страховании по болезни, в 1891 г. - о включении народной инициативы в процедуру изменения основного закона, в 1945 г. - об охране семьи, в 1971 г. - о предоставлении женщинам избирательного права, в 1981 г. - о равенстве в правах мужчин и женщин и некоторые другие.

По способу изменения конституции 1874 г. относится к числу "жестких". Различаются два вида пересмотра - полный и частичный. Инициаторами полного пересмотра могут выступать одна или обе палаты Федерального собрания или 100 тыс. избирателей; после внесения инициативы проводится национальный референдум. Если большинство избирателей выскажется за такой пересмотр, то обе палаты парламента переизбираются с тем, чтобы выработать новый текст конституции. После этого проект передается на референдум, на котором требуется для одобрения получения двойного большинства - большинства избирателей и большинства кантонов. За время существования действующей конституции неоднократно предлагался полный пересмотр (например, в 1917 и 1945 гг.), но только однажды был проведен референдум о необходимости такого пересмотра. 8 сентября 1935 г. такая инициатива была отвергнута 511578 избирателями против 196135 при участии в голосовании 60,9% избирательного корпуса. В 1965 г. в обеих палатах Федерального собрания была начата процедура полного пересмотра, продолжающаяся до сих пор и отличающаяся обстоятельностью и тщательностью подготовки. Новый вариант проекта конституции, выработанный департаментом юстиции и полиции 30 октября 1985 г., имеет вполне современный вид; в нем есть, например, раздел о правах и свободах граждан, разделы о целях государства, о принципах государственной деятельности; в акте одновременно сохранены особенности швейцарского государственного строя, в частности, оставлены институты непосредственной демократии. Однако, до сего времени не было проведено референдума о необходимости полного пересмотра.

Инициаторами частичного пересмотра могут выступать либо Федеральное собрание, либо 100 тыс. избирателей. Если инициаторы являются избирателями, то предлагаемые изменения в каждую статью или новые статьи должны быть предметом отдельной инициативы. Народная инициатива может быть составлена в общих выражениях (неоформленная народная инициатива) или в форме конкретных статей. Если инициатива представлена в первом виде, то палаты Федерального собрания, принявшие эту инициативу, предлагают пересмотр в указанном направлении. Когда палаты такую инициативу не одобряют, то вопрос о пересмотре должен быть вынесен на ре-

ферендум. Если на таком голосовании получено "да" пересмотру, то Федеральное собрание его предлагает в соответствии с одобренным решением.

Когда инициатива о пересмотре предложена в форме конкретных статей (оформленная инициатива) и Федеральное собрание такой пересмотр одобряет, то проект передается на голосование народа и кантонов. Если Федеральное собрание не одобряет предложенную инициативу, то оно может выработать свой собственный отдельный проект и рекомендовать народу отвергнуть предложенный в порядке народной инициативы проект и голосовать за свой контрпроект или за свое предложение об отклонении народной инициативы. На 1-ое апреля 1989 г. было внесено в конституцию 114 поправок, отклонено 115; кроме того, было отвергнуто 10 народных неоформленных инициатив. В целом швейцарские избиратели испытывают больше доверия к проектам и контрпроектам Федерального собрания при частичном пересмотре. Только 25% предложений Собрания отклоняется на референдумах, тогда как проектам в порядке народной инициативы очень редко удается получить большинство голосов избирателей и кантонов. Например, на 31 декабря 1986 г. по 128 проектам парламента было одобрено 91 и 37 отклонено; по народной сформулированной инициативе было получено 8 "да" и 73 "нет"; из 26 контрпроектов Федерального собрания избиратели одобрили 17 и 9 отклонили.

Права, свободы и обязанности граждан

Права, свободы и обязанности граждан регулируются на двух уровнях - на федеральном и кантональном. Совокупность прав и обязанностей страны по отношению к государству и друг к другу определяется соответствующими конституциями и законами. Конституция 1874 г. не содержит и не содержала исчерпывающего перечня прав и свобод. Ко времени создания федерации этот акт включал только права и свободы, закреплявшиеся в кантональных основных законах. Затем этот перечень стал постепенно увеличиваться и к настоящему времени федеральная конституция устанавливает принцип равноправия (ст. 4), уточняя, что такое равенство, в частности, проявляется перед законом, а также в семейной области, при получении образования и в трудовых отношениях. Мужчины и женщины имеют право на равную заработную плату за равный труд. Конституция закрепляет: свободу совести и право свободного отправления религиозных обрядов (ст. 49 и 50); экономическую свободу (ст. 31), поскольку свобода торговли и промышленности гарантируется на всей территории Союза; свободу печати (ст. 55); свободу образования союзов (ст. 56); право собственности (ст. 22 тер). Акт 1874 г. предусматривает и некоторые другие права и свободы, однако они по сравнению с конституционными актами других стран явно проигрывают как по кругу регулирования, так и детализированности. Пробельность конституционных прав и свобод явилась одним из доводов для постановки вопроса о полном пересмотре основного закона.

Пробельность конституционных прав и свобод и отсутствие какой-либо систематизации среди них привело к началу 60-х годов Федеральный суд - высший орган судебной системы страны - к признанию некоторых, не включенных в основной закон, прав и свобод. К ним отнесены личная свобода, свобода выражения мнения, свобода собраний, право на свободный выбор языка. Суд исходил из того, что названные права и свободы, не будучи закрепленными в конституции, должны существовать как таковые вместе с закрепленными. Например, свобода совести не может существовать без личной свободы, а право на свободное политическое волеизъявление в форме требования проведения референдума или права на народную инициативу не может быть реализовано без свободы собраний и свободы выражения мнений. Кроме того, в 1974 г. Швейцария ратифицировала Европейскую конвенцию по правам человека 1950 г., которая стала одним из источников юридических прав и свобод граждан, поскольку нормы этой Конвенции введены во внутреннее право страны. В Конвенции нашли свое место: право на жизнь; запрещение пыток, жестоких и позорящих наказаний; запрещение рабства или подневольного состояния; право человека на свободу и неприкосновенность; права в судебном процессе (право иметь адвоката, например), право на уважение своей частной и семейной жизни; право на свободу мысли, совести и религии, на свободу убеждений; право на свободу мирных собраний и на образование ассоциации, в том числе на образование профсоюзов и вступление в них; право на недискриминацию в пользовании правами и свободами по основанию пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических и других убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного, сословного или иного положения.

Права и свободы закреплены и в конституциях кантонов, объем которых, однако, не выходит за пределы соответствующих норм федерального основного закона и Европейской конвенции по правам человека.

Обеспечение прав и свобод граждан в Швейцарии осуществляется, главным образом, путем применения юридических средств, а именно путем обращения в суд, включая и Федеральный (п. 3 ст. 113 конституции). Однако, ряд статей, включенных в конституцию в послевоенные годы, явно возлагают на государство, в целом, и на кантоны обязательство материального характера при реализации прав. Так, статья 27 говорит о бесплатности обучения в государственных школах, а статья 34 катер - возлагает на конфедерацию обязанность по обеспечению страхования на случай старости, смерти и инвалидности. Основной закон говорит об обязанности конфедерации компенсировать семьям строительство жилья, страховать от безработицы. Статья 31 бис указывает, что конфедерация принимает меры по улучшению общего благосостояния и обеспечению экономической безопасности граждан. На государство возлагается обязанность защищать рабочих и служащих, регулировать отношения между нанимателями, нанимаемыми и рабочими (ст. 34 тер). В области социальных прав конституционное законодательство Швейцарии в некоторой мере опережает аналогичные законоприменения во многих странах Западной Европы.

Избирательное право и избирательная система

Избирательное право предоставляется швейцарским гражданам, достигшим 18-летнего возраста, не лишенных этого права законодательством кантона, в котором они имеют свое местожительство. Снижение возрастного ценза с 20 до 18 лет было проведено на референдуме в начале 1990 г., внесшего соответствующую поправку в конституцию. Побудительным мотивом явилось решение Федерального суда от 27 ноября 1989 г. о противоречии конституции нормы о лишении женщин избирательного права в полукантоне Аппенцель-Интерроден. Большинство кантонов уже снизило ценз избирательного права до 19-летнего возраста. За новый ценз проголосовало 72,8% избирательного корпуса. До этого голосования, такое же предложение было отклонено на референдуме 18 февраля 1979 г. Швейцария долгое время оставалась почти единственной страной в Европе, в которой избирательным правом не обладали женщины. Только на национальном референдуме в феврале 1971 г. была принята соответствующая поправка к конституции. Избирательное право ранее было предоставлено женщинам во многих кантонах, а на национальном уровне первая такая попытка в 1959 г. окончилась неудачей. Только три кантона - Во, Невшатель и Женева тогда имели положительное мнение по этой проблеме. Мотивами отказа являлись: сами женщины не хотят иметь такого права (опросы на этот счет неоднократно проводились); женщины не разбираются в политике, и их место - домашний очаг; они не служат в армии, и, следовательно (противники предоставления права находили в этом связь), существует очевидное неравенство по отношению к родине; введение такого права благоприятствует политическому соперничеству.

На федеральном уровне возможно лишение гражданских прав от 2 до 10 лет при осуждении за преступление к лишению свободы. Кантональное законодательство предусматривает лишение избирательных прав душевнобольных, осужденных к лишению свободы на срок более одного года. На федеральном уровне не существует ценза оседлости. Избиратель должен зарегистрироваться, представив документы о своем рождении за 10 дней до дня голосования, если у него нет постоянного местожительства. На кантональных и коммунальных выборах ценз оседлости обычно составляет 3 месяца. Согласно закону 1976 г. швейцарцы, проживающие за границей, также могут участвовать в голосовании. Кроме того, предусматривается возможность голосовать по почте.

Национальный совет - нижняя палата Федерального собрания - швейцарского парламента, - с 1918 г. избирается по пропорциональной системе, заменившей мажоритарную в два тура. Избирательным округом является кантон, - округа, таким образом не являются равными. Двести мест в палате распределяются между 23 кантонами (20 кантонами и 6 полукантонами); каждый полукантон представляет отдельный избирательный округ согласно численности проживающего в нем населения, исходя из последней десятилетней переписи. Число причитающихся мест округам определяется по пропорциональной системе с правилом наибольшего остатка. Самые маленькие округа имеют право на одно место, если строгий демографический подсчет не позволяет получить такое место. Таких округов пять (кантоны Нидвальден, Обвальден, Ури и др.); в них выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе. В остальных округах применяется пропорциональная система с правилом наибольшей средней. Избиратели имеют право паншировать свой бюллетень. На выборах в 1983 г., например, этим правом воспользовалось 9,5% избирателей (в 1935 г. - 2,5%).

Совет кантонов - верхняя палата парламента - состоящий из 46 членов, избирается согласно правилам, устанавливаемым кантонами. Обычно в них проводятся прямые выборы. Три кантона (Берн, Фрибур, Невшатель) посылают своих представителей в результате их избрания кантональными парламентами. Если применяются прямые выборы, то избрание членов Совета кантонов проводится по мажоритарной системе в два тура. Каждый кантон посылает в верхнюю палату по 2 представителя; полукантоны посылают по одному представителю.

Кантональные парламенты - Большие советы, состоящие от 52 до 200 депутатов, избираются на четыре года. Иногда устанавливаются иные сроки полномочий: 5 лет во Флибуре, 3 - в Аппенцелль - Ауссеродене, 2 - в Граубюндене и т.д. Выборы обычно проводятся по пропорциональной системе, за исключением пяти кантонов (Граубюнден, Урн, Обвальден и др.).

Институты непосредственной демократии

Институты непосредственной демократии широко практикуются в Швейцарии на различных уровнях. Их появлению на национальном уровне предшествовало широкое применение различных голосований в кантонах и коммунах. На федеральном уровне основными этапами развития этих институтов были: народная инициатива в конституционной области включена в основной закон в 1891 г.; международные договоры неопределенной продолжительности или на срок более 15 лет стали предметом факультативного референдума с 1921 г.; в 1949 г. вследствие народной инициативы стало возможным передавать на факультативный референдум федеральные постановления, если продолжительность их действия превышает годичный срок; не терпящие отлагательства федеральные постановления, нарушающие конституцию страны или со сроком действия более одного года, должны передаваться на референдум в обязательном порядке. Эти новые конституционные нормы были включены в качестве ответной меры на действия парламента, злоупотреблявшим (особенно во время Второй мировой войны) правом издавать акты с оговоркой о неотлагательных обстоятельствах, что позволяло этим актам избегать передачи на народное голосование. В 1977 г. была принята очередная поправка к конституции, согласно которой присоединение Швейцарии к организациям коллективной безопасности или наднациональным сообществам должно быть предметом обязательного референдума. Кроме того, на факультативный референдум могут передаваться не только международные договоры неопределенной продолжительности и не подлежащие денонсации, но также и другие договоры; в последнем случае референдум может проводиться по решению обеих палат Федерального собрания.

На национальном уровне таким образом существует два института непосредственной демократии - народная инициатива и различные виды референдума (обязательный, факультативный, отклоняющий, конституционный, законодательный, по международным вопросам).

Об институтах непосредственной демократии при общем или частичном пересмотре конституции мы уже говорили. Действующая швейцарская конституция не предусматривает института народной инициативы при принятии простых законов. В этой сфере возможно только проведение отклоняющего референдума по требованию 50 тыс. избирателей или 8 кантонов в течение 90 дней до вступления закона в силу. Кантоны еще ни разу не воспользовались этим правом. Такие же правила распространяются и на федеральные постановления общего значения, вступление в силу которых не требует отлагательства. Они теряют силу через год после их принятия Федеральным собранием, если в течение этого года не получат одобрения народа, в этом случае действие таких постановлений не может быть восстановлено (ст. 89 бис конституции). Могут проводиться факультативные референдумы и по некоторым международным договорам, если того потребуют опять-таки 50 тыс. избирателей или 8 кантонов. К таким актам согласно ст. 89 конституции относятся соглашения, имеющие неопределенную продолжительность действия и не подлежащие денонсации, а также влекущие многостороннюю унификацию права и предусматривающие присоединение к международной организации (как уже говорилось присоединение к организациям коллективной безопасности и к наднациональным сообществам передаются на референдум в обязательном порядке). Кроме того, по решению палат Федерального собрания указанные нормы о факультативном референдуме могут применяться и к другим договорам, не обладающим названными выше признаками.

На кантональном уровне институты непосредственной демократии распространены в большей мере, чем на федеральном. Наибольший интерес представляют ландсгемайнде - т.е. общий сход всех граждан в кантонах и полукантонах - Гларус, Обвальден, Нидвальден, Аппенцелль-Ауссерроден и Аппенцелль-Иннерроден. Численность участников таких собраний доходила в Гларусе до 10 тыс. избирателей в середине 80-х гг., хотя в Нидвальдене и Обвальдене соответственно собиралось 2,5 тыс. и 1,1 тыс. граждан. Последние цифры считаются показательными и для обеих частей кантона Аппенцелль. Компетенция ландсгемайнде весьма широка - они избирают органы исполнительной власти в составе 7-9 человек и председателя этого органа, производят полный или частичный пересмотр своих конституций и многое другое.

Народная законодательная инициатива в швейцарских кантонах достаточно распространена и принадлежит различному числу граждан. В кантонах, где нет ландсгемайнде, она требует несколько меньшего числа подписей, чем инициатива о конституционном пересмотре. Такая инициатива, передаваемая затем на народное голосование, т.е. на референдум, требует 800 подписей в кантоне Цуг, 1000 - в Шафхаузене, 2000 - в Жюре, 2500 - в Тургау, 4000 - в Люцерне, 6 тыс. - в Фрибуре и в Невшателе, 18 тыс. - в Женеве, 12 тыс. - в Берне и в Во и т.д. Инициатива может быть оформленной и не оформленной.

Во всех кантонах проекты конституционного пересмотра должны передаваться на референдум, на котором предлагаемые изменения должны собрать абсолютное число голосов. Общий пересмотр основного закона требует число подписей от одного избирателя в кантоне Гларус и 300 - в полукантоне Аппенцелль-Иннерроден до 12 тыс. - в Во и самое большое в 15 тыс. в кантоне Берн. В кантоне Цюрих пересмотр конституции по народной инициативе влечет автоматическое возобновление полномочий Большого совета - т.е. кантонального парламента. Народная инициатива с последующим голосованием по поводу простого закона требует почти всегда того же числа подписей избирателей, что и по конституционным вопросам, а иногда чуть меньше (например, в кантоне Берн - 12 тыс. вместо 15 тыс., в Сант-Галлоне - 4 тыс. вместо 8 тыс.). Законодательный референдум по народной инициативе предусмотрен в 16 кантонах; в 4-х из них такое голосование должно проводиться и по международным соглашениям. Швейцарским кантонам известна и форма обязательного референдума. Например, в соответствии со статьей 77-1 конституции кантона Урн должны быть переданы на голосование "международные договоры, конкордаты и другие соглашения публичного права, которые не соответствуют положениям конституции, ее дополняют или влекут расходы, требующие проведения обязательного референдума".

Отзыв выборных должностных лиц также известен швейцарскому праву, хотя на национальном уровне такой процедуры не существует. Отзыв применяется в десяти кантонах: в Шафхаузене в отношении лиц, осуществляю-

щих исполнительную власть и кантонального парламента по требованию 1 тыс. избирателей; в Валлисе - в отношении парламента по требованию 1,5 тыс. избирателей; 5 тыс. избирателей в Люцерне и Ааргау, 11 тыс. - в Тессине, 12 тыс. - в Берне - везде только в отношении парламента; по требованию пятой части граждан, имеющих право голоса, в отношении обеих палат парламента в Тургау и т.д. В отношении кантональных парламентах указанная процедура применяется ко всему составу, а не в отношении отдельных депутатов.

Очевидно, что институты непосредственной демократии обладают рядом достоинств: предоставляют избирателям возможность самим высказываться по поставленным вопросам; служат просвещению населения; позволяют гражданам предложить новые идеи органам исполнительной власти; способствуют развитию местного самоуправления и укреплению позиций кантонов. Такая демократия в условиях Швейцарии имеет и ряд недостатков. В головах участвуют избиратели, которые прежде всего руководствуются собственными интересами и представлениями, часто не совпадающими с национальными интересами; избиратели часто отказываются голосовать на референдумах. На национальных референдумах уровень абсентеизма составлял в среднем 58% между 1880 и 1913 г., 61% - между 1914 и 1944 г., затем абсентеизм уменьшился до 54% между 1945 и 1959 г., до 41% - с 1960 по 1969 г. и до 42% с 1970 по 1977 г. Высокий абсентеизм ведет к тому, что меньшинство избирателей определяют судьбу законопроектов, действие которых в случае их одобрения распространяется на всех граждан.

В целом в Швейцарии референдумы весьма консервативны по своим итогам, избиратели редко хотят каких-либо перемен, особенно когда предлагаемые реформы затрагивают финансовые проблемы. На проведение голосования часто оказывают влияние и давление "групп интересов", т.е. союзов предпринимателей, профсоюзов и других организаций. Существующий порядок принятия простых законов (поскольку возможно проведение отклоняющего референдума) заставляет парламента действовать с оглядкой, всегда помнить о референдуме. Референдумы производят превентивный эффект. Частое использование этой процедуры, распространение народной инициативы несомненно влияют на престиж парламента (федерального и кантональных), в определенной мере снижают их влияние в государственном механизме.

Центральные органы государственной власти

Структура центральных органов государственной власти в Швейцарии строится на основе принципа разделения властей. Каждый из центральных органов - Федеральное собрание - парламента. Федеральный совет - правительство и Федеральный суд (высший орган судебной власти) осуществляет свою компетенцию независимо друг от друга. Ни конституция 1848 г., ни действующая конституция 1874 г. не указывают на принцип разделения властей, но несомненно, что названные три ветви власти отделены друг от друга. На баланс властей оказывает влияние право части избирательного корпуса требовать проведения референдума в порядке народной инициативы, о чем уже говорилось.

Федеральное собрание состоит из двух палат - нижней, Национального совета и верхней - Совета кантонов. История Швейцарии знает случай предложения о реорганизации структуры парламента: в декабре 1943 г. в Национальный совет был внесен законопроект о реорганизации этой палаты в Палату семей и о создании Экономического совета - органа профессионального представительства; статус Совета кантонов при этом не должен был меняться.

Членами Национального совета могут быть швейцарские граждане, обладающие гражданскими правами, т.е. являющиеся избирателями. Можно переизбираться в Совет неограниченное число раз. Известны лица, заседавшие в палате более 40 лет. Народная инициатива, предложенная в 1942 г., предусматривала, что после 12 лет пребывания в Национальном совете (т.е. после трех сроков пребывания) депутат мог быть избранным еще только на две легислатуры, была отвергнута на референдуме. Депутат не может быть государственным советником, т.е. членом правительства, федеральным судьей, федеральным должностным лицом, служителем культуры, лицом, награжденным иностранным титулом или орденом. Запрещение, содержащееся в статье 81 конституции, согласно которому члены правительства не могут быть членами нижней палаты, подчеркивает своеобразие швейцарской формы правления. В некоторых кантонах ограничивается численность членов их парламента, которые могут быть одновременно членами национального парламента.

Если состав Национального совета регулируется федеральным правом, то состав верхней палаты - преимущественно кантональным правом. Состав палаты устанавливается конституцией страны - по два депутата от каждого кантона и по одному от каждого полукантона - всего 46 человек. Продолжительность полномочий этой палаты регулируется правом субъектов федерации. Палата полностью не переизбирается. Большинство кантонов приняло решение возобновлять срок полномочий своих представителей раз в четыре года, но начало четырехлетнего периода у кантонов не совпадает с переизбором Национального совета. Однако можно сказать, что примерно половина членов палаты переизбирается в то же время, когда происходит полное обновление Национального совета. Другая половина обновляется в течение легислатуры нижней палаты, но такое обновление не происходит обязательно ровно в середине полномочий Национального совета. Срок полномочий Национального совета также составляет четыре года после внесения соответствующей поправки в конституцию страны в 1931 году.

Члены швейцарского парламента обладают представительным мандатом, поскольку члены обоих советов голосуют "без инструкций" (ст. 91 конституции). В действительности существует партийный императивный мандат, который выражается в требовании соблюдать партийную дисциплину в палате.

Палатами руководят их бюро. Бюро Национального совета включает председателя, вице-председателя и 8 счетчиков голосов. Они избираются таким образом, чтобы были представлены партийные фракции палаты и официальные языки страны. Счетчики избираются на срок легислатуры, а председатель и вице-председатель - на год. Бюро Совета кантонов включает председателя, вице-председателя и двух счетчиков голосов (плюс одного заместителя).

Генеральный секретариат в Федеральном собрании один на обе палаты. Им руководит генеральный секретарь, в работе используются службы федеральной канцелярии. Генеральный секретарь подчинен председателям обеих палат.

В палатах Федерального собрания учреждаются постоянные комиссии (около 10 в каждой, их число может меняться от легислатуры к легислатуре). Так, в Национальном совете действует 10 комиссий: по проверке полномочий; финансов; по управлению; по алкоголю; по петициям; по внешней торговле; по федеральным железным дорогам; по иностранным делам; по военным делам; науки и исследований. Совет может учреждать и другие комиссии на срок своей легислатуры. Один депутат не может быть членом более чем двух постоянных комиссий. В Федеральном собрании есть и постоянные смешанные комиссии, т.е. состоящие из членов обеих палат. К таким, например, относится комиссия по рассмотрению вопросов о помиловании, комиссия по редактированию парламентских документов на итальянском языке, представительство по финансовым делам и др. Могут образовываться временные совместные комиссии. К работе комиссий могут привлекаться и не члены парламента. Например, это относится: к комиссиям по редактированию документов на итальянском языке; к комиссиям, имеющей временный характер, занимающейся редактированием документов на немецком и французском языках.

В Национальном совете члены комиссий назначаются бюро палаты по предложению партийных фракций; в Совете кантонов - сама палата назначает комиссии, а бюро палаты - только членов временных комиссий. При назначении комиссий учитываются три момента - политический, т.е. представительство партийных фракций, региональный и языковой. Об этом говорится в регламенте Национального совета. На практике достаточно точно соблюдается только первое требование.

Срок полномочий постоянных комиссий - срок легислатуры палаты. Комиссии участвуют в разработке парламентских документов или решений для внесения их на пленум палаты. При обсуждении проектов палаты не обязаны следовать рекомендациям комиссий. Комиссии подготавливают документы не только для своих палат, но и по просьбе правительства. Заседания комиссий не являются публичными, они могут привлекать экспертов.

Депутаты Национального совета объединяются в партийные фракции. Создать фракцию в нижней палате могут пять членов. В Совете кантонов официально не признается существования фракций, но его депутаты участвуют в работе своих фракций в Национальном совете.

В своих полномочиях палаты равноправны, и каждое решение должно быть принято палатами в идентичной редакции. В законодательном процессе, если один из советов не принимает проект, то он рассматривается как отвергнутый. В других случаях решения, с которыми не согласна одна из палат, отсылаются в другую. Последняя рассматривает расхождения, и этот процесс согласования продолжается до тех пор, пока палаты не придут к согласию. Если палаты настаивают на своих версиях или выступают против каких-либо положений проекта, то применяется процедура конференции по согласованию. Такая процедура существует с 1902 г.

В состав конференции входят члены соответствующих комиссий обеих палат, рассматривавших законопроект. Если одна из комиссий численно меньше, то она дополняется до равного численного состава другой комиссией. Практически всегда это касается комиссии Совета кантонов. Например, если комиссия Национального совета включает 29 членов, а соответствующий орган Совета кантонов включает только 15 членов, то последний назначает еще 14 членов, и в конечном счете конференция включает 58 человек, что напоминает маленький парламент. Работой конференции руководит председатель комиссии палаты, в которой проект рассматривался первоначально. Решение конференции передается в обе палаты, и если оно принимается, то проект считается одобренным. Когда одна из палат проект не принимает, то он вычеркивается из повестки дня парламента. Названная процедура по согласованию применяется не часто: с начала века до середины 60-х годов, например, к ее помощи прибегли всего 9 раз. Следствием названной процедуры является значительное влияние Совета кантонов на прохождение законопроектов, поскольку в конференции по согласованию участвует порою до двух третей членов этой палаты. Другими словами, половина членов конференции представляет мнение почти целиком одной из палат парламента.

Бикамерализм предполагает, что палаты парламента заседают раздельно; однако швейцарская конституция и законодательство предусматривает некоторое число случаев, когда палаты заседают вместе. В этом случае несомненный перевес имеет нижняя палата, как более многочисленная. При совместном заседании палаты для своего руководства образуют бюро из членов бюро обеих палат, но заседания ведет председатель Национального совета. Заседания проходят в его зале, решения принимаются абсолютным большинством голосов всех голосующих членов, а не по палатам. Совместные заседания проводятся при назначении членов Федерального совета (сроком на 4 года), членов Федерального суда и их заместителей (на 6 лет), председателя и вице-председателя этого органа (на 2 года), канцлера конфедерации на 4 года (он заведует секретариатом Федерального собрания и Федерального совета), при вынесении решения о крупном наборе в войска, при назначении генерального прокурора в случае передачи дела какого-либо члена парламента в Федеральный суд, при назначении членов и их заместителей чрезвычайного военного трибунала по делам высших офицеров.

Палаты Федерального собрания действуют на основе собственных регламентов. Оба регламента содержат одни и те же нормы о деятельности парламента как бикамерального органа. Кроме того, существует регламент совместно заседающих палат.

Федеральное собрание не является постоянно действующим органом, оно созывается на обычные и чрезвычайные сессии. Первые четыре в году продолжительностью примерно по три недели, иногда по четыре. Обычные сессии могут продляться. На чрезвычайные сессии Федеральное собрание может собираться либо по требованию Федерального совета, либо четвертой части членов Национального совета (единственный случай в 1891 г.), либо пяти кантонов (не было примеров). Все сессии, обычные и чрезвычайные, проводятся у обеих палат одновременно. Повестка дня работы палаты подготавливается соответственно конференцией председателей партийных фракций в Национальном совете и бюро палаты в Совете кантонов.

Полномочия швейцарского парламента в целом соответствуют аналогичным в парламентах западноевропейских стран. Импульсами для деятельности парламента могут быть народные инициативы, инициативы каждой из палат и каждого из его членов, а также кантонов (ст. 93 конституции), правительства (например, предусмотренное п. 4 ст. 102 право правительства представлять законопроекты и проекты постановлений), толчком к деятельности палат могут быть и петиции (ст. 57).

Федеральное собрание принимает законы (в том числе и конституционные) с учетом участия избирателей в этом процессе. Законодательные акты Федерального собрания имеют следующие виды: федеральные законы, федеральные постановления общего значения и простые федеральные постановления. Законами признаются акты неопределенной продолжительности действия, содержащие нормы права. Нормами же права, согласно федеральному закону о процедуре этого Собрания, а также о форме, об опубликовании и вступлении в силу законодательных актов от 23 марта 1962 г. (ст. 5), признается любая норма общего или абстрактного характера, которая содержит обязательства или предоставляет права физическим или юридическим лицам, а также нормы, регулирующие организацию, компетенцию или задачи какого-либо органа власти или устанавливающие какую-либо процедуру. Законодательные акты ограниченного времени действия, содержащие правовые нормы, издаются в форме федерального постановления общего значения. Иные законодательные акты, для которых форма не предусмотрена, должны иметь форму простого федерального постановления. Важной особенностью последнего вида актов является то, что они не могут быть предметом отлагательного референдума в отличие от первых двух.

Федеральное собрание ратифицирует международные договоры (опять-таки с учетом участия избирателей), объявляет войну и заключает мир. Поскольку Швейцария является нейтральной страной и ее нейтралитет общепризнан, то в данном случае речь может идти только об оборонительной войне. Собрание принимает ежегодный бюджет, который предлагает правительство страны, проверяет государственную отчетность.

Федеральное собрание осуществляет контроль за деятельностью правительства и государственной администрации. Согласно п. 11 ст. 85 конституции, оно осуществляет высший надзор за федеральной администрацией. Федеральный совет ежегодно представляет в парламент доклад об управлении страной, в котором сообщается содержание деятельности этого органа за предыдущий год (объем около 400 страниц). Этот же доклад содержит и проект постановления об одобрении деятельности Федерального совета. Палаты Собрания могут одобрить или отклонить этот доклад. Практически он всегда одобряется, иногда чуть раньше, иногда чуть позже. Одобрение этого доклада означает освобождение Федерального совета от политической ответственности за все факты, указываемые в этом акте.

В швейцарском парламенте существуют некоторые процедуры, не встречаемые в практике других стран. Он принимает резолюции - императивные предложения, подписываемые одним или несколькими парламентариями и накладывающие на Федеральный совет обязательство внести проект закона или постановления и принять какие-либо меры; в резолюции указывается цель таких актов и мер. Резолюция, принятая одной палатой, направляется другой, которая высказывается по ней. Принятые обеими палатами резолюции являются обязательными для правительства. Они могут быть в форме пожелания или в форме постатейно составленного проекта. В последнем случае резолюция является формой законопроекта, предлагаемого депутатом и поддержанного парламентом. В 1970 г. была введена законодательная инициатива парламентариев в классическом понимании этого института, т.е. позволявшая депутатам осуществлять свои полномочия без сотрудничества с Федеральным советом. Эта процедура, однако, практически мало используется.

Еще одна форма деятельности парламента - внесение постулатов, предлагаемых одним или несколькими депутатами палаты. Как говорится в регламентах палат, постулат представляет собой проект резолюции, приглашающий Федеральный совет рассмотреть вопрос, должен ли быть представлен проект закона или постановления по какому-либо вопросу или должны ли быть приняты какие-либо меры. Совет должен направить в палату доклад по предложенному постулату, а в случае необходимости внести соответствующие предложения. Отличие постулата от ранее упомянутой резолюции состоит в том, что в постулате отсутствуют четкие формулировки, он не носит императивного характера для правительства и рассматривается только в той палате, к которой принадлежит автор постулата. Постулат не передается в другую палату, а направляется правительству.

Интерпелляция - одна из форм контроля за деятельностью правительства; путем ее внесения члены палаты могут требовать получения информации о важных событиях или проблемах, касающихся внешней и внутренней политики страны или управления ею. Интерпелляции могут быть объявлены конференцией председателей фракций Национального совета срочными, если они представлены не позднее второго дня сессии продолжительностью менее трех недель. В этом случае интерпелляция обсуждается на этой сессии. Для внесения интерпелляции требуется несколько подписей: в Национальном совете - 10, в Совете кантонов - достаточно трех. Результатом интерпелляции не является принятие какого-либо решения. После выступления представителя Федерального совета интерпеллянт может заявить о своем удовлетворении или неудовлетворении данным объяснением. Внешне интерпелляция, таким образом, выглядит как парламентский вопрос с последующими дебатами. Интерпелляции, по мнению швейцарских государствоведов, являются скорее средством личного характера; резолюции и постулаты выражают мнение палаты.

Вопросы - одна из форм контроля; она требует ответа правительства. Для внесения вопроса достаточно одной подписи. По вопросу не проводится дискуссия, а только требуется ответ правительства, который может быть устным или письменным. В швейцарском парламенте не отводится специальное время для вопросов. "Час вопросов", введенный в 1946 г. регламентом Национального совета по английскому примеру, был упразднен в 1962 г.

Предложенные резолюции, постулаты, интерпелляции и простые вопросы должны быть рассмотрены в течение двух лет, со времени их внесения. Они вычеркиваются из повестки дня, если пропущен этот срок, или если автор перестал быть членом палаты. При внесении какого-либо предложения в адрес Федерального совета палата его может преобразовать в другую парламентскую форму контроля, например, в постулат или наоборот.

В судебной области Федеральный совет обладает правом объявления амнистии и помилования.

Правительство, называемое Федеральным советом, представляет собой коллегия лиц, не имеющих практически своего главы. Число членов правительства зафиксировано в конституции (ст. 95) и составляет с 1848 г. всего семь; срок их полномочий совпадает с продолжительностью легислатуры Национального совета, т.е. 4 года (3 года до 1931 г.). Состав правительства переизбирается полностью после выборов нового состава нижней палаты парламента. Очень часто члены правительства пребывают у власти гораздо дольше четырехлетнего срока, так как отсутствуют ограничения повторного назначения; средняя продолжительность нахождения на министерском посту составляет 10-12 лет, хотя известны и рекордсмены. Например, федеральный советник К.Шенк был в составе правительства 32 года (1864-1895), Г.Мотта - 28 лет (1912-1940), Ф.Эттер - 26 лет (1934-1959). Президент конфедерации, вице-президент Федерального совета и федеральные советники назначаются на совместном заседании палат Федерального собрания путем тайного голосования; требуется получение абсолютного большинства поданных голосов, причем такое большинство требуется во всех турах. Назначение федеральных советников проводится раздельно. Переизбираемые федеральные советники представляются в порядке возрастного старшинства. Выборы новых членов Федерального совета проводятся в порядке старшинства членов, чьи места они замещают. В первых двух турах голосование является свободным, в последующих же турах не могут представляться новые кандидаты. В каждом туре кандидат, получивший наименьшее число голосов, исключается. Те кандидаты, которые, начиная со второго тура, получают менее десяти голосов, более не рассматриваются в последующих турах. В случае равенства голосов производится перебаллотировка, если она не дает результатов, то избранный определяется жребием.

На практике, однако, персональный состав правительства не подвергается значительным изменениям. Чаще всего к пяти или шести прежним министрам добавляется одно или два новых лица. Федеральными советниками могут быть все швейцарские граждане, обладающие правом избираться в Национальный совет. Большинство министров вначале были парламентариями, хотя известны случаи, когда члены правительства избирались из числа посланцев, из состава правительств кантонов; в 1961 г. имел место случай, когда министром стал высокопоставленный чиновник министерства экономики. Конституция запрещает избирать более одного члена Федерального совета от одного и того же кантона (п. 1 ст. 96). Поэтому проблема отбора членов правительства почти всегда представляет весьма деликатную задачу. Кантоны Цюрих и Берн почти всегда имеют по одному месту в Федеральном совете, кантон Во - также почти всегда, а остальные кантоны представляемы в соответствии с признаваемой системой ротации. Принадлежность к кантону определяется местом рождения; это условие в настоящее время трудно выполнимо, так как большинство швейцарцев не имеют связей с кантоном, в котором они родились. Неоднократные попытки увеличить число членов правительства оканчивались неудачей.

Для министров установлены весьма многочисленные случаи несовместимости должностей: они не могут быть членами палат Федерального собрания, членами правительства какого-либо кантона, федеральными судьями или выполнять какие-либо обязанности на службе конфедерации. Министр не может быть членом парламента кантона или представительного учреждения коммуны, не может быть священнослужителем, не должен обладать иностранными титулами или наградами и др. Закон 1914 г. запрещает одновременное нахождение в правительстве родственников (братья, сестры, двоюродные братья и сестры и др.).

Президент конфедерации избирается в декабре каждого года совместно заседающими палатами Федерального собрания из числа членов Федерального совета, одновременно избирается и вице-президент Федерального совета. На следующий год они не могут быть вновь избраны, президент не может быть избран и вице-президентом. Один и тот же член Федерального совета не может занимать должность вице-президента два года подряд.

Президент конфедерации не обладает традиционными полномочиями главы государства парламентарной республики. Ему принадлежат лишь некоторые представительские функции. В Федеральном совете он руководит обсуждением, при равенстве голосов его голос имеет перевес. Вместе с Канцлером конфедерации он подписывает решения Совета. Он осуществляет наблюдение за администрацией, а в срочных случаях принимает решения от имени Федерального совета с последующим их одобрением или принимает решения в порядке делегирования.

Федеральный совет обладает значительной компетенцией в отношении пересмотра конституции; его роль заметна при подготовке законов; он дает свои заключения по проектам, находящимся на рассмотрении парламента, разрабатывает и представляет в Федеральное собрание свои законопроекты или постановления, требующие парламентского утверждения. Однако в отличие от других западноевропейских правительств, являющихся генератором законодательной деятельности, швейцарский Федеральный совет нечасто пользуется своим правом законодательной инициативы, ожидая "импульсов" от палат - принятия резолюции, постулатов или поступления предложения от кантонов. Когда такие импульсы проявляются, то роль правительства становится весьма значительной. Соответствующий департамент занимается подготовкой законопроекта. После принятия закона Федеральный совет является исполнителем закона. Он публикует принятый закон в официальном вестнике, а если поступило требование о проведении отлагательного референдума, то организует голосование.

Правительство издает ордонансы, которые обладают качествами настоящих законов. Например, оно принимает исполнительные ордонансы, регулирующие исполнение законов, административные и др. ордонансы. Конституция

предусматривает возможность передачи союзным законодательством министерским департаментам и подчиненным им учреждениям каких-либо категорий дел, т.е. правительству могут быть предоставлены полномочия действовать в порядке делегированного законодательства. Правительство руководит внешней политикой Швейцарии, заботится о внешней безопасности, о сохранении независимости и нейтралитета страны: на обязанности правительства лежит и забота о внутренней безопасности, о поддержании порядка и спокойствия; оно ведаёт финансами страны, предлагает бюджет и представляет отчеты о доходах и расходах конфедерации. Кроме того, правительство следит за деятельностью кантонов, в ряде случаев оно обязано утверждать кантональные законы (например, об оседлости и избирательном праве в коммунах). Правительство может обращаться в Федеральный суд по поводу актов и законов кантонов; последний выносит решения при нарушении кантональными актами прав и свобод, федеральных законов, некоторых международных договоров.

Семь министров, включая Президента конфедерации, составляют высший орган исполнительной власти Швейцарии. Семь департаментов образуют исполнительный аппарат: политический департамент (или министерство иностранных дел); департамент внутренних дел (дороги, леса, культура, науки и искусство, библиотеки, музеи, статистика и др.); департамент юстиции и полиции (законодательство, регистры, полиция, иностранцы, интеллектуальная собственность и др.); военный департамент; департамент финансов и таможен; департамент народного хозяйства (торговля, промышленность, ремесла, сельское хозяйство); департамент транспорта, коммуникаций и энергетики (транспорт, почта, телефон, телеграф, железные дороги, воздушный транспорт, гидроэнергетика, использование международных рек, гидрография, озераведение, атомная энергетика).

Федерализм и местное управление

Швейцария имеет федеративную форму политико-территориального устройства; она включает 23 кантона, три из которых разделены на полукантоны. Унтервальден включает полукантоны Нидвальден и Обвальден; он был образован при создании конфедерации. Аппенцель, включающий Ауссерроден и Инне-Роден, был разделен только в 1897 г. по конфессиональным соображениям, а Базель - на городской и сельский полукантоны в 1933 г. Полукантоны обладают теми же правами, что и "неразделенные" кантоны; у них две особенности - они посылают в Совет кантонов только по одному представителю, а не по два, а при национальных референдумах их голос считается как 1/2, а не как один голос. Такое деление имеет значение, когда, например, при изменении конституции требуется одобрение не только большинства избирателей, но и большинства кантонов.

Территория швейцарских кантонов весьма неодинакова: она колеблется от 36 кв.км у полукантона Базель-городской до 7106 кв.км у кантона Граубюнден; более половины кантонов имеет территорию менее 1 тыс.кв.км. Швейцарская федерация не связана с национальными особенностями проживающего в ней населения; она образовалась исторически. Население по языку делится на четыре группы - немецкую, французскую, итальянскую и ретороманскую. По переписи 1980 г. немецкий язык считали родным 65% населения, французский - 18,41 итальянский - 9,8, ретороманский - 0,8. Языковые особенности населения в некоторой мере учитываются при формировании центральных органов власти, о чем мы говорили, и в деятельности кантонов. Официальными языками Швейцарии признаются немецкий, французский и итальянский. Федеративная структура Швейцарии благоприятствует разрешению национальных противоречий. Поддержанию государственной Целостности способствует, помимо исторических причин, экономическая, социальная и конфессиональная "солидарность" населения, живущего на территории страны, понимание взаимозависимости отдельных частей Швейцарии.

Швейцарские кантоны не обладают правом выхода из Союза, хотя в федеральной конституции отсутствует норма, регулирующая этот вопрос. Статья 3 конституции 1874 г. установила, что "кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен союзной конституцией, и как таковые осуществляют все права, которые не переданы союзной власти". По признанию швейцарских государствоведов кантоны обладают лишь теоретическим суверенитетом и только тогда, когда речь идет о пересмотре федеральной конституции. Кантоны имеют свои основные законы, которые не могут содержать что-либо противоречащее федеральной конституции; кантоны должны иметь республиканскую форму правления; они обязаны соблюдать некоторые формы непосредственной демократии, поскольку конституции кантонов должны быть приняты народом и они могут пересматриваться, если тот потребует абсолютное большинство граждан (л. 3 ст. 6 конституции 1874 г.). Конституции кантонов подлежат одобрению Федеральным собранием, в противном случае может последовать отказ в гарантиях этой конституции со стороны Федерации. В прошлом встречались такие отказы, но очень редко: в 1948 г. полукантону Базель-городской в отношении измененной статьи 58 его конституции, в отношении ст. 57 конституции полукантона Базель-сельский (названные нормы были признаны противоречащими статье 1 федеральной конституции); в 1958 г. такой же отказ последовал в отношении п. 3 ст. 84 основного закона кантона Во, принятого в мае 1956 г. (этот пункт был объявлен противоречащим статье 4 федеральной конституции).

В то же время кантоны имеют свое гражданство, равное представительство в верхней палате Федерального собрания, им предоставлено право законодательной инициативы в Федеральном собрании. Конфедерация консультируется с кантонами по некоторым вопросам - при разработке законов, подлежащих выполнению кантонами (л. 2 ст. 32 конституции 1874 г.) в том случае, когда конфедерация законодательствует по вопросам охраны труда рабочих и служащих, отношений между работодателями и нанимаемыми ими работниками, о коллективных договорах, о биржах труда, о страховании по безработице в некоторых других вопросах трудового права, перечисленных в статье 34-тер, при законодательстве конфедерации по вопросам кинематографии (п. 4 ст. 27 тер), при законодательстве конференции о защите лиц и имущества в случае войны (п. 2 ст. 22-бис) и в некоторых других случаях.

Что же касается юридически закрепляемого суверенитета кантонов, то первая статья конституции 1874 г. называет их суверенными, но с ограничениями в уже упомянутой статье 3. Основные законы кантонов содержат на этот счет различные выражения: "Государство, входящее в федерацию..." (Аппенцель, Обвальден, Швиц, Цуг, Шафхаузен), "Кантон, имеющий собственную и постоянную организацию" (Базель), "Свободное демократическое государство" (Гларус, Люцерн, Золотурн), "Свободное демократическое государство и член швейцарской федерации" (Санкт-Галлон). Свою юридическую суверенность кантоны подчеркивают в первых статьях своих основных законов: "Суверенный кантон" (Жюра), "Один из суверенных кантонов" (Женева), "Суверенная республика" (Валлис) и т.д.

Суверенность кантонов проявляется в следующих чертах - в праве кантонов самостоятельно организовывать и избирать свои органы власти, в обладании своими, главным образом, полицейскими силами, даже если речь идет о применении федеральных мер, в обладании собственными источниками доходов при соблюдении прав федерации в ряде областей. Каждый кантон имеет собственную конституцию, причем некоторые из них были приняты еще до образования Швейцарской конфедерации в 1848 г. (основной закон Тессина от 4 июля 1830 г., Женева 1847 г.) или еще до принятия ныне действующего основного закона (Фрибур - 1857 г., Невшатель - 1858 г., Тургау - 1869 г., Цюрих - 1869 г. и т.д.). Большинство конституций было принято в конце XIX - начале XX вв. Некоторые из них подверглись полному пересмотру, например, конституция кантона Женева в 1958 г., Тессин - в 1987 г. и т.д. Пересмотренные конституции имеют вполне современный вид и включают разделы, обычные для западноевропейских основных законов.

¹ Например, первый раздел конституции кантона Женева содержит следующую единственную статью:

1. Республика Женева образует один из суверенных кантонов Швейцарской конфедерации.
2. Суверенитет принадлежит народу; все политические полномочия и все государственные функции осуществляются только по делегации его (т.е. народа) высшей власти.
3. Народ представляет собой совокупность граждан.
4. Форма правления - представительная демократия.

Организация государственной власти не во всех кантонах одинакова. Только два полукантона Унтервальден, оба полукантона Аппенцель и кантон Гларус, представляющие всего 2,5% населения страны, имеют возможность принимать важные решения на первичных собраниях граждан - ландсгемайнде, которые обычно собираются в последнее воскресенье апреля или в течение мая. Собрание всех избирателей (кроме Аппенцель-Иннерроден) рассматривает проекты законов, подготовленных и принятых кантональным парламентом. Эти собрания имеют полномочия назначать членов кантональной исполнительной власти и кантональных судов, представителей в Совет кантонов, некоторых кантональных должностных лиц. В начале 70-х годов традиционное голосование поднятием рук было заменено при назначении сулеи тайным голосованием.

Кантональные парламенты (обычно именуемые Большими советами; парламентом - в кантоне Жюра) в кантонах, где нет ландсгемайнде, являются высшим органом власти; они действуют сессионно, по общему правилу собираясь два раза в год, а также на чрезвычайные сессии. В 12 кантонах парламенты назначают председателя правительства, а в более чем половине кантонов - членов Верховных трибуналов. Парламенты принимают законы, декреты общего значения; их специфической функцией является принятие решений о натурализации и осуществление права помилования. Парламенты имеют контрольные полномочия в отношении органов исполнительной власти; способами такого контроля являются вопросы, интерпелляции, резолюции. Недавно принятые кантональные конституции предоставляют парламентам полномочия в сфере планирования экономики.

Правительство кантона - Государственный совет, включающий от 5 до 9 членов, избирается, если действует ландсгемайнде (за исключением кантона Гларус), народом по мажоритарной системе на 4 года. Председатель правительства избирается народом также в кантоне Ури, Большим советом - в 12 кантонах, а самим Государственным советом - в 8 других. В Аппенцель-Иннерроден, в котором члены исполнительной власти входят в состав Большого совета, председатель этого совета одновременно является и председателем ландсгемайнде. Государственные советы кантонов осуществляют исполнительную власть, готовят бюджет, контролируют деятельность коммун, поддерживают официальные отношения с федеральными властями и властями других кантонов. Члены правительства присутствуют на заседаниях кантональных парламентов, они имеют право выступать с законодательной инициативой.

Распределение компетенции, как известно, - весьма важный элемент для характеристики каждой конкретной федерации. В Швейцарии имеется несколько видов компетенции конфедерации и кантонов. Исключительная компетенция Союза включает довольно много областей, и она постоянно расширяется, о чем мы говорили. К такой компетенции относится военная сфера, защита граждан и имущества в случае войны, определенные виды налогов, таможенное дело и доходы от таможен, строительство и эксплуатация железных дорог, монетная монополия и право чеканить монету, эмиссия банковских билетов, законодательство о правах и свободах, предусмотренных федеральной конституцией, и некоторые другие области. Координирующая компетенция, т.е. компетенция, в которой конфедерация имеет право законодательствовать, но если она этого права не осуществляет, то то же самое могут делать кантоны, включает вопросы гражданского права, интеллектуальной собственности, уголовного права, в эту сферу входят трудовое право, трудовое право для несовершеннолетних, въезд, выезд, пребывание и высылка иностранцев и др. Параллельная компетенция - конфедерация устанавливает задачи Общего характера, издавая законы или постановления общего значения, а конкретная реализация возлагается на кантоны - существует в сфере финансирования образования, в области публичных работ национального и регионального значения, использования национальной дорожной сети и пр. Кантоны обладают собственной и делегированной компетенцией. Собственная - вытекает из положений упоминавшейся статьи 3 конституции 1874 г. К ведению кантонов относится поддержание порядка, уголовное дело, коммунальное хозяйство и др. Делегированная компетенция представляет собой полномочия, передаваемые конфедерацией в ведение кантонов. Немаловажно то обстоятельство, что границы различных видов компетенции весьма расплывчаты и на практике по этому поводу нередки споры. Разрешение споров по поводу компетенции между конфедерацией и кантонами возложено на Федеральный суд.

Конституция 1874 г. во второй статье переходных положений закрепила примат федерального права по отношению к кантональному законодательству и их конституциям. Противоречащие положения теряют силу с принятием федеральной конституции или вследствие опубликования предусматриваемых ею союзных законов. Другими словами, кантоны не могут принимать нормы, противоречащие праву конфедерации; в результате принятия нового федерального закона любая действующая норма кантонального права автоматически теряет силу.

Для регулирования взаимодействия и соотношения федерального и кантонального права в Швейцарии применяются различные виды контроля. Кантоны обязаны соблюдать нормы федерального права, должны оглядываться на него при использовании собственной или предоставленной им компетенции. Один из методов контроля за исполнением союзного законодательства - наблюдение. Например, конфедерация наблюдает за исполнением кантонами военных законов (п. 1 ст. 20), за исполнением законов о мерах и весах (п. 2 ст. 40). Федеральный совет рассматривает законы и ордонансы кантонов, подлежащие его утверждению; он наблюдает за теми отраслями кантонального управления, которые подчинены его надзору (п. 13 ст. 102). Пункт 1 статьи 37 говорит о высшем надзоре конфедерации за дорогами и мостами и т.д. На Федеральный совет возложена обязанность заботиться о соблюдении конституции, законов и постановлений конфедерации, а также подписаний, содержащихся в федеральных соглашениях. Совет принимает необходимые меры для их соблюдения, если жалоба о нарушении не подпадает под компетенцию Федерального суда (п. 2 ст. 102). Наконец, Федеральное собрание утверждает кантональные конституции (п. 7 ст. 85).

Между центральными и кантональными органами поддерживается тесная связь, выражающаяся в направлении федеральных документов в кантоны и наоборот; в кантоны посылаются федеральные инспектора для подготовки докладов о деятельности кантональных органов. Федеральное законодательство обязывает кантоны в обязательном порядке представлять принимаемые их парламентами законы, различного рода доклады¹.

Конфедерация обладает возможностями для оказания финансового давления на кантоны, предоставляя или не предоставляя каких-либо финансовых льгот. В союзном законодательстве иногда предусмотрена возможность замены кантонального исполнения федеральным, если субъект федерации не подчиняется. Такие возможности сохраняются, в частности, в законе о военной организации 1907 г., в законе о национальных дорогах 1960 г.

Конституция 1874 г. прямо указывает на возможность вмешательства Союза. Федеральное собрание обладает правом принимать меры, связанные с гарантиями кантональных конституций и территории кантонов; правом на вмешательство, связанным с этим гарантированием, правом принятия мер для обеспечения внутренней безопасности Швейцарии, для поддержания спокойствия и порядка (п. 6 ст. 85). Известны случаи прямого вмешательства такого рода. Правда, их всего было десять с 1855 по 1932 гг., последний раз - в дела кантона Женева.

Местное самоуправление в Швейцарии представлено коммунами. В 1984 г. их общее число составляло 3022, причем в полукантоне Базель-сельский их было 3, в кантоне Обвальден - 7, а наибольшее число насчитывалось в кантоне Во - 385 и Берне - 412. В конституциях двух кантонов содержится перечисление всех коммун: в Обвальдене - семи, в Цуге - одиннадцати.

Коммуны управляют либо избираемыми советами, либо первичными собраниями всех жителей. Если существуют первичные собрания (в маленьких коммунах), то на их годичном собрании принимается бюджет, отчет о его исполнении, наиболее важные постановления. В кантонах Женева и Невшатель существуют коммунальные советы, в кантоне Фрибур такие советы функционируют только в больших коммунах, в кантоне Во - только в коммунах с на-

¹ Например, посылку инспекторов предусматривает ст. 41 закона о труде 1966 г., ст. 18 ордонанса о гражданском состоянии, ст. 93 Постановления Федерального совета о налоге для национальной обороны 1949 г. Обязанность присылки актов содержится, например, в ст. 3 ордонанса об исполнении федерального закона о страховании по болезни 1965 г., в ст. 76 ордонанса об исполнении закона о труде 1966 г. и др.

селением более 800 человек. В каждой коммуне имеется исполнительный или административный совет, избираемый путем прямых выборов. В компетенцию коммун входит управление своими финансами, регулирование вопросов культуры, гигиены, охраны порядка, начального образования. В крупных городах к ведению коммун относится управление дорогами, снабжение водой и энергией.

Федеральный суд и судебная система

На вершине судебной системы находится заседающий в Лозанне Федеральный суд. С момента принятия конституции 1874 г. компетенция этого органа не менялась. В организации Суда было проведено только одно изменение - в 1917 г. был учрежден Федеральный суд по вопросам социального страхования с местом пребывания в Люцерне. В 1969 г. этот орган был интегрирован в Федеральный суд, образовав одну из его палат.

Конституция 1874 г. предусмотрела создание Федерального суда в качестве постоянного и независимого от других властей органа. В настоящее время Суд является высшей судебной инстанцией по гражданским, уголовным и административным делам. В этом качестве он осуществляет надзор за единообразным применением гражданского и уголовного права и интерпретирует федеральное административное право, когда он выносит решения в качестве последней инстанции по административным делам.

Конституционная юрисдикция Федерального суда установлена статьей 113 действующего основного закона, позволяя ему рассматривать вопросы нарушения конституционных прав граждан. Эта компетенция была расширена на основе статьи 114 конституции для случаев юридической защиты политических прав граждан при осуществлении ими своего избирательного права на выборах и при других голосованиях.

Федеральный суд включает 30 судей, избираемых на 6 лет Национальным советом и Советом кантонов на совместном заседании. Когда это требуется обстоятельствами Федеральный суд может привлекать непостоянных заместителей судей. Число последних - 15 и они избираются в том же порядке, что и ординарные судьи. Судьям может быть каждый швейцарец недуховного звания, имеющий право голоса; он обязательно должен быть юристом, заседавшим до избрания в высших судах кантонов, или бывшим адвокатом, или преподавателем в университете; очень редко в суд попадают чиновники из состава высшей администрации. По общему правилу Федеральное собрание следит за равноправным представительством в Суде кантонов, официальных языков и политических тенденций.

Федеральный суд работает в составе пяти палат от 5 до 7 судей каждая, причем две из палат являются судами публичного права, две - гражданского, и одна разбирает дела в порядке кассации в уголовно-правовой сфере. Эти палаты образуются Федеральным судом на 2 года, но судьи в этих палатах меняются редко. Палаты по делам публичного права могут, однако, заседать в составе трех судей, когда разбираемый спор не ставит принципиальных вопросов, в составе семи судей - когда палате предстоит решить вопрос в отношении законодательных актов кантонов.

В сфере конституционного и административного права разбор дела осуществляется тремя судьями "в порядке циркуляции", т.е. палата не собирается вместе, а предложения судьи-докладчика и дело передается от судьи к судье, которые высказывают свое мнение в письменном виде.

Каждая палата находится под председательством старшего по возрасту судьи, назначаемого Судом на два года. В целом Федеральный суд находится под руководством одного из председателей палат, который назначается Федеральным собранием без права переизбрания на непосредственно следующий срок.

Наиболее значительные решения Федерального суда публикуются в официальном вестнике Суда, ежегодно насчитывающим 6 томов.

Жалобы на нарушения конституционных прав граждан вносятся в Федеральный суд на основании статьи 113 конституции, как жалобы публичного права со стороны граждан или какого-либо частного коллектива, имеющего личный и юридический интерес в обжаловании какого-либо акта. Эти жалобы могут быть направлены против какого-либо законодательного акта кантона или кантонального решения, принятого в последней инстанции. На основании п. 3 ст. 113 и ст. 84 конституции не могут подаваться жалобы в отношении актов федеральных властей.

В Федеральном суде такие жалобы поручается рассматривать какой-либо палате; палата рассматривает жалобу в рамках своей компетенции. Например, нарушения конституционного принципа равенства подсудны палатам по гражданским делам, главными же органами в конституционной области являются палаты по делам публичного права. Первая из них (из 7 судей) разбирает жалобы на нарушение политических прав, права собственности, права на разбор дела судьей, в подсудность которого входит дело; дела о коммунальной автономии, дела о личной свободе, свободе печати, мнения, собрания и ассоциаций. Вторая палата (из 6 судей) рассматривает нарушения свободы торговли и промышленности, учреждения предприятий, свободы совести и вероисповедания и вообще свободного отправления культа. Первая палата, кроме того, в субсидиарном порядке рассматривает Дела о нарушении принципа равенства, когда они прямо не подпадают под полномочия другой палаты.

Статья 113 (п. 3) конституции обязывает Суд применять без каких-либо оговорок законы и постановления общего значения, принятые Федеральным собранием, и ратифицированные им международные договоры. Невозможность конституционного контроля за федеральными актами является отражением исторического развития Швейцарии, при конституировании конституционного строя которого в 1874 г. кантоны хотели помешать процессу централизации государственной власти. Кроме того, согласно конституции 1874 г., каждый акт Федерального собрания может быть передан на народное голосование, о чем мы говорили. Таким образом, введение конституционного контроля за актами Федерального собрания входило бы в противоречие с принципом народного суверенитета, который в Швейцарии реализуется самым непосредственным образом. Аналогичные рассуждения относятся и к международным договорам.

Отсутствие конституционного контроля за федеральными законами вступает в некоторое противоречие с требованиями сегодняшнего дня. Швейцария ратифицировала Европейскую конвенцию по правам человека 1950 г. и, следовательно, обязалась подчиняться юрисдикции Европейской комиссии по правам человека и Европейского суда по правам человека. Другими словами, названные международные органы могут проверять соответствие федеральных законов названной Конвенции. В связи с этим трудно понять позицию Федерального суда, который не может устанавливать того же соответствия с федеральной конституцией.

Федеральный суд не знает института прокуратуры; прокуроры находятся при кантональных судах. Они поддерживают обвинение в Федеральном суде.

В компетенцию Суда входит рассмотрение споров в области гражданского права между конфедерацией и кантонами и между кантонами. В гражданской и уголовной сфере Федеральный суд рассматривает дела в кассационном порядке. У него есть и собственные полномочия в качестве суда первой инстанции. В частности, он может принять к производству дело с ценой иска выше определенной суммы. Конституция возлагает на Федеральный суд обязанности по рассмотрению дел о государственной измене по отношению к конфедерации, о мятеже или насилии против союзных властей. В таких случаях Федеральный суд заседает в составе трех судей и пяти присяжных заседателей. Менее серьезные преступления против государства, дела о фальшивомонетничестве подсудны жюри из пяти судей без присяжных. Таких дел обычно бывает одно-два в год, а в качестве суда с присяжными не было заседаний уже более сорока лет. Обжалование решений этих двух последних судов производится в тот же Федеральный суд, заседающий в качестве чрезвычайного кассационного федерального суда; в этом случае заседанием руководит председатель Суда и участвуют 10 старших судей. Обжалование в этот суд ограничено вопросами нарушения процедуры рассмотрения дела.

Федеральная конституция (ст. 64) предоставляет кантонам право на организацию судов, судопроизводство и отправление правосудия. Судебная организация кантонов не одинакова, она варьируется от кантона к кантону. Общая, однако, схема такова: мировые судьи, суд округа или суд первой инстанции, верховный суд кантона или апелляционный суд. Во многих кантонах учреждены специальные суды (или отдельные судьи), рассматривающие дела несовершеннолетних, торговые дела; встречаются суды по социальным делам, примирительные суды (т.е. рассматривающие конфликты между предпринимателями и рабочими). В кантоне Женева действует конфликтный трибунал, разрешающий споры между административными судами и судами по уголовным и гражданским делам. В полукантоне Базель-сельский конституционная юстиция доверена административным судам, а в полукантоне Нидвальден - Верховному суду. Только в кантоне Жюра, образованному в 1978 г., создан специальный Конституционный суд с тем, чтобы следить за конституционностью законов. Это единственный в Швейцарии суд, который по требованию правительства может признавать недействительными решения кантонального парламента. Создание такого суда в то же время отражает существующую в Европе тенденцию выделения конституционной юстиции в отдельную отрасль.

Глава 8. Политические институты и конституционное право Японии

Политическая система

Политическая система Японии отличается определенным своеобразием. Здесь зарегистрировано около 10 тыс. политических партий, подавляющее большинство которых действует на локальном и префектуральном уровне. Возможно, многочисленность партий компенсируется другой особенностью: наличием жестких вертикальных отношений между различными элементами системы, напоминающих своим строением пирамиду. На нижних ярусах таких "пирамид" имеются различные профессиональные, крестьянские, женские, молодежные и др. организации, замыкающиеся на верхушку - политические партии. Низовые звенья "пирамид" постоянно оказывают поддержку "своим" партиям, "поставляют" членов партии, распространяют партийную идеологию.

Наибольшим влиянием пользуются пять партий. В настоящее время в Японии формируется многопартийная система вместо существовавшей с 1948 г. партийной системы с одной доминирующей партией. После нескольких правительственных кризисов с отставками отдельных министров и премьер-министров с июня 1994 г. сформировалась коалиция из Либерально-демократической партии, социал-демократической партии и немногочисленной партии "сакигакэ". Это третья в послевоенной истории Японии коалиция. Первая, состоявшая из социалистов и демократов, просуществовала 17 месяцев, с 1947 по 1948 гг. Вторая - семипартийная (под руководством лидера Новой партии Японии М.Хосокава и с апреля 1994 г. - под руководством лидера Партии обновления Ц. Хата) - с августа 1993 г. по июнь 1994 г.

Либерально-демократическая партия создана в 1955 г. в результате объединения либеральной и демократической партий. С момента создания являлась правящей. Неразрывно связана с крупным бизнесом и высшей бюрократией, пользуется значительной поддержкой мелких и средних предпринимателей, части крестьян. Одной из особенностей ЛДП является фракционность

ее руководства, в настоящее время в ней имеется 6 фракций. Лидер партии формально избирается на съезде (фактически лидер утверждается компромиссным соглашением фракций). Видимо, постоянная борьба фракций за влияние в партии и правительстве создали видимость "естественного" саморегулирования и привели к закреплению в Уставе ЛДП положения о том, что лидер партии занимает свой пост только в течение двух лет.

Председатель партии наделен огромными полномочиями, организационной работой ведает генеральный секретарь. В префектурах создаются федерации, в других административных единицах учреждаются отделения ЛДП.

Формально партия насчитывает значительное число членов (свыше 2,9 млн.чел.). Фактически основная роль принадлежит нескольким сотням человек, входящим в руководство ведущих фракций. Партия выступает за сохранение стабильности в обществе, свободу предпринимательства и ограничение государственного вмешательства в регулирование экономики. С 1986 г. при поддержке партии Комэйто и Партии демократического социализма провела законы: о денационализации корпорации государственных железных дорог и расчленении ее на несколько акционерных компаний; о введении косвенных налогов на продукцию, что негативно скажется на низкооплачиваемых категориях населения; о пересмотре системы медицинского обслуживания и повышении платы за лечение с некоторых имущих слоев.

Социал-демократическая партия Японии создана в 1945 г. На партийном съезде в феврале 1991 г. отказалась от прежнего названия социалистической партии Японии, приняла ряд поправок правореформистского характера к партийной программе (принята в 1986 г. под названием "Новая декларация"), что позволило ей более естественно вступить в правительственный союз с центристскими и правоцентристскими партиями в 1993, 1994 гг. В декабре 1993 г. внутри партии образовалась группировка "Демократы", что свидетельствует о том, что процесс реформирования партии еще не завершен.

Социальную базу партии составляют рабочие, часть крестьян, рыбаки, средние и мелкие предприниматели, часть интеллигенции. Основной опорой партии являются профсоюзы. Для СДПЯ характерно разнообразие взглядов ее членов, поэтому для принятия решения требуется достижение компромисса между ними. В 1947-1948 гг. вместе с демократической партией, а с августа 1993 по июнь 1994 г. - в составе семипартийной коалиции она участвовала в правительстве. Партия насчитывает около 70 тыс. членов.

Партия "сакигаю" (Провозвестник) - малочисленная неконсервативная группировка, вышедшая в июне 1993 г. в результате внутрифракционной борьбы за власть из ЛДП. Самостоятельной силы не представляет, принципиальными программными положениями от ЛДП не отличается (вышла из ЛДП под лозунгом показательной борьбы с коррупцией и повышенного национализма). В результате этого широкой поддержкой избирателей не пользуется.

Коммунистическая партия Японии была создана в подполье в 1922 г., до 1945 г. действовала нелегально. Сейчас ее численность превышает 400 тыс. членов, имеет низовые организации во всех префектурах страны. Особенно сильно ее влияние в крупных промышленных центрах. Высший орган КПЯ - съезд, созываемый раз в 2-3 года. Партия имеет разветвленную сеть партийной печати. Наряду с изданием центрального печатного органа - газеты "Акахата" (тираж более 2,4 млн.), КПЯ выпускает 8 национальных газет и 9 журналов. Максимальное влияние имела во второй половине 1980-х гг. (на муниципальных выборах 1987 г. имела самое большое за всю свою историю число депутатов-коммунистов - 3953 человека, в обеих палатах парламента имела по 30 депутатов).

Подобное влияние и численность не типичны для компартий других государств. Правда, КПЯ не строит свою деятельность на основе марксизма-ленинизма. С другими компартиями ее связывает только название и некоторые пункты программы. Не случайно бывшая КПСС имела более тесные и частые контакты с руководством СПЯ, чем с КПЯ. В последнее время в силу ряда объективных и субъективных обстоятельств деятельность КПЯ сталкивается с возросшими трудностями.

Партия демократического социализма образована в 1960 г. вышедшими из СПЯ правыми группировками, является членом Социалистического интернационала. Отвергает классовую борьбу, провозгласила себя "народной партией". В политике придерживается "среднего пути". По многим вопросам сотрудничает с СДПЯ. Социальную базу составляют городские мелкие предприниматели, часть рабочих. Главная опора - профсоюзное объединение Всеяпонская конфедерация труда (Ломай), влившаяся в 1989 г. в Японскую конфедерацию профсоюзов.

Комэйто (Партия чистой политики) основана в 1964 г., насчитывает около 190 тыс. чел. Первоначально строилась на базе догм одной из буддийских сект. В 1970 г. провозгласила построение "гуманного социализма", основан-

ного на идее "буддийской демократии". Призывает к сплочению оппозиции и созданию на этой основе правительственной коалиции "среднего пути", сотрудничает по этим вопросам с СДПЯ, входила в семипартийную правящую коалицию. Проповедует "сдержанность, постоянство и гармонию". Основная база - мелкие городские предприниматели.

Профсоюзы и экономические организации. В Японии один из самых низких уровней членства в профсоюзах - 20,4%. Профсоюзы выражают экономические интересы трудящихся, насчитывают 9,9 млн. чел. Со второй половины 80-х гг. наблюдаются мощные процессы образования новых профцентров и распада старых, вызванные изменениями в социально-политической расстановке сил и перегруппировкой политических партий. Частичные перегруппировки 1986-1987 гг. завершились к 1990 г. глобальными изменениями. В итоге произошла значительная концентрация профсоюзного движения (вместо 4 профцентров образовалось 3), а также некоторые их "поправки".

Решением 81-го (сентябрь 1989 г.) съезда Генеральный совет профсоюзов (СОХИО) - самое крупное профсоюзное объединение страны, сотрудничавшее с СПЯ (действовал с 1950 г. и насчитывал 4,6 млн. членов) объявил о самороспуске. Входившие в него профсоюзы государственно-муниципального сектора в тот же день присоединились к Всеяпонской федерации профсоюзов работников частных компаний (Рэнго основана в ноябре 1987 г.). В результате чего образовалась Японская конфедерация профсоюзов (Сирэнго). Она объединяет 78 отраслевых профсоюзов и насчитывает около 8 млн. членов (5,5 млн. - Рэнго и более 2 млн. - бывший СОХИО), что составляет около 80% всех организованных трудящихся.

Одновременно на базе ориентирующегося на КПЯ Совета связи профсоюзов за единый фронт было создано еще одно всеяпонское объединение - **Национальная федерация профсоюзов**, критически относящаяся к Сирэнго и объединяющая 27 отраслевых профсоюзов общей численностью около 1,4 млн. чел. В декабре 1989 г. сформировался третий профцентр - Национальный совет связи профсоюзов, объединивший ряд профсоюзов общей численностью около 0,5 млн. чел., сотрудничающий с левым крылом СДПЯ.

Главным штабом выработки стратегии и тактики в сфере экономических интересов японских предпринимателей являются **Федерация экономических организаций Японии** (создана в 1946 г., объединяет около 800 крупнейших компаний и более 100 предпринимательских объединений). **Японская торгово-промышленная палата** (создана в 1920-х гг., объединяет 478 региональных торгово-промышленных палат). **Японская федерация нанимательских ассоциаций** занимается выработкой согласованных действий по защите интересов хозяев в трудовых отношениях и борьбой с затрагивающей эти отношения "коммунистической деятельностью". Особенностью деятельности японских предпринимательских ассоциаций является их тесная связь и переплетение с бюрократическим аппаратом ЛДП, чему в значительной степени способствовало то, что эта партия практически бессменно в течение длительного времени была единственной правящей партией. Лидеры и влиятельные представители указанных ассоциаций являются членами многочисленных консультативных комитетов при министерствах, правительстве; при ассоциациях действует большое число постоянных комитетов (по вопросам внешней политики, экономического законодательства, промышленности и т.д.), что способствует оказанию влияния на определение политики страны.

Основные средства массовой информации. В Японии выходит 104 ежедневных газеты, 72 еженедельных журнала (общий тираж - 33,8 млн. экз.) и 2822 ежемесячных журнала. По общему тиражу ежедневных газет (68,3 млн.) Япония занимает второе место в мире, уступая лишь США, а по количеству газет на душу населения - первое место. Господствующее положение занимают концерны "Асахи симбунся", "Майнити симбунся", "Иомиури симбунся", издающие наиболее влиятельные газеты "Асахи" (тираж около 10 млн. экз.), "Иомиури" (около 14 млн), "Майнити" (16 млн.). Ведущие политические партии Японии и профсоюзные центры имеют свои издания общим тиражом от 100 тыс. до 600 тыс. экземпляров у каждого.

Представление о средствах массовой информации этой страны можно получить на примере газеты "Иомиури", выходящей ежедневно утренним и вечерним выпусками объемом до 32 страниц. Помимо 750 штатных журналистов центрального аппарата редакция приглашает огромное количество платных информаторов (в одном Токио их более 1500 человек). Имеется два небольших самолета, шесть вертолетов, оборудованных аппаратурой для немедленной передачи в редакцию текстов и фотоснимков, восемнадцать типографий с высокопроизводительной техникой и великолепно отлаженной системой распространения среди читателей собственных изданий. Помимо основной газеты, выпускает десятки еженедельников, журналов, приложений, книг на все вкусы - от узкоспециальных до массовых изданий, посвященных темам досуга, спорта, здравоохранения и т.д. Всего в этом мощном концерне занято 12 тыс. человек.

Имеется три крупных информационных агентства. Киодо цусин представляет собой кооперативное объединение ведущих газет и радиовещательной корпорации Эн-Эйч-Кей. Оно распространяет подписчикам внутривнутриполитическую, экономическую, научную, спортивную информацию на японском и английском языках, иностранную информацию собственных корреспондентов и иностранных агентств. Имеет соглашение об обмене информацией с мировыми агентствами. Обслуживает 63 газетных издательства, 72 радиостанции, 57 информационных агентств за рубежом. Дзидзи цусин - второе по значению, также акционерное. Радиовещание и телевидение находятся частично под контролем правительства (через корпорацию Эн-Эйч-Кей), а в основном - в частных руках. В 1957 г. группой прогрессивных журналистов создано акционерное информационное агентство "Джапан Пресс Сервис". Распространяет информацию экономического, политического и социального характера.

Конституция Японии

Действующая в Японии конституция была принята парламентом в октябре 1946 г., вступила в силу 3 мая 1947 г. Она представляет собой компромисс, затрагивающий интересы достаточно широкого спектра политических сил как внутри страны, так и вне ее. В феврале 1946 г. был опубликован проект конституции, разработанный японским правительством, вносящий незначительные изменения в первую конституцию страны 1889 г. В марте правительство представило проект, разработанный в штабе американских оккупационных войск. Его появление вызвано обеспокоенностью тем, что консервативный правительственный проект не получит одобрения Дальневосточной комиссии, наделенной компетенцией коренной реформы конституции ряда различных факторов: условиями конкурентной борьбы на мировом рынке, бурным развитием научно-технического прогресса, национальными особенностями и традициями самих японцев. Однако главным, на наш взгляд, является реализация трудящимися положений ст. 12 конституции о том, что права "должны поддерживаться постоянными усилиями народа".

До сих пор конституция 1947 г. ни разу не были изменена. Одна из причин стабильности этого акта - весьма "жесткий" порядок внесения в него поправок, установленный статьей 96. Для изменения конституции, осуществляемого по инициативе парламента, требуется согласие не менее двух третей числа членов обеих палат; одобренные поправки затем передаются на особый референдум, либо на рассмотрение парламента после его новых выборов. Способ ратификации определяется решением парламента.

Избирательная система

В соответствии со ст. 15 конституции "народ обладает неотъемлемым правом избирать публичных должностных лиц и отстранять их от должности", при этом "гарантируется всеобщее избирательное право для совершеннолетних и тайна голосования". Конституция закрепляет другие принципы выборов: недопущение дискриминации на основе расы, религии, пола, социального положения и происхождения, образования, имущественного положения или доходов (ст. 44); все важные вопросы, касающиеся выборов, определяются только законом (ст. 44, 47). Закон о вы-

¹ Подробнее см.: Латышев И.А. Конституционный вопрос в послевоенной Японии. М., 1959. С. 8; Инако Ц. Современное право Японии. М., 1981. С. 70-75.

борах публичных должностных лиц 1950 г. с последующими изменениями (имеет 273 статьи и кодифицирует около двадцати предшествующих законов о выборах) более детально регулирует эти вопросы. В соответствии с законом активным избирательным правом обладают японцы, достигшие двадцатилетнего возраста, прожившие в избирательном округе не менее трех месяцев и внесенные в список избирателей (списки ежегодно обновляются к 15 сентября). Право быть избранным в палату представителей наступает с 25 лет, а в палату советников по достижении 30-летнего возраста. Кандидаты в члены палаты представителей должны внести избирательный залог в размере 3 млн. иен. Залог не возвращается, если кандидат не набрал пятой части голосов от квоты в данном округе, которая определяется делением действительных в округе голосов на число причитающихся в нем мест. Кандидаты в палату советников должны внести 2 млн. иен; сумма удваивается, если кандидаты выдвинуты списком. В некоторых случаях возможен возврат избирательного залога; так независимый кандидат, чтобы получить свой залог обратно, должен собрать восьмую часть голосов от квоты, которая определяется таким же образом, как и квота при выборах в нижнюю палату.

Палата представителей избирается на 4 года в количестве 512 человек. Такой состав последний раз был избран 18 июля 1993 г. В январе 1994 г. был принят закон, согласно которому численность членов нижней палаты была уменьшена до 500 человек. Это правило будет действовать со следующих выборов.

Для избрания палаты представителей Япония делится на 129 избирательных округов. Число членов от округа варьируется от 3 до 5; имеется один одномандатный округ. Каждый избиратель голосует только за одного из кандидатов в своем округе. Мандаты предоставляются кандидатам, получившим наибольшее число голосов, причем это число по меньшей мере должно составлять четвертую часть от квоты, получаемую от деления действительных голосов в округе на число причитающихся ему мест.

Закон предусматривает пересмотр избирательных округов после каждой переписи населения через каждые 5 лет. Однако это требование практически не выполняется, хотя вызванная развитием научно-технического прогресса миграция сельского населения в города сильно изменила облик избирательных округов (их границы были установлены еще в 1946 г.). В результате средний округ в Токио более чем в три раза превышает по численности проживающих в нем избирателей средний округ в пригороде. Разрыв в численности избирательных округов в сельской местности еще больше. По итогам последней переписи в одном из округов префектуры Тиба (пригород Токио) для победы на выборах кандидату нужно было бы набрать в 5,12 раза больше голосов, чем в префектуре Хего (побережье Японского моря).

Верхняя палата - палата советников избирается в количестве 252 депутатов сроком на 6 лет, причем через каждые три года 1/2 состава советников переизбирается. Сто пятьдесят два советника избираются от округов на базе префектур и в столице по той же системе, которая применяется для выборов в нижнюю палату с той только разницей, что получающий место кандидат должен набрать число голосов, равное или большее числа, получаемого от деления действительных голосов в округе на число причитающихся этому округу мест. Остальные 100 советников избираются по системе пропорционального представительства с применением правила д'Ондта по партийным спискам в общенациональном избирательном округе.

Другими словами, вся палата представителей и большая часть палаты советников формируются по так называемой системе "единого непередаваемого голоса", обязывающей политические партии быть очень внимательными к численности выдвигаемых в округах кандидатов.

В отличие от стран Западной Европы в Японии запрещены некоторые виды агитации и агитационных материалов (в частности, запрещен обход домов избирателей и агитация на дому, агитация против других кандидатов), кандидат может использовать телевидение в ходе предвыборной борьбы только в течении 3 минут. Типичным является использование в предвыборной борьбе (длится обычно один месяц) агитационных автобусов, оборудованных звукоусиливающей аппаратурой; ежедневные 8-часовые поездки, 5-6 выступлений в различных городах с крыши автобуса, пресс-конференции, тысячи рукопожатий с избирателями. Как правило, японцы не делают индивидуального политического выбора, а голосуют из-за признательности (гири), по совету близких и т.д. В результате очень часто жены "наследуют" места умерших мужей (каждый третий депутат от ЛДП имеет в парламенте родственников, 25% парламентских мест передается в семьях по наследству).

Выборы в местные органы власти и управления проводятся почти в том же порядке. Они избираются сроком на четыре года. Губернатором префектуры может быть избрано лицо, проживающее в этой местности и достигшее возраста не менее 30 лет; мэром, старостой - 35 лет.

Высшие органы государства

Япония по форме правления - парламентарная монархия, поэтому деятельность и взаимоотношение центральных органов имеют черты, свойственные этой форме правления.

Парламент в соответствии со ст. 41 конституции является "высшим органом государственной власти и единственным законодательным органом государства". Состоит из двух палат; по требованию правительства нижняя палата парламента - палата представителей может быть распущена досрочно. Каждая палата может самостоятельно избирать председателя и должностных лиц, устанавливать свои правила заседаний, процедуры и внутренней дисциплины (ст. 58). Закон о парламенте (ст. 16) к должностным лицам, избираемым на весь срок полномочий палаты, относит председателя, вице-председателя, временного председателя, председателей комитетов и генерального секретаря палаты. Из них только генеральный секретарь избирается не из числа депутатов парламента. По традиции заместители председателя палаты получают свой пост из числа депутатов от оппозиционных партий¹.

Каждая палата формирует два вида комиссий - постоянные и специальные. В настоящее время палата представителей имеет 18 постоянных комиссий. Из них 12 более или менее непосредственно связаны с работой соответствующих министерств. В палате советников 16 постоянных комиссий. Специальные комитеты имеют право вносить собственные законопроекты по вопросам своей компетенции, контролировать "свои" министерства. Комиссии формируются по партийному признаку пропорционально представительству политических партий в парламенте. При этом каждый депутат должен быть членом не менее 1-2 комиссий. Председатели избираются самими членами из депутатов партии, имеющей наибольшее представительство.

В настоящее время в Японии, как и в других развитых государствах, парламентские комиссии являются основным местом подготовки и рассмотрения подавляющего большинства законопроектов. Подобное положение вызвано рядом обстоятельств. Прежде всего, необходимостью всесторонне и детально обсудить все положения законопроектов. Силами одних депутатов это сделать весьма затруднительно, а недепутатам (представителям предпринимателей, профсоюзов, академических кругов, других заинтересованных сторон) регламенты запрещают находиться в зале заседаний палат. Кроме того, детальное обсуждение требует значительного времени, а официальные заседания палат связаны жесткими рамками повестки дня и соблюдением предписанной процедуры. Для работы комиссий ничего подобного не требуется. Наоборот, особенностью их деятельности является их теснейшая связь с соответствующими органами исполнительной власти. Очень часто состав постоянных комиссий комплектуется из депутатов, имеющих в прошлом опыт работы в министерствах и ведомствах, профиль которых соответствует профилю данной комиссии. Представительства центральной администрации наряду со специалистами и

¹ Имеются и другие положения, гарантирующие права меньшинства: по требованию не менее 1/4 депутатов любой палаты должна быть созвана чрезвычайная сессия парламента, законодательной инициативой обладает не менее 20 депутатов палаты представителей и не менее 10 советников, решение палатой не может быть принято, если депутаты оппозиционных партий выступают против (в Японии obstruction оппозиции довольно частое явление).

представителями общественности приглашаются на заседания соответствующих комиссии, на которых в большинстве случаев рассматриваются законопроекты...".

Как правило, заседания комиссии делятся на два типа: "рабочие заседания" и "общие заседания". На заседаниях первого типа, на которых обсуждаются наиболее важные вопросы, обычно присутствуют министры кабинета (иногда сам премьер-министр), высокопоставленные правительственные чиновники. На "общих заседаниях", рассматривающих более мелкие вопросы или "шлифуются" уже принятые важные решения, участвуют министры, их парламентские заместители, чиновники более низкого ранга.

Заседания палат являются открытыми. Они протоколируются; протоколы должны публиковаться и распространяться для всеобщего ознакомления; по требованию не менее 1/5 присутствующих депутатов голосование каждого члена по любому вопросу должно отмечаться в протоколе. Закрытые заседания проводятся после принятия резолюции, за которую проголосовало не менее 2/3 голосов присутствующих депутатов. Комиссии также проводят открытые заседания с допуском представителей средств массовой информации. Публичные заседания обязательны при обсуждении бюджета и законопроектов, касающихся налогов.

Решения обычно принимаются простым большинством голосов присутствующих депутатов. Используется три формы голосования: голосование вставанием; тайное голосование, когда голосующие опускают в урну бюллетени белого цвета (голосую "за") или голубого - "против", при поименном голосовании депутаты прикрепляют к бюллетеню табличку со своей фамилией; "невозражением" (председатель спрашивает депутатов, кто возражает. Если таковых нет - решение принимается, если есть - прибегают к другой форме голосования).

Депутаты обладают депутатской неприкосновенностью только на период сессии. Арестованные до открытия сессии по требованию соответствующей палаты должны освобождаться из заключения на время сессии (ст. 50 конституции). Каждый депутат имеет право нанимать двух помощников, ему предоставляется специально оборудованный рабочий кабинет, для обслуживания депутатских групп созданы исследовательские и справочные службы. В их распоряжении парламентская библиотека, насчитывающая около 4 млн. экземпляров книг, 196 тыс. докторских диссертаций, 73 тыс. журналов, ксероксное и компьютерное оснащение. На 763 депутата приходится 847 библиотечных работников (самое высокое соотношение в мире), из них 155 человек работает в специальном исследовательском отделе, занимающемся по просьбе депутатов написанием исследовательских докладов по проблемам, подготовкой справок по вопросам внутренних и международных проблем, законодательному материалу, статистике.

Выборы палаты представителей должны проводиться достаточно часто из-за более короткого срока ее полномочий и возможности ее досрочного роспуска по инициативе правительства. Поэтому предполагалось, что партийный состав нижней палаты будет подвижен, более или менее точно отражающим изменения в общественной жизни. Более высокой возрастной ценз и длительный срок полномочий, частичная сменяемость верхней палаты, невозможность ее досрочного роспуска должны были обеспечить палате советников качества противовеса нижней палате. Ожидалось, что в случае повеления общественного мнения и одобрения в результате этого прогрессивных законопроектов эта палата воспрепятствует их принятию. На практике же палата советников сыграла значительную роль в срыве или отсрочке принятия реакционного законодательства из-за того, что позиция монополю правившей на протяжении десятилетий Либерально-демократической партии в этой палате оказалась значительно слабее, чем в нижней палате.

Главной функцией японского парламента является принятие законов и государственного бюджета. Законы принимаются решением обеих палат. В Японии, как и в Великобритании, в законодательном процессе нижняя палата имеет больший вес. Это подтверждается положениями конституции и закона о парламенте. Если палата советников отклоняет законопроект, принятый нижней палатой, он становится законом после его вторичного принятия большинством не менее 2/3 голосов присутствующих членов палаты представителей. В подобной ситуации палата представителей может также потребовать созыва совместного заседания палат (в силу большей численности нижней палаты решение зачастую может быть вынесено в ее пользу), или создания согласительного комитета (ст. 59 конституции) Согласительный комитет состоит из 20 человек, от каждой палаты избирается по 10 депутатов. Кворум для принятия решения не менее 2/3 состава комитета. Разработанный комитетом компромиссный текст законопроекта передается на рассмотрение палат. Если комитет не в состоянии выработать компромиссный вариант, или этот вариант не утверждается обеими палатами, действует решение, принятое палатой представителей.

Если палата советников не проголосовала по законопроекту в течение 60 дней после получения его от палаты представителей, законопроект считается отвергнутым палатой. В этом случае решение может быть принято одной палатой представителей в соответствии со ст. 59 Конституции.

Для оказания помощи депутатам при подготовке законопроектов, а также для контроля за правительственными законопроектами, при каждой палате созданы законодательные бюро. Основная проработка идей правительственных законопроектов осуществляется, как правило, на уровне департаментов соответствующих министерств. Разработанные ими документы направляются через руководство министерства в канцелярию премьер-министра для общей оценки и внесения необходимых изменений. И только после этого они попадают в парламент, где с ними работают в законодательном бюро и соответствующих комиссиях, как отмечалось выше. Например, разработкой внешнеполитических правительственных законопроектов занимается в основном министерство иностранных дел (с обязательным участием министерства финансов и министерства внешней торговли и промышленности). В законодательном бюро каждой из палат проработкой вопросов по этой тематике занимаются три отдела. Кроме того, председатель палаты, в которую направлен законопроект, передает его на рассмотрение соответствующей комиссии. Здесь сначала заслушивают авторов проекта, затем выступают с вопросами депутаты от различных партий. В случае необходимости на заседание комиссии приглашаются ученые, эксперты по данной проблеме. В зависимости от ситуации для изучения отдельных вопросов, связанных с законопроектом, могут создаваться подкомиссии. Затем происходит обсуждение документа членами комиссии. В случае принятия последней положительного решения законопроект выносится на обсуждение в палату.

Законодательная инициатива в отношении бюджета и финансовых законопроектов осуществляется только в нижней палате. Обсуждение законопроекта бюджета проходит при участии премьер-министра и всех членов кабинета (чтобы они могли тут же давать необходимые разъяснения и отвечать на вопросы депутатов). В дискуссии принимают участие представители общественности. "Любой гражданин может подать заявку на участие в обсуждении. Директор бюджетной комиссии отбирает несколько человек из подавших заявки, которые и участвуют в открытом обсуждении законопроекта о бюджете"². Если верхняя палата примет по бюджету решение, отличное от решения палаты представителей, или не будет достигнуто соглашение в ходе совместного заседания палат, или она в течение 30 дней после получения бюджета от палаты представителей не примет по нему решения, то позиция палаты представителей становится постановлением парламента.

Все принятые законопроекты подписываются министром, к ведению которого они относятся и контрасигнуются премьер-министром. После этого они направляются императору для промульгации "от имени народа". Закон должен быть опубликован в течение 30 дней и через 20 дней после опубликования вступает в силу.

Одним из важнейших внешнеполитических полномочий парламента является утверждение международных договоров, заключенных правительством. При этом, в соответствии с конституцией, применяется процедура, предусмотренная для утверждения бюджета.

¹ Макаров А.А. Политическая власть в Японии: Механизм функционирования на современном этапе. М., 1988. С. 25.

² Кузнецов О.А. Государственно-правовой механизм внешнеэкономических связей Японии. Канд. диссертация. М., 1990. С. 73.

Парламент также осуществляет контрольные функции за деятельностью правительства. В настоящее время (когда создано коалиционное правительство) значение этой функции существенно возросло. Главной формой парламентского контроля в Японии является интерпелляция. Право ее внесения принадлежит отдельным депутатам палаты представителей. Содержание интерпелляции излагается в письменной форме и представляется председателю палаты. Если последний отказывается принять интерпелляцию, депутат может апеллировать к пленуму палаты. Кабинет министров обязан в течение 7 дней ответить письменно или устно на запрос.

Обе палаты вправе производить парламентские расследования. Кроме того, специальные комиссии палаты имеют право заслушивать на своих заседаниях соответствующих министров. В начале каждой сессии премьер-министр выступает в парламенте с речью, в которой излагается общая политика правительства. Затем с речами выступают министр иностранных дел и министр финансов.

Император. Императорский трон в Японии передается в порядке наследования члену императорской семьи. Предпочтение отдается старшему сыну императора. Лица женского пола наследовать трон не могут. Царствование каждого императора провозглашается определенной "эрой", в соответствии с которой ведется официальное летоисчисление, то есть, первый год правления данного императора считается первым годом соответствующей эры и т.д. С января 1989 г. после смерти императора Хирохито императором провозглашен его сын Акихито.

Статус императора в Японии имеет свои особенности. Чтобы лучше представить его реальную власть, необходимо обратиться не только к юридическим полномочиям (конституция посвящает ему восемь статей), но и к фактической деятельности. По конституции (ст. 1) император является символом государства и единства народа, его статус определяется волей всего народа, которому принадлежит суверенная власть. Император не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти. Все его действия, относящиеся к делам государства, могут быть предприняты не иначе как с совета и одобрения кабинета министров, и кабинет несет за них ответственность. По представлению парламента он назначает премьер-министра, а по рекомендации последнего - членов кабинета; по представлению кабинета, назначает Главного судью Верховного суда.

По совету и с одобрения кабинета от имени народа император осуществляет следующие действия, относящиеся к делам государства: промульгация поправок к конституции, законов, правительственных указов и договоров; созыв парламента, роспуск палаты представителей и объявление всеобщих выборов в парламента; подтверждение назначений и отставка государственных министров и других должностных лиц, а также полномочий и верительных грамот посланцев и посланников; подтверждение амнистий, смягчение наказаний, восстановление в правах; пожалование наград; прием иностранных посланцев; осуществление церемониала (ст. 7).

В соответствии с законом об императорском доме 1947 г. династийный порядок наследования престола охраняет Совет императорского двора (состоит из двух членов императорской семьи, премьер-министра, председателей и вице-председателей палат парламента, председателя и одного члена Верховного суда). Повседневные дела вместо упраздненного министерства императорского двора, решает управление императорского двора, действующее при канцелярии премьер-министра (начальник управления назначается премьер-министром с согласия императора и руководит работой персонала, насчитывавшего в начале 80-х годов 1143 человека).

На практике император имеет еще меньше полномочий, чем монарх Великобритании, поскольку лишен даже таких традиционных для главы государства прав, как право "вето", влияние на назначение премьер-министра (последний, согласно конституции, избирается парламентом без участия императора) и формирования правительства (это делает премьер-министр после избрания его парламентом на этот пост). Император является символом единства народа¹, в повседневной жизни выполняет церемониальные функции внешнеполитического характера. Монарх также присутствует на различных национальных праздниках и официальных торжествах.

Как отмечают некоторые японские юристы и политические деятели, в связи с тем, что в конституции отсутствует четкое разграничение между понятием "государственные дела" и "государственная политика", отсутствуют статьи, запрещающие императору затягивать выполнение решений представительного органа, а также четко сформулированной процедуры роспуска палаты представителей, император может влиять на решение этих вопросов. Указанное утверждение не бесспорно, поскольку в силу конституционного обычая император активно не участвовал в решении перечисленных вопросов. Следует также добавить, что жизнь императора и его семьи окутана таинственностью и в отличие от других монархий, приставленные к нему государственные чиновники постоянно ограждают его от контактов с внешним миром². Правда, ореол таинственности, как правило, имеет далеко идущие стратегические цели, способствующие росту авторитета монарха. Не будучи задействован в решении текущих дел, он сохраняет высокий авторитет и влияние, что при определенных условиях важнее формальных полномочий (как показал опрос японских избирателей в марте 1989 г., 77% взрослых японцев поддерживали монархическую форму правления).

Кабинет министров. Так в Японии называется правительство. В его состав входит премьер-министр, 12 министров, возглавляющих соответствующие министерства и 8 государственных министров (министров без портфеля, являющихся главным образом советниками премьер-министра, им могут поручаться и другие функции). По конституции не менее 50% министров должны быть членами парламента. Фактически в состав кабинета очень редко включают лица, не являющиеся депутатами.

Правительство формируется парламентом. Вначале из своих членов палаты избирают премьер-министра. Это избрание (ст. 67 Конституции) должно предшествовать всем прочим делам парламента. В случае разногласия между палатами по кандидатуре премьер-министра, или если палата советников в течение 10 дней не приняла решение о выдвижении, решение нижней палаты считается решением парламента. Избранный кандидат назначается императором на должность премьер-министра, по его указанию император назначает других министров (фактически каждая внутривнутрипартийная группировка представляет главе кабинета список кандидатур. Число и "отраслевая специализация" будущих министров в списке строго соответствуют положению и влиянию партийных группировок). Министры несут коллективную ответственность. Поэтому в случае отставки премьер-министра или вакансии поста премьер-министра они должны уйти в отставку. В случае выражения правительству вотума недоверия или принятия резолюции порицания, премьер-министр принимает решение об отставке правительства или в течение 10 дней распускает палату представителей (в подавляющем большинстве случаев делалось второе).

Кабинет, в соответствии с Конституцией, осуществляет исполнительную власть. Наряду с другими общими функциями управления кабинет наделен полномочиями по исполнению законов и ведению государственных дел, руководству внешней политикой, заключению международных договоров, руководству гражданской службой, составлением бюджета и внесением его на рассмотрение парламента, изданию правительственных указов.

Кабинет осуществляет свои функции на основе обычая: процедура заседаний и принятие решений не регулируются писаными нормами права. Обсуждение вопросов и подготовка решений происходят в условиях секретности, решения принимаются кабинетом путем единогласия, а не голосованием. Принятие решений консенсусом во многом способствует более взвешенному и продуманному подходу, требует более тщательной подготовки и согласования проектов документов.

Премьер-министр как глава кабинета и в силу права назначать и смещать министров имеет возможность поддерживать единство в кабинете, направлять и контролировать его деятельность. Все законопроекты, бюджет и другие вопросы представляются через него от имени кабинета в парламента. Он подписывает законы и указы едино-

¹ См.: Правящие круги Японии: механизм господства. М., 1984. С. 180-182.

² До принятия Конституции 1947 г. он имел очень широкие полномочия как в области государственного управления, так и в сфере религии. В 1946 г. бывший император Хирохито, правивший с 1926 г., официально отказался от своего божественного происхождения.

³ Эхо планеты, 1994, № 2-3. С. 36-38.

лично как соответствующий министр, или после соответствующего министра как премьер-министр, т.е. контрассигнует подпись министра. Он также регулирует разногласия между членами кабинета.

Во главе каждого министерства стоит министр и два заместителя - парламентский (является членом парламента и уходит в отставку вместе с министром)¹ и административный. Последний является представителем высшего чиновничества и сохраняет свой пост, невзирая на частые смены министров (именно они сохраняют преемственность политики и руководства). Внутренняя организация министерств включает бюро (директоратов), подразделяемые на секции. При наиболее важных министерствах создаются административные комиссии (по типу американских административных комиссий и управлений), а также консультативные комиссии (для изучения, разработки назревающих проблем и информации правительства. Игруют важную роль в ограничении всевластия чиновничьего аппарата).

Японские министры, как правило, не являются специалистами и потому целиком зависят от компетентности своих подчиненных. В соответствии с поправкой, принятой в 1974 г. к закону о кабинете министров, министр может возглавлять более одного министерства или других ведомств, что делает ротацию министров более естественной и менее болезненной для конкретного министра. Реальным руководителем аппарата министерства является административный заместитель министра - профессиональный чиновник со специальным образованием. Министр - прежде всего представитель правящей партии, который в своей деятельности руководствуется чаще всего партийными интересами, тесно связан с одной из парламентских фракций и вынужден большую часть времени уделять не делам министерства, а решению партийных вопросов. Средний срок пребывания на посту - около года (это не означает, что он не займет вскоре министерский пост в другом министерстве, а возможно, и в этом, т.е. достаточно широка практика министерской ротации). Частая сменяемость не позволяет министрам как следует вникнуть в дела министерства (высшие чиновники по этой причине не спешат вводить их в курс дела). Деятельность министра может быть подвергнута проверке только со стороны премьер-министра, но такое вмешательство - отступление от общепринятых норм.

Являясь депутатом, министр не должен забывать своих избирателей. Насколько тесными могут быть такие связи может свидетельствовать пример бывшего премьер-министра К.Танаки, который будучи в заключении по делу "Локхид", переизбирался депутатом парламента.

Вспомогательные органы правительства. В послевоенный период в Японии начала создаваться широкая сеть консультативных органов, которые в своей работе опираются на помощь предпринимательских, академических, профсоюзных кругов; консультируются с представителями парламента и служащими госаппарата². При помощи этих органов правительство имеет возможность получать дополнительную информацию (помимо официальных каналов), проверять объективность информации, поступающей по официальным каналам, проводить независимые экспертизы, исследования и в конечном итоге - получать возможность контроля бюрократического аппарата.

Вспомогательные органы при правительстве Японии развиваются быстрыми темпами. Например, секретариат премьер-министра увеличился с 1979 по 1987 г. более чем в 2 раза: со 158 до 322 человек. Тем не менее значение неправительственных консультативных органов в процессе формирования государственной политики Японии не идет ни в какое сравнение с той ролью, которую подобные органы играют, например, в США.

В целом же система вспомогательных органов имеет достаточно отлаженную структуру. Органы, создаваемые при министерствах и ведомствах позволяют координировать и контролировать работу различных департаментов и отделов внутри ведомства, готовить согласованные и сбалансированные проекты документов, поддерживать тесные контакты с другими заинтересованными ведомствами и соответствующими комиссиями парламента. Сведения об их количестве в различных источниках достаточно противоречивые. Так, по данным журнала "Сэкай", в 1985 г. их насчитывалось 214 (при одном из влиятельнейших - министерстве внешней торговли и промышленности их имелось 33).

Во многом сходные задачи, только на более высоком уровне, приходится решать органам, создаваемым при правительстве. Например, координировать работу министерств и ведомств, а не департаментов и отделов министерства. При кабинете министров существует секретариат, законодательное бюро, совет по делам персонала, совет национальной обороны, а также канцелярия премьер-министра, по правам приравненная к министерству. Они занимаются подготовкой важнейших вопросов государственной деятельности.

Среди органов, подчиненных кабинету, важнейшими являются административные советы (всего 9) и специализированные комитеты (23). Административные советы действуют главным образом в таких сферах управления, где требуется высокая степень подготовки или где необходимо согласовывать противоречивые интересы (например, совет по соблюдению правил деловой жизни, совет по урегулированию вопросов землепользования). Специализированные комитеты занимаются вопросами, разрешение которых имеет более широкий характер и выходит за пределы компетенции какого-то одного министерства. Все вышеуказанные органы подчиняются премьер-министру.

Среди органов, независимых от правительства - Счетная палата и Совет государственных учреждений. Палата призвана контролировать государственный бюджет и государственные расходы. Совет госучреждений ведает вопросами службы государственных чиновников и следит за тем, чтобы при занятии государственных должностей не получала преимущества ни одна из партий, а назначения производились исключительно на основании профессиональной квалификации и опыта.

Помимо вспомогательных органов, создаваемых при коллегиальных органах (правительстве, министерствах) в Японии также существует разветвленная сеть так называемых "персональных консультативных органов", которые подчинены непосредственно руководящим работникам - министрам, премьер-министру и т.д. Юридическим отличием "персональных консультативных органов" от ведомственных является то, что они учреждаются не по решению парламента, а постановлениями кабинета министров. Политически они ориентированы на интересы конкретно-политика.

Регионализм и местное управление

Основы местного самоуправления Японии заложены конституцией (гл. VIII). Более подробно их деятельность регулируется Законом о местной автономии 1947 г. Он делит местные органы на две группы: общей компетенции и специальные. Первые, в свою очередь, подразделяются на административно-территориальные единицы высшего уровня и низшего уровня. К ним относятся Токийский столичный округ³, остров Хоккайдо (управляется как отдельная префектура), две столичные префектуры и 43 обычные префектуры. Токийский столичный округ подразделяется на 23 городских района и ряд городов, поселков и деревень. Остров Хоккайдо, столичные и обычные префектуры делятся на низшие единицы: города, поселки и деревни. Города с населением свыше 1 млн. человек включают районы. Административно-территориальные единицы низшего уровня включают в свои границы не только собственно места проживания населения, но и окружающие их пахотные земли, леса и т.д. (в города, например, Саппоро или Киото могут входить не только сами города, но и обширные безлюдные горные массивы). Районы крупных городов не имеют статуса единиц местного самоуправления, там не создаются местные собрания, а главы их исполнительных органов назначаются мэром города.

В компетенцию органов местного самоуправления входят: поддержание общественного порядка на своей территории, обеспечение безопасности, здоровья и благополучия населения и иных лиц, временно находящихся на дан-

¹ Министры финансов, сельского хозяйства и лесов, внешней торговли и промышленности имеют по два парламентских заместителя.

² Подробнее об удельном весе каждой группы, особенностях взаимоотношении между ними в процессе работы см.: Макаров А.А. Указ. раб. С. 29-32.

³ Положение всех этих единиц почти идентично.

ной территории, устройство и управление парками, площадями и дорогами, ведение коммунального хозяйства, устройство и управление школами, больницами и многое другое. Однако полная самостоятельность в решении этих вопросов в определенной мере ограничивается целым рядом мер. Например, центральные ведомства учреждают различного рода периферийные филиалы, которые ведут свою деятельность, не подчиняясь муниципалитетам; полиция и школьное образование в значительной степени контролируются государственной комиссией общественной безопасности и министерством просвещения; наличием государственных дотаций (налоговое законодательство построено так, что местные органы за счет собственных средств могут покрыть только часть муниципальных расходов, остальное вынуждены "занимать"). Кроме того, многие жизненно важные и необходимые отрасли коммунального хозяйства (электро- и газоснабжение) находятся в руках частных компаний.

Тем не менее существует возможность реализации воли населения в деятельности муниципалитетов. Избираемые населением местные собрания контролируют деятельность исполнительных органов, а парламент не может без одобрения местного собрания любой из административных единиц издавать законы, относящиеся лишь к этой единице.

Кроме того, закон о местной автономии предусматривает возможность для избирателей непосредственно участвовать в управлении соответствующей административно-территориальной единицей: 1) избиратели имеют право требовать от главы соответствующего муниципалитета обратиться в местное собрание с просьбой принять или отменить решение (если оно не касается налогов и финансов). Такое требование должно быть поддержано не менее 1/15 избирателей данного муниципалитета, мэр должен в течение 20 дней созвать собрание; 2) если должностные лица исполнительной власти выполняют свои обязанности недостаточно активно, избиратели в таком же порядке могут потребовать от губернатора или мэра обеспечить более полное выполнение ими обязанностей; 3) не менее 1/3 избирателей могут войти в комиссию по контролю за выборами с предложением о роспуске собрания. Комиссия должна вынести этот вопрос на голосование. Если требование одобрено абсолютным большинством голосов избирателей, собрание распускается; 4) в таком же порядке может быть отозван мэр и другие важные должностные лица. Как и роспуск собрания, этот вопрос может быть решен только по истечении одного года с момента начала их деятельности.

Собрания осуществляют свою работу сессионно. Ежегодно созывается 4 сессии. На весенней сессии депутаты утверждают муниципальный бюджет, подготовленный исполнительным органом (такая сессия длится 20-28 дней), на осенней сессии заслушивают отчет мэра по итогам минувшего финансового года. Депутатам собрания помимо жалования ежегодно выплачивается по 260 тыс. иен на "исследовательскую работу" и 120 тыс. иен на "ознакомительные поездки" в другие префектуры и города страны.

Основы судебной системы; конституционный контроль

Верховный суд Японии состоит из Главного судьи и 14 членов Верховного суда, назначаемых кабинетом. Суд осуществляет свою работу в полном составе (кворум 9 членов) под председательством Главного судьи или в составе отделений (имеется три отделения по пять судей в каждом, кворум составляет 3 члена). Решения суда и особые мнения отдельных судей публикуются. Эта практика основана на англо-саксонской системе права, но не соблюдается нижестоящими судами. Верховный суд является судом последней инстанции, действует в качестве суда второй инстанции по делам о государственной измене и, других преступлениях против государства и в качестве суда третьей инстанции по остальным уголовным или гражданским делам.

Верховный суд вправе решать вопрос о конституционности любого закона, указа, постановления или административного акта. Такое решение может быть принято, если за него проголосовало не менее 8 членов. В случае признания закона неконституционным, копия решения посыпается в парламент и в кабинет. Особенность конституционного контроля заключается в том, что этот вопрос решается вне связи с рассмотрением уголовного или гражданского дела. Иск об антиконституционности нормативного акта должен быть подан в суд первой инстанции. Японские юристы отмечают большую консервативность Верховного суда. Так профессор Е.Нода отмечает: "В первые двадцать пять лет своей деятельности он признал неконституционным только одно положение закона. С 1948 по 1956 г. он рассмотрел в общей сложности 41991 иск о конституционности - более чем 5000 исков в год!"¹

В Японии существует традиция централизации в отношении "управления правосудием". Верховный суд обобщает судебную практику, издает обязательные для нижестоящих судов руководящие указания, устанавливает положение о прокуратуре при нем, о внутренней дисциплине и административном управлении судебными органами. Эти решения принимаются коллегией, состоящей из членов Верховного суда и высших судов Японии. Наряду с этим каждые 10 лет (ст. 79 конституции) одновременно с выборами в нижнюю палату парламента проводится референдум по поводу состава Верховного суда: если большинство избирателей проголосует против определенного судьи, он обязан покинуть свой пост.

Для проведения расследования с целью подготовки дела к слушанию в назначенный день имеется 20 "исследовательских секретарей". Почти все они должны иметь опыт судейской работы в течение нескольких лет. В отличие от практики Соединенных Штатов, они не служат секретарями индивидуальных судей, а работают на суд в целом.

Исследовательские секретари именуется в высших и окружных судах. В окружных судах они проводят расследование только в отношении дел, касающихся налогов и промышленной собственности. Исследовательские секретари, избранные из числа судей, приостанавливают свой судейский статус на весь срок нахождения в этом качестве.

Высшие суды (всего 8, имеют 6 отделений) являются судами первой инстанции по делам о государственной измене и другим преступлениям против государства, а также апелляционной инстанцией по гражданским и уголовным делам, рассмотренным нижестоящими судами. Дела рассматриваются коллегией из 3 судей, коллегия из 5 судей рассматривает дела о некоторых государственных преступлениях.

Окружные суды (всего 50, имеют 242 отделения) рассматривают основную массу гражданских и уголовных дел, а также являются апелляционной инстанцией по решениям, вынесенным дисциплинарными судами. Они расположены в каждой из 47 префектур. Дела рассматриваются чаще всего судьей единолично, либо коллегией из трех судей, если дело касается большой суммы иска или обвинения в преступлении, которое наказывается лишением свободы на срок более одного года.

Суды по семейным делам составляют специальную категорию низших судов, имеют такую же структуру, как и окружные суды и действуют при окружных судах и их отделениях. Выполняют посреднические функции и выносят решения по делам, связанным с семейным правом, спорами о наследстве, рассматривают мелкие уголовные преступления, совершенные несовершеннолетними (в возрасте до 20 лет).

Дисциплинарные суды (всего 575) рассматривают незначительные гражданские дела с ценою иска не свыше 900 тыс. иен и мелкие уголовные дела. Дела рассматриваются одним судьей, который не обязательно должен иметь юридическое образование.

Глава 9. Политические институты и конституционное право Индии

Партийная система

Индия принадлежит к числу самых многопартийных стран мира, а ее партийная система по своей структуре и функциям является наиболее развитой и дифференцированной по сравнению с другими развивающимися странами.

¹ Noda V. Introduction to Japanese Law. Tokyo: Univ. Press. 1984. P. 76-78.

ми Азии и Африки¹. "При этом партийная система в Индии оказывается в определенных отношениях более сложной и гибкой, чем партийные системы развитых капиталистических стран"². Особенности партийной системы Индии вытекают прежде всего из необычайно пестрого классового, национального, религиозного, кастового и социального состава населения. Наличие как признанных в установленном порядке всеиндийскими, так и десятков партий в штатах и союзных территориях приводят к необходимости исследовать систему партий в этой стране на двух уровнях - союзном и штатов. Так, во всеобщих выборах 1989 г. участвовало 291 политическая партия, среди которых 8 - всеиндийских.

Индийский национальный конгресс (Индиры) (ИНК/И/) является одной из наиболее мощных, авторитетных и опытных партий в политической жизни Индии. С января 1978 г., оставшаяся верной Индире Ганди часть ИНК, продолжившая основную линию прежнего Конгресса, стала называть себя так в честь своего лидера.

С момента создания в 1885 г. либеральными деятелями и представителями национальной интеллигенции и до обретения независимости, ИНК отражал интересы весьма широких слоев индийского общества и был похож скорее на национальное движение, чем на политическую партию.

До выборов 1977 г., несмотря на ряд расколов, нередко приводивших к появлению новых партий, ИНК оставался бесспорно правящей партией, с деятельностью которой связан целый ряд важных преобразований в социально-экономической жизни страны.

Партия провозгласила собственную концепцию "общества социалистического образца" (похожую по идеологии на западное социальное государство), которое предполагает мирное сотрудничество различных слоев населения при сохранении частной собственности и развитии государственного сектора. Она выступает за усиление секуляристских (свободных от влияния религии) тенденций, против религиозно-кастовой и общинной розни, за борьбу с безработицей, бедностью, неграмотностью.

Временно уступив власть Джаната партии в 1977 г., ИНК уже в 1979 г. вновь вернулся к руководству страной. Однако политическое господство Конгресса в Индии стало ослабевать. С 1989 г., когда в власти пришло коалиционное правительство, основу которого составляет ИНК, стала все более отчетливо прослеживаться тенденция трансформации партийной системы от многопартийной системы с одной доминирующей партией (как это было в 1977 г.) к двух- или многопартийной системе.

Крупной и растущей в последнее время оппозиционной партией является Бхаратия джаната партия - правая коммуналистская, т.е. построенная на религиозно-общинной основе, партия, возникшая на базе сторонников бывшей религиозно-шовинистической партии Бхаратия джан сангх. Выражая интересы средних слоев и мелких предпринимателей и землевладельцев, партия стоит на позициях индуистского национализма и кастовой обособленности. Она выступает за децентрализацию и экономической власти в стране, усиление частного сектора и т.д. Можно отметить, что с приближением к государственной власти происходит определенное смягчение, "центрирование" позиций этой прежде крайне правой партии.

Партия **Джаната дал** является центристской и во многом сходной с ИНК, откуда вышло большинство ее членов. Эта партия выступает с критикой правительства по таким вопросам внутренней политики, как уровень жизни трудящихся, рост цен, безработица, коррупция и финансовые злоупотребления высших чиновников. Партия выступает за снижение налогов, списание долгов крестьян, повышение пенсий, увеличение занятости, демократизацию внутренней жизни страны. Подчеркивается стремление к единству, решению национальных, кастовых, религиозных и других проблем.

Индийский национальный конгресс (социалистический) - ИНК(с) вышел из ИНК в 1987 г. в результате раскола партии и тоже по своему составу и организационной структуре незначительно отличается от ИНК(И). Раскол произошел в результате борьбы за руководство в ИНК. Партия широко использует социал-демократическую фразеологию, акцентирует внимание на правах и свободах граждан.

Коммунистическое движение в Индии насчитывает около десяти партий, называющих себя коммунистическими, и является крайне разобщенным. Возникшая в 1925 г. **Коммунистическая партия Индии** (КПИ) занимает весьма стандартную, в основном, ортодоксальную позицию, которая не изменилась принципиально со времен развала социалистической системы. КПИ руководит массовыми организациями, объединяющими около 6 млн. человек, борется за поднятие уровня жизни трудящихся, проведение земельных реформ, против безработицы, за единство страны и демократическое разрешение национальных, религиозных, кастовых и других проблем.

Коммунистическая партия Индии (марксистская) - КПИ(м) образовалась в 1984 г. в результате раскола коммунистического движения и в первые годы во многом была солидарна с линией руководства компартии Китая того времени. К началу 80-х годов партия отказалась от поддержки левого экстремизма и заняла более реалистические позиции. Особенно сильные позиции КПИ(м) в штатах Западная Бенгалия и Керала.

В политической системе Индии весьма широко представлены организации экономически господствующих слоев, проводящие в жизнь свои интересы посредством лоббизма и других методов. Главной организацией крупного бизнеса является **Федерация индийских торгово-промышленных палат** (ФИТПП), в рамках которой вопросами труда и заработной платы ведают **Всеиндийская организация работодателей** (ВОР). Другая важная организация крупного бизнеса - **Объединенные торгово-промышленные палаты Индии** (ОТППИ). Они представляют ассоциации предпринимателей, куда входят как местный, так и иностранный капитал.

Специфика многоукладной экономики страны, в которой все еще широко используется ручной труд и распространено кустарное производство, отражена в **Федерации ассоциаций мелкой промышленности** (ФАМП), насчитывающей 70 тыс. членов. В последние годы деятельность этой организации несколько расширилась.

Основными и наиболее массовыми организациями трудящихся в политической системе Индии являются профессиональные союзы. За годы независимости численность профсоюзов в стране выросла в несколько раз и достигла, по официальным данным, 5,4 млн. человек, а по сведениям профсоюзов - 12,5-13 млн. членов. Число зарегистрированных профсоюзов составляет около 36 тыс. При этом отраслевых профсоюзов в Индии почти нет. Обычно создаются профорганизации на уровне фабрик. Такое раздробление сил рабочих и служащих ослабляет их единство. Членами профсоюзов в Индии состоят не более 1/4 или 1/3 трудящихся.

В настоящее время в Индии имеются пять национальных профцентров, два из которых наиболее важны. **Индийский национальный конгресс профсоюзов** (ИНКП) опирается на реформистские концепции ИНК(И) о строительстве "демократического социализма" в Индии, держит курс на мирное сотрудничество труда и капитала, основанное на идеологии "ненасилия", выступает с общедемократическими лозунгами. В нем объединено около 4 млн. членов. **Всеиндийский конгресс профсоюзов** (ВИКП) объединяет свыше 3,5 млн. членов. ВИКП ставит своей целью ограничение деятельности монополий, развитие государственного сектора, сокращение бремени налогов на трудящихся, повышение их заработной платы, усиление единства действий профсоюзов, активно борется за мир. Большое влияние на ВИКП имеет Коммунистическая партия Индии.

Есть в Индии и объединения трудящихся в сфере сельского хозяйства. Видную роль играют **Всеиндийский крестьянский союз** и **Всеиндийский союз сельскохозяйственных рабочих**, в которых КПИ пользуется большим авторитетом.

Большую роль в Индии играет религия, и различные религиозные организации представляют собой важный компонент политической жизни страны. Несмотря на то, что подавляющее большинство населения страны исповедуют

¹ Володин А.Г. Индия: Становление институтов буржуазной демократии. - М., 1989. С. 177.

² Комаров Э.М. Некоторые концептуальные проблемы социально-политического развития // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947-1987 гг.). М., 1983. С. 91.

³ Егорова М.Н. Рабочий класс Индии. М., 1988, С. 170.

индуизм (83%), в Индии можно встретить представителей практически всех религий мира. Среди более распространенных религиозных меньшинств мусульмане составляют около 11%, христиане - 2,6, сикхи - 1,9, буддисты - 0,7, джайны - 0,5, парсы, евреи и др. - 0,3%.

Конституция Индии

Принятая Учредительным собранием в 1950 г. конституция Индии как бы подвела итоги борьбы ее народов за независимость и стала в определенной степени примером конституционного строительства для других освобожденных вслед за ней народов. Создатели основного закона Индии, с одной стороны, использовали те государственные институты и инструменты, которые уже были знакомы населению и успешно работали, а с другой - смело пошли на рецепцию и приспособление к специфике индийских положений многих конституций других стран. Вот почему с ней можно выявить статьи, имеющие сходство с аналогичными положениями из конституций Великобритании, США, Ирландии, Канады, Австралии, СССР, Веймарской республики в Германии, Японии, Бирманского союза и некоторых других высоко развитых и развивающихся стран. В результате стремления объять по возможности большую сферу жизни, конституционный документ оказался, хотя и довольно продуманным, но и одним из самых объемных писаных конституций мира¹, местами крайне задетализированным и весьма сложным по структуре.

Эти кажущиеся внешними качества и предопределили некоторые тенденции дальнейшего развития индийского конституционного права: многочисленность принимаемых поправок; стремление "индианизировать" заимствованные иностранные нормы и идеи; желание, легко заменяя детали, сохранить базовый "каркас" конституции (теория неизменяемых "основополагающих черт и структуры конституции"), переплетенность собственно конституционных норм с решениями Верховного суда в порядке конституционного контроля, законами, имеющими конституционное значение, обычаями, делегированным законодательством и т.д.

Конституция Индийской республики состоит из преамбулы, 456 статьи, объединенных в двадцать пять частей, и двенадцати приложений.

Наиболее важными характерными чертами индийской конституции являются: юридическое закрепление суверенитета Индийской республики (преамбула); провозглашение весьма широкого, с учетом индийской специфики, круга прав, свобод и обязанностей граждан (части 3, 4, 4-А), служащего одной из основ либерального политического режима в стране; установление парламентарной республики (часть 5); утверждение специфической федеративной формы политико-территориального устройства, учитывающей национально-языковые особенности населяющих страну народов (части 1, 6, 11, Приложение седьмое); и содействие международному миру, справедливости и безопасности (ст. 51).

Конституция Индии осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует проведению в стране индустриализации. В основном законе сделана попытка обеспечить граждан гарантиями, которые, однако, прежде всего свелись к возможности обращения в Верховный суд в случае нарушения прав и свобод, заложенных в части 3.

В результате принятия Закона о реорганизации штатов 1956 г. и последующих изменений конституции федерация в Индии строится в соответствии с языковым принципом и использованием различных форм автономии. Для нее характерны высокая степень централизации и подробно разработанный институт чрезвычайного положения.

Конституция Индии закрепляет комбинированную систему принятия поправок, позволяющих довольно оперативно изменять положения основного закона страны. Большая часть поправок принимается парламентом сравнительно простым способом. Проект поправки вносится депутатом в любую палату парламента. Получив одобрение каждой палаты, он передается президенту, который обязан подписать этот законопроект (ч. 2 ст. 368), сразу после чего закон о поправке промульгируется, вступает в силу и инкорпорируется в текст конституции.

Усложненный порядок принятия поправок парламентом предусмотрен для изменения статей, признанных наиболее значимыми для федерации (ч. 1, ст. 368). В этих случаях, помимо соблюдения всех указанных в предыдущем абзаце требований, перед передачей проекта закона о поправке на подпись главе государства, необходима ратификация его не менее, чем половиной легислатур штатов страны.

Ряд изменений основного закона осуществляется парламентом в порядке обычного законодательства.

Представляется, что довольно высокая степень эффективности действия индийской конституции обеспечивается в определенной степени благодаря особой гибкости конституционного регулирования с применением комбинированного гибко-жесткого порядка ее изменения. Это касается экономических отношений, сложного правового статуса человека, многообразия федеративных связей, межнационально-этнических и языковых проблем, избирательного права, диверсифицированного чрезвычайного конституционного механизма, а также положения наиболее социально незащищенных слоев населения с целью предотвращения возможных социальных потрясений.

За четыре с половиной десятилетия действия конституция независимой Индии претерпела весьма глубокие изменения либо путем внесения формальных поправок, либо посредством судебных толкований или обычного законодательства. Внесенные за это время 74 поправки существенно видоизменили структуру, текст и реальное содержание многих положений Основного закона. Так была дополнена преамбула, две части упразднены и четыре добавлены, а восемнадцать других многократно изменялись. Общая структура конституции приобрела в результате большую стройность и сбалансированность: в результате упразднения деления штатов на неравные по своему положению группы федеративная система была рационально унифицирована и две части 7 и 9 исключены, а с добавлением части 4а "Основные обязанности" правовое положение граждан в конституционном документе приобрело несколько более реалистическое отображение. В двенадцать приложений (первоначально было восемь) к конституции 35 раз вносились поправки (в одно только девятое приложение внесено 250 пунктов), 354 раза изменялись статьи Основного закона. Свыше 75 статей было добавлено, а около 20 упразднено. Всего в конституцию Индии было внесено почти 500 изменений.

В ходе эволюции усилилось такое своеобразное качество, как "многослойность" конституционного права Индии (по источнику происхождения норм, их значению и пространственным пределам, сфере применения, способам защиты и методам изменения). Использование Индией любого позитивного конституционного опыта отразило растущее взаимодействие и взаимовлияние правовых, социальных систем и культур в современном все более едином мире. Одновременно проявилась общемировая тенденция к унификации и демократизации конституций, тенденция к институционализации политических партий, к усилению регулирования социально-экономических сторон жизни, к поискам правовых инструментов общественного консенсуса, возросла воспитательно-культурная роль конституционного документа.

В конституции Индийской Республики и в ее последующем развитии четко проявились противоположные тенденции - реакционная и демократическая. Они порождены столкновением и согласованием интересов различных классов, слоев и групп многоликого индийского общества и отразились в сложном переплетении прогрессивных и реакционных поправок к основному закону страны, которые в процессе последующего судебного толкования или применения исполнительной властью, а также проходя через "фильтры рецепции" своеобразной политической культуры народов этой страны, подчас приобретают различные дополнительные, иногда диаметрально противоположные оттенки.

Особенности конституционного статуса граждан

Правовой статус граждан в конституции Индии характеризуется усложненной структурой, которая отличается от аналогичных институтов в "классических" западных конституциях и в основных законах ряда освобожденных

¹ Kashuar S.C. The Political system and institution building under Jawaharlal Nehru. New Delhi, 1990. Preface. P. 2.

² Gupta R.K., Sarkar S.C. Overview of Constitutional law of India. Delhi, 1982. P. 111.

стран. Положения, определяющие правовой статус индийских граждан, закреплены в совокупности норм части 3 конституции "основные права", части 4 "Руководящие принципы политики государства", части 15 "Выборы", а также преамбулы, приложений и некоторых других разделов основного закона. При этом разные элементы, из которых складывается институт прав и свобод граждан обладают неодинаковой юридической силой, что требует хотя бы краткого пояснения.

В части 3 конституция выделяет как наиболее значимые, так называемые "Основные права", в исчерпывающий перечень которых помещены прежде всего политические (ст. 19) и личные права (ст. 20-22), а также отдельные положения о праве собственности. Ст. 13 запрещает издавать законы, ограничивающие основные права, а в соответствии со ст. 32 в случае нарушения этих прав граждане могут обращаться непосредственно в Верховный суд для их восстановления в принудительном порядке. Это важная, хотя и весьма ограниченная конституционная гарантия основных прав граждан.

Социально-экономические права отделены от "Основных прав" и большинство из них помещено в части 4: "Руководящие принципы политики государства". Ст. 37 указывает, что руководящие принципы "имеют основополагающее значение для управления страной, и государство обязано исходить из этих принципов при издании законов". Однако слабой стороной руководящих принципов является то, что они подлежат судебной защите и рассматриваются скорее как пожелания, лишённые реальной конституционной силы. После 1967 г. имела место судебная практика, согласно которой высший судебный орган страны должен был отдавать приоритет руководящим принципам в случаях, если они выступали в противоречие с основными правами. Эта практика была частично, а затем полностью поддержана и закреплена 25-ой и 42-ой поправками к конституции. В 80-е годы, однако, в решении Верховного суда по делу *Minerva Mills Ltd. v. Union of India*¹ был избран противоречивый, компромиссный вариант. Суть его состоит в том, что суды, рассматривая дела, в которых основные права граждан находятся в противоречии с руководящими принципами, не должны отдавать предпочтения ни одной из этих групп. Им предписывается "гармонично" учитывать обе группы прав. Такая формулировка практически отдаёт решение этого важного вопроса на усмотрение суда.

На формировании правового статуса граждан в конституции Индии наибольшее влияние оказал американский Биль о правах²; хотя американская идея конституционного закрепления прав и свобод реализовывалась посредством "применения английской системы права в Индии" и с учетом английских конверсионных норм. Концепция не обладающих обязательной силой и не защищаемых конституционными гарантиями руководящих принципов была заимствована из конституции Ирландской Республики 1937 г.

Определённое влияние на основной закон Индийской республики и его развитие оказала Конституция СССР 1936 г. Ее воздействие нашло отражение прежде всего в расширении списка социально-экономических прав, внесении в конституцию основных обязанностей граждан³, провозглашении ряда прогрессивных положений руководящих принципов, попыток обеспечить права гарантиями, поднять уровень жизни отсталых групп населения, демократическим путем решить национальный вопрос. Конституция Индии 1950 г. осуждает эксплуатацию, угнетение, содействует проведению в стране прогрессивных социальных преобразований, индустриализации, аграрных реформ, преодолению пережитков прошлого.

Для института гражданства в Индии характерно то, что всей полнотой прав и свобод пользуются граждане, в то время как конституция предусматривает некоторые ограничения дееспособности иностранцев. Последние не могут занимать определенные должности, такие, как должность президента, вице-президента, судьи Верховного или Высшего суда штата, генерального атторнея, губернатора, либо генерального атторнея штата. Они не могут быть избраны членами парламента Союза или легислатур штатов. Особые ограничения предусмотрены для так называемых "враждебных иностранцев", которые лишены предусмотренных в ч. 1-2 ст. 22 процессуальных гарантий, связанных с арестом и задержанием. К таковым относятся граждане государств, находящихся в состоянии войны с Индией, а также индийские граждане, добровольно проживающие в таких странах или поддерживающие с этими государствами коммерческие отношения. Закон 1955 г. о гражданстве, имеющий, несомненно, конституционное значение, сочетает в себе как элементы признания принципа "права почвы", так и "права крови". В стране предусмотрено единое индийское гражданство, призванное укрепить единство страны. Для лиц, постоянно проживающих в штате Джамму и Кашмир, легислатура этого штата может предоставлять особые права и привилегии в отношении найма на работу в органы правительства штата, приобретения в этом штате недвижимого имущества, поселения в этом штате и предоставления стипендий и иных форм помощи от правительства штата. Такое своеобразие объясняется сложным положением в этом пограничном с Пакистаном штате.

Особенно положительными национально-специфическими качествами обладает в конституции Индии принцип равенства, состоящий в запрещении "неприкасаемости" (ст. 17) и дискриминации по мотивам религиозной, расовой, кастовой принадлежности, пола или места рождения (ст. 15), в одинаковых возможностях устройства в государственных учреждениях на работу (ст. 16) и в равной защите со стороны закона (ст. 14). Прогрессивной чертой принципа равенства в индийской конституции является попытка обеспечить некоторые гарантии и привилегии для признанных государством отсталыми групп населения (ч. 3, 4 ст. 15, ч. 4 ст. 16). Этот принцип для Индийской республики весьма важен, ибо представляет собой юридическую основу для ликвидации кастовых предрассудков в отношении десятков миллионов людей.

Национально-культурные особенности Индии отразились в праве меньшинств на пользование собственным языком, письменностью, культурой (ч. 1 ст. 29), на открытие национальных учебных заведений и управление ими (ст. 30).

В Индии, где традиционно велико влияние религии на все стороны жизни, особое значение приобретает светский характер конституции, усиленный изменением преамбулы 42-й поправкой 1976 г.

В то же время приходится отмечать, что социально-экономическое, кастовое неравенство, а также конфронтации на религиозно-общинной почве имеют в Индии место. Вспышки последних подчас приобретают угрожающие для единства страны масштабы.

Избирательное право и избирательная система

Основы избирательного права Индии закреплены в Конституции 1950 г., где весьма подробно регламентированы выборы президента и вице-президента. Вопросы о выборах в обе палаты парламента, а также в легислатуры штатов и местные органы власти в основном законе детально не рассмотрены. Они подлежат конкретизации в текущем законодательстве Союза (ст. 327) или штатов (ст. 328).

Избирательное законодательство независимой Индии отменило имущественный и образовательный цензы, предоставило женщинам равные избирательные права с мужчинами, частично упразднило унаследованную от англичан куриальную систему. Тем не менее в интересах правящих классов все еще сохраняются некоторые ограничения прав трудящихся.

Основной закон страны определяет лишь главные принципы избирательного права. Ст. 326 указывает, что выборы в Народную палату парламента и Законодательные собрания штатов производятся на основе всеобщего избирательного права совершеннолетними гражданами, которые отвечают соответствующим цензам, предусмотрен-

¹ *Minerva Mills Ltd. v. Union of India* // All India Reporter. Supreme Court. 1789. New Delhi, 1980.

² Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. - М., 1986, с. 87.

³ Там же. С. 85.

⁴ Mehta S.M. A commentary on Indian Constitutional law. Kurukshehra, 1982. P. 205; Basu D.D. Constitutional law of India. 5-th Ed. New Delhi. 1989. P. 134.

ным конституцией и законодательством о выборах. Активным избирательным правом пользуются индийские граждане, достигшие возраста 18 лет и проживающие в избирательном округе не менее 6 месяцев в течение года, предшествующего выборам.

Конституция Индии запрещает исключать из списков избирателей на основании религиозной, расовой, кастовой принадлежности, а также по признаку пола (ст. 325). Как и в других странах, не имеют права голоса душевнобольные, лица, совершившие уголовные преступления или незаконные деяния в период выборов, и некоторые другие категории лиц.

Для Индии характерно не только использование прямых и косвенных выборов, но и сочетание их с принципами назначения и резервирования мест в выборных органах для женщин и недостаточно развитых групп населения.

Подготовку выборов в парламент страны и легислатуры штатов, а также президента и вице-президента, руководство и контроль за проведением всех выборов осуществляет назначаемая президентом Избирательная комиссия (ст. 324).

В Индии применяется система обязательной регистрации избирателей, при которой регистратор в каждом избирательном округе, в соответствии с законом, обязан сам внести в списки избирателей всех граждан, удовлетворяющих избирательным цензам. Списки избирателей регулярно пересматриваются. Большинство избирательных округов в Индии одномандатные.

В силу различий в численности населения штаты очень по-разному представлены в Народной палате.

Выборы в Индии осуществляются по мажоритарной системе относительного большинства.

Пассивным избирательным правом, т.е. правом быть избранным в депутаты Народной палаты, обладают граждане, достигшие 25 лет, за исключением: а) лиц, состоящих на платной государственной службе; б) осужденных на срок не менее 2 лет; в) объявленных судом умалишенными либо дисквалифицированных в соответствии с каким-либо иным законом. Кандидат в депутаты должен проживать в избирательном округе, по которому он баллотируется.

Для выдвижения кандидата в депутаты достаточно предложить его кандидатуру одним избирателем и поддержать ее другим, что выглядит весьма демократично. Однако, независимым кандидатам очень трудно добиться успеха на выборах без поддержки влиятельной политической партии. Кандидат в депутаты обязан внести избирательный залог в размере 500 рупий. Если же кандидат наберет менее 1/8 голосов в своем округе, залог не возвращается, что создает большие сложности для кандидатов от партий, финансовые ресурсы которых ограничены. По признанию А.С.Наранга, "ни одна политическая партия не может удержаться у власти в Индии без поддержки крупных монополий. Избирательные расходы достигли в стране невероятных размеров"¹. В политике и выборах большое значение имеет кастовая принадлежность кандидата в депутаты².

Закон предусматривает тайное голосование, но, как и в Великобритании, производится нумерация бюллетеней, позволяющая установить, за кого голосовал избиратель.

Выборы в Совет штатов косвенные. Возрастной ценз для кандидатов в депутаты этой палаты 30 лет. 238 из 250 членов Совета штатов избираются на 6 лет выборными членами Законодательных собраний штатов и союзных территорий. Остальные 12 депутатов назначаются президентом из числа лиц, имеющих особые заслуги в области литературы, науки, искусства или общественной деятельности (ст. 80).

Совет штатов обновляется на 1/3 каждые два года. Члены этой палаты избираются по так называемой системе "единственного передаваемого голоса". Выборные места в Совете штатов распределяются не поровну, но и не строго пропорционально численности населения штатов. Некоторые преимущества предоставляются штатам с наиболее малочисленным населением, что весьма справедливо, поскольку при соблюдении строгой пропорциональности они вообще не могли быть представлены в верхней палате парламента.

Избирательные цензы для активного и пассивного избирательного права по выборам в палаты легислатур штатов, соответственно, такие же как по выборам в нижнюю и верхнюю палаты центрального парламента.

Нижние палаты - законодательные собрания штатов могут иметь численность от 60 до 50 депутатов (ст. 170). Они избираются прямым голосованием населением штата сроком на 5 лет. Определенное число мест резервируется в соответствии со ст. 332 конституции за представителями отсталых в социально-экономическом отношении каст и племен с тем, чтобы обеспечить их представительство в законодательных собраниях.

Верхние палаты - законодательные совет штатов избираются сроком на 6 лет из граждан старше 30 лет по системе "единственного передаваемого голоса" в соответствии со следующим сложным принципом: 1/3 всех членов совета избирается Законодательным собранием штата; 1/3 - муниципальными органами; 1/12 - выпускниками университетов, более 3 лет назад завершившими обучение; 1/12 - преподавателями высшей и средней школы с не менее, чем трехлетним стажем работы, а также 1/6 - назначается губернатором из числа лиц, имеющих особые познания в области науки, литературы, искусства, кооперативного движения или общественной деятельности. Общее число членов Законодательного совета штата, как правило, должно быть более 40 человек, но не более 1/4 числа членов Законодательного собрания этого штата. Каждые 2 года состав Законодательного собрания обновляется на 1/3, что обеспечивает определенную преемственность и постоянство работы этого менее демократического по способу формирования, составу и характеру деятельности органа.

В настоящее время дискутируется вопрос о переходе к пропорциональной избирательной системе.

Высшие органы законодательной и исполнительной власти Союза

Индийский парламент, подобно британскому, состоит из трех частей: президента. Совета штатов и Народной палаты (ст. 79). Предполагается, что Народная (нижняя) палата выражает интересы федерации в целом, а Совет штатов (верхняя палата) представляет в парламенте субъектов федерации.

Обе палаты индийского парламента состоят прежде всего из сравнительно богатых, образованных людей, обычно принадлежащих к высшим кастам. Общее число депутатов Народной палаты не должно превышать 525 представителей от штатов, плюс 20 представителей союзных территорий (ст. 81) и 2 представителя англо-индийской общины, назначаемых президентом (ст. 331). Причем из этого числа за наиболее отсталыми слоями населения, известными в Индии как списочные, или зарегистрированные племена и касты, резервируются, соответственно, 38 и 78 мест. Это говорит о стремлении представить упомянутые группы населения в высших органах законодательной власти, что, несомненно, является прогрессивным. Председательствует на заседаниях Народной палаты спикер, избираемый депутатами этой палаты из ее состава.

В отличие от Народной палаты Совет штатов не может быть досрочно распущен. Его реальное значение в политической жизни страны невелико. Пользуясь правом отлагательного вето, Совет штатов может задержать законопроект, принятые Народной палатой (кроме финансовых) на срок до 6 месяцев. Он может также вносить в законопроект поправки и возвращать их в нижнюю палату.

В зависимости от партийной принадлежности депутаты обеих палат группируются по партийным фракциям. Каждая из них имеет своего лидера и "кнотов", т.е. партийных организаторов, обеспечивающих партийную дисциплину, явку на заседания палат, в которых фракция заинтересована, и единообразное голосование. Кворум в каждой из палат составляет 1/10 всего состава палаты.

Законопроект проходит в каждой из палат три стадии, которые называются чтениями, после чего он направляется президенту для одобрения.

¹ Narang A.5. Indian government and politics. New Delhi, 1985. P.123.

² Raj H. Indian government and politics. Part 3. New Delhi, 1989. P. 54.

Если же во второй палате законопроект подвергается изменениям, то он снова возвращается в палату, принявшую его первой. В случае ее согласия с предложенными поправками билль считается принятым обеими палатами и передается на подпись президенту.

В случае несогласия с предложенными поправками палаты пытаются прийти к соглашению посредством переговоров, а при их неуспехе - по решению президента - совместным голосованием депутатов обеих палат. Последняя процедура, правда, явно выгоднее для Народной палаты, численность которой более чем в два раза превышает число членов Совета штатов.

Для прохождения в парламенте финансового законодательства предусмотрен особый порядок. Принятый Народной палатой финансовый законопроект направляется в Совет штатов. Верхняя палата обязана в течение 14 дней вернуть его со своими рекомендациями, которые не носят обязательного характера.

Парламент, а точнее - Народная палата, осуществляет контроль над правительством, которое несет перед ним коллективную ответственность. Эта функция может осуществляться ею посредством использования депутатами Народной палаты права запроса, права обсуждения политики правительства, а также возможности вынести правительство вотум недоверия.

Президент Индии избирается сроком на 5 лет по системе "единственного передаваемого голоса" особой избирательной коллегией, состоящей из выборных членов обеих палат парламента и избираемых депутатов легислатур штатов. Количество голосов всех выборщиков-членов центрального парламента равно числу голосов, которое имеют выборщики от штатов. Такой порядок как бы уравнивает влияние, которое может быть оказано на выборы главы государства центральным парламентом и законодательными органами всех штатов.

Президентом может быть избран гражданин Индии, достигший 35-летнего возраста и отвечающий требованиям, предъявляемым к депутатам Народной палаты (ст. 58). Президент не должен занимать платную должность в правительстве федерации или штата или в подконтрольных им органах, а также быть членом парламента или легислатуры штата. Он может переизбираться неоднократно (ст. 57).

Президент Индии является главой государства и формально наделен большой исполнительной властью (ст. 58). Однако, в соответствии с 42-й и 44-й поправками к конституции, он обязан следовать советам правительства (ст. 74). В результате практически все основные полномочия президента осуществляются от его имени Советом министров, а точнее - премьер-министром.

Президент назначает правительство, созывает и распускает сессии парламента, собирает обе палаты для разрешения разногласий между ними, может досрочно распускать Народную палату.

Он имеет большие законодательные полномочия. Так, ст. 111 предоставляет главе государства право как выборочного вето, так и отлагательного, когда он может потребовать от парламента вторичного рассмотрения законопроекта. Некоторые законы могут вноситься в парламента или легислатуру штата только с согласия президента. Глава государства промульгирует законы. Указы президента имеют силу закона (ч. 2 ст. 123). Если в течение 6 недель с начала ближайшей сессии парламента эти указы не будут утверждены, они теряют силу.

Глава государства обладает правом объявления чрезвычайного положения (ст. 352), введения президентского правления в штатах (ст. 356) и объявления чрезвычайного положения в области финансов (ст. 360).

В соответствии с конституцией президент формально является главой исполнительной власти (ст. 53), главнокомандующим вооруженными силами, неотъемлемой составной частью парламента. Он назначает губернаторов штатов, главного судью и других членов Верховного суда и Высших судов штатов. Генерального прокурора. Генерального аудитора и многих высших государственных служащих. Он обладает правом помилования. Во внешнеполитических отношениях президент осуществляет представительские функции. В отличие от Великобритании, акты главы государства в Индии не требуют контрассигнатуры в качестве необходимого условия их действительности.

За нарушения конституции президент может быть подвергнут процедуре импичмента (ст. 61).

Вице-президент избирается сроком на 5 лет тайным голосованием специальной коллегией выборщиков, состоящей из членов обеих палат парламента, созданных на совместное заседание, в соответствии с системой пропорционального представительства на основе "единственного передаваемого голоса" (ч. 1 ст. 66). Вице-президент не может занимать платную должность в органах правительства федерации или штата. Вице-президентом может стать гражданин старше 35 лет, обладающий квалификацией, необходимой для избрания в качестве члена Совета штатов (ст. 66), поскольку он выступает прежде всего в качестве председателя этой палаты парламента.

Вице-президент по должности является председателем Совета штатов парламента и замещает президента в периоды его отсутствия, болезни или в случае вакантности места президента до избрания нового главы государства.

Ведущую роль в практическом осуществлении государственной власти в Индии играет **Совет министров** - коллективный орган исполнительной власти, состоящий из премьер-министра и министров, назначаемых президентом страны. В соответствии с конституционным обычаем президент обязан назначить премьер-министром лидера партии, победившей на выборах в Народную палату. Премьер-министр формирует правительство из руководящих деятелей фракции большинства в нижней палате парламента. Он распределяет министерские портфели и определяет функции и полномочия этих министров (ч. 1 ст. 75). Формируя правительство, премьер-министр стремится к тому, чтобы в нем были представлены основные национальности, религиозные общины, касты, крупнейшие штаты и т.д. Несмотря на кажущуюся пестроту состава правительства, большинство его членов являются представителями имущих классов и принадлежат к высшим кастам индийского общества.

Премьер-министр может с одобрения президента изменять состав правительства и увольнять министров.

В годы независимости происходил процесс персонализации власти в руках премьер-министра, пиком которого стали 42-я и 44-я поправки, приведшие к конституционному закреплению преобладания премьер-министра над президентом и институционализации кабинета. В результате фактически сложилось и конституционно оформилось явление, которое по аналогии с термином "президентализм" можно назвать "премьер-министеризмом" (или, как метко отметил профессор Х.Радж, "премьер-министерская форма правления"²), с тем лишь отличием, что вместо концентрации власти в руках главы государства суперпрезидентской республики, она почти с тем же эффектом оказалась в руках главы правительства парламентарной республики. Правда, расстановка сил, сложившаяся после выборов 1989 г., привела к некоторому ослаблению реальной власти премьер-министра коалиционного правительства меньшинства В.П.Сингха, а впоследствии Нарасимхи Рао, о чем говорит даже появление должности заместителя премьер-министра.

Министр должен быть депутатом любой из палат парламента или стать им в течение 6 месяцев с момента назначения (ч. 5 ст. 75). Совет министров ответственен перед Народной палатой и в случае выражения последней вотума недоверия правительству может быть распущен президентом. Однако, президент по совету премьер-министра может в этом случае досрочно распустить нижнюю палату.

Численный состав Совета министров насчитывает от 50 до 60 человек. В Индии Совет министров очень редко собирается в полном составе. Все вопросы руководства страной решаются кабинетом - узким составом правительства, куда входят руководители наиболее важных отраслей управления числом в 15-20 человек. Как Совет министров, так и кабинет возглавляются премьер-министром, который созывает на заседания эти органы и руководит их работой. Обычно решения принимаются с общего согласия без формального голосования. Большая часть работы кабинета осуществляется через создаваемые внутри него специализированные комитеты: по политическим вопро-

¹ С 1952 по 1982 г. Совет штатов отказался одобрить всего 2 публичных (т.е. предложенных правительством) и 15 частных (представленных членами парламента по собственной инициативе) законопроектов.

² Raj H. Rethinking presidency and parliament in India. New Delhi. 1989. P. 50.

сам, обороне, бюджету, законодательству, экономической политике и интеграции, занятости, парламентским делам, новым назначениям и т.д.

Весьма существенную роль в деятельности правительства играет секретариат, т.е. аппарат советников и помощников при главе правительства.

Руководители менее важных ведомств, не являющиеся членами кабинета, называются государственными министрами. Министры, не имеющие закрепленных за ними министерств и выполняющие отдельные важные поручения, называются министрами без портфеля. Они могут быть членами кабинета. В Совет министров входят также заместители министров. Министерства контактируют с парламентом через министров-парламентариев кабинета. В Совет министров входят также заместители министров. Министерства контактируют с парламентом через министров-парламентариев или парламентских секретарей.

Конституция не определяет конкретные функции и полномочия правительства, но из обязанности президента следовать советам последнего (ч. 1 ст. 74) вытекает, что почти все, кроме чисто представительских, полномочия президента осуществляются Советом министров. Следовательно, исполнительная власть формально закрепленная за президентом, на деле осуществляется правительством. Почти всеми основными полномочиями президента на практике пользуется кабинет. Будучи сравнительно узким, оперативным и постоянно работающим органом, кабинет во главе с премьер-министром на деле осуществляет управление страной. Правительство превратилось в главный источник законодательной инициативы и оказывает определяющее влияние на весь законодательный процесс.

Индийский федерализм и его особенности

Первоначально конституция Индии 1950 г. закрепила федеративное устройство государства в форме союза трех различных по своему положению в федерации групп штатов, которые не учитывали национальный состав населяющих их народов.

Принципиальные изменения в структуре федеративного устройства Индии были вызваны Законом о реорганизации штатов 1956 г., который, в целом, стал важнейшим актом конституционного значения, начавшим коренную перестройку федерации по национальному признаку. Вместо 28 старых многоязычных штатов было создано 14 новых, из которых 10 было сформировано по монолингвистическому принципу, а в 4 остальных применялся принцип билингвизма (использование двух языков). Шесть территориальных подразделений получили статус союзных территорий. Было ликвидировано деление штатов на юридически неравноправные группы. Территориальное деление пришло в большое соответствие с национальными, социально-экономическими и культурными потребностями населения страны. Перестройка федерации осуществлялась на основе следующих принципов: сохранение и укрепление единства и безопасности страны, создание однородных в языковом и культурном отношении штатов с учетом финансовой и административной целесообразности, а также возможность разработки общенационального плана. Реорганизация штатов 1956 г. явилась решающим событием в объединении страны на национальной основе. Она покончила с существованием княжеств, ликвидировала институт правителей штатов из феодальных князей - раджапрамуков и ряд других пережитков, дала новый стимул развитию производительных сил как отдельных штатов, так и страны в целом.

Помимо штатов, в индийскую федерацию входит еще такая специфическая форма "значительно ограниченной автономии", как союзная территория. Семь существующих в настоящее время союзных территорий имеют набор органов управления, аналогичный штатам, хотя их автономия уже.

В сфере законодательства компетенция распределяется между Союзом и штатами в соответствии с тремя перечнями вопросов, данными в приложении VII к конституции. В "союзном перечне" определены вопросы, относящиеся к сфере исключительной компетенции законодательства федерации. Сюда относятся такие важнейшие вопросы, как оборона страны, внешнеполитические, внешнеторговые связи, банковское дело, денежное обращение, железнодорожные, воздушные и водные сообщения, торговля между штатами и др. Всего в этом перечне насчитывается 100 пунктов. Согласно ст. 248 конституции, к сфере исключительного законодательства Союза относятся также и все вопросы, которые не вошли ни в один из перечней упомянутого положения.

Перечень совпадающего законодательства содержит вопросы, по которым могут законодательствовать как федерация, так и ее субъекты (при отсутствии соответствующего закона федерации или в случае одобрения президентом). В этот перечень входит 48 вопросов, в числе которых уголовное, гражданское, трудовое, семейное, социальное, профсоюзное законодательство и т.д.

Третий перечень относится к исключительной компетенции штатов. Он состоит из 66 таких вопросов, как охрана общественного порядка, полиция, тюрьмы, некоторые стороны организации судов, местное самоуправление, здравоохранение и санитария, помощь инвалидам и безработным, культура, образование и т.д. Хотя формально законодательствовать в этих сферах призваны штаты, федеральный парламент, по решению Совета штатов, принятому квалифицированным большинством в 2/3, может законодательствовать по любому из вопросов, входящих в исключительную компетенцию штатов, рассматривая их как относящиеся к национальным интересам всей страны. Следовательно, несмотря на наличие этих трех перечней, центральные власти могут на практике издавать законы по любым вопросам независимо от того, к компетенции каких органов они формально отнесены.

Все штаты, кроме Джамму и Кашмира, обладающего собственной конституцией и гражданством, имеют единый правовой статус в Союзе, определяемый приложением VII и другими положениями конституции Индии. Установлено единое федеральное гражданство.

Судебные и административные органы всех штатов и федерации составляют единую систему. Правительство Индийского Союза может давать правительствам штатов любые указания, касающиеся исполнения федеральных законов. Территория штатов, кроме Джамму и Кашмира, где необходимо согласие центрального правительства, губернатор вправе передавать Союзу любые функции или полномочия, принадлежащие штату.

Наиболее концентрированным выражением возрастающего господства центра над штатами является подробно разработанный институт чрезвычайного положения. Введение такого положения существенно ограничивает права штатов, а практическое его осуществление нередко приводит к массовым и серьезным нарушениям прав и свобод граждан. Из четырех с небольшим десятилетий независимого развития почти 12 лет Индия провела в состоянии чрезвычайного положения. То, что даже в этой ситуации Индийский союз сохранил федеративную структуру, доказывает ее жизнеспособность.

Еще одной формой института чрезвычайного положения в масштабах штата является президентское правление (ст. 356), с объявлением которого основные функции по управлению тем или иным штатом переходят к центральным органам государства. Президентское правление в штатах применялось в Индии свыше 90 раз.

Детализация и регламентация процедуры применения норм чрезвычайного характера предусматривают определенную степень контроля парламента за осуществлением чрезвычайных полномочий и как бы позволяют организационно и процессуально "укладывать" эти авторитарные по своей природе положения в рамки либерального политического режима.

Тенденция к унитаризму и централизации в Индии неотделима от тенденции к регионализму и децентрализации, которая находит свое выражение в создании новых штатов и союзных территорий, в учащающихся требованиях предоставить штатам больше автономии.

В последнее время заметен определенный рост и сепаратистских тенденций в различных районах страны, особенно в штатах Пенджаб, Джамму и Кашмир, Гуджарат и Тамилнаду.

¹ Menon A.C. The Indian polity - Status of the Union territories // J. of the Bar Council of India. Vol. 8. № 3. New Delhi, 1981. P. 372.

Высшие органы штатов, союзных территорий и местное самоуправление

Высшими органами власти каждого из 25 штатов являются: губернатор, легислатура штата. Совет министров и Высший суд штата.

Губернатор возглавляет в штате высшую власть. Он назначается президентом республики сроком на 5 лет с возможностью повторных назначений в последующем. Губернатор должен быть гражданином Индии не моложе 35 лет, не занимать какой-либо иной оплачиваемой должности и не являться депутатом

парламента страны или легислатуры штата. "Предполагается, что он не зависит от каких-либо политических партий"¹, хотя на практике он защищает интересы партии, находящейся у власти в центре.

В качестве представителя Союза губернатор осуществляет контроль за управлением и законодательством штата; он назначает главного министра и по его предложению министров штата; вправе в любое время сместить их (ст. 164); является составной частью легислатуры штата; созывает и распускает законодательное собрание штата; направляет ему послания (ст. 175); утверждает законопроекты (ст. 200) и т.д. Губернатор обладает правом как абсолютного, так и отлагательного вето в отношении законопроектов, принятых легислатурой штата. В соответствии со ст. 201 губернатор вправе зарезервировать любой законопроект на одобрение президента страны. Губернатор назначает окружных судей. Главной практической ролью губернатора является то, что он выступает в качестве важного гаранта интересов Союза в штате.

Высшим законодательным органом является легислатура, которая может состоять из двух палат: Законодательного собрания и Законодательного совета, а также губернатора. Конституция прямо не предусматривает обязательного наличия обеих палат в каждом штате. В рамках предписанной им компетенции легислатуры штатов издаются законы по вопросам, отнесенным VII приложением к конституции к сфере исключительной компетенции штатов или совместной компетенции Союза и штатов. На заседаниях палат председательствуют избираемые их составом, соответственно, спикер Законодательного собрания или председатель Законодательного совета. Законодательный совет легислатуры штата обладает правом отлагательного вето и может задержать принятие любого нефинансового законопроекта на 4 месяца, а финансового - на 14 дней.

Губернатор обязан назначить лидера партии, заручившейся поддержкой большинства в Законодательном собрании штата, главным министром, а по представлению последнего - остальных членов правительства штата. Число министерств в штатах конституцией не определено. На практике оно колеблется от 6 до 14. Согласно прочно установившемуся обычаю, губернатор должен действовать в соответствии с "советами" главного и других министров правительства штата. Поэтому, как и на федеральном уровне, именно правительство является главным органом, фактически осуществляющим государственную власть в штате.

Систему органов союзной территории возглавляет назначаемый президентом и действующий от его имени управляющий. Решением центрального парламента для союзных территорий могут создаваться свои легислатуры. Советы министров и высшие суды. Несмотря на то, что Советы министров и легислатуры союзных территорий могут давать советы управляющим, последние остаются полностью подчиненными президенту (фактически премьер-министру Союза), который вправе издавать обязательные для исполнения правила по вопросам управления союзными территориями. Высшую законодательную власть в союзных территориях осуществляет федеральный парламент, а высший суд союзной территории является лишь подчиненным Верховному суду средним звеном у единой судебной системы страны.

Каждый штат делится на округа. Губернатор по указанию правительства штата, для управления несколькими округами (обычно 7-8) назначает комиссара, который считается высшим должностным лицом округа и подчиняется правительству штата. Заместитель комиссара осуществляет сбор налогов, набор в армию, предоставляет ссуды и распределяет помощь между нуждающимися, надзирает за тюрьмами, осуществляет некоторые судебные полномочия и т.д.

Территории округов подразделяются на талуки и тексилы. Лишь в некоторых штатах в округах имеются выборные советы.

72 крупных города выделены из окружного подчинения, и в них образованы муниципальные корпорации - старейшие, наиболее представительные и автономные органы самоуправления в Индии. Население этих городов избирает на срок 3-5 лет Генеральный совет, члены которого из своего состава выбирают мэра города и его заместителей сроком, как правило, на один год. Главным управляющим корпорации, в руках которого сосредоточена исполнительная власть, является назначаемый правительством штата комиссар корпорации. В каждой муниципальной корпорации имеются комиссии по важнейшим направлениям ее деятельности: по вопросам образования, здравоохранения, финансам, санитарии, текущим вопросам и т.д.

В городах с населением более 10 тыс. человек жители избирают муниципальные советы, компетенция которых значительно уже. В стране насчитывается около 1500 муниципальных советов.

В руководящих принципах политики государства конституция Индии (ст. 40) предусматривает создание деревенских панчаятов - традиционных органов местного самоуправления и наделение этих органов властью, необходимой для функционирования в качестве единиц управления. Эти органы рассматриваются некоторыми индийскими юристами в качестве "конституционного положения, доводящего демократию до уровня простого народа"². Полномочия панчаятов охватывают, однако, лишь некоторые вопросы сельского хозяйства, здравоохранения, санитарии, благоустройства и отдельные сугубо местные проблемы жизни общины и отнюдь не определяют подлинного уровня демократии в стране.

В настоящее время панчаятами охвачено более 95% всего сельского населения. В большинстве штатов панчаятская система состоит из трех уровней: низшего - деревенские панчаяты (которых насчитывается 225832)³, среднего - панчаят самити (т.е. панчаят на уровне такого административного района, как талук - их в стране 4414) и высшего - зила паришад (панчаят на уровне крупного административно-территориального подразделения - округа, которых в Индии 274)⁴.

Наиболее распространенный элемент системы панчаятов - деревенский панчаят - организационно состоит из трех основных органов: общего собрания деревни, исполнительного комитета панчаята и судебного панчаята или сельского суда. Повседневная работа панчаята обычно осуществляется председателем и комитетами, которые состоят из специалистов и проводят большую полезную работу. Панчаяты всех уровней находятся под весьма строгим административным надзором и финансовым контролем вышестоящих правительственных чиновников.

Конституционные основы судебной системы и конституционного контроля

В Индии, в отличие от других федеративных государств, существует единая, строго централизованная судебная система, призванная служить укреплению единства страны и единообразному применению законодательства на всей ее территории. Низшей ступенью судебной иерархии являются **суды панчаятов**, рассматривающие самые незначительные гражданские и уголовные дела. Далее, по мере принятия к своему рассмотрению более сложных категорий дел, идут суды мунсифов "судьи-индусы", дополнительные и окружные судьи. Высшей судебной инстанцией штата является **Высший суд штата**, выступающий как в качестве суда первой инстанции, так и апелляция-

¹ Choudhary V. President and the Indian Constitution. New Delhi, 1985. P. 163.

² Jain M.P. Indian constitutional law. 3-rd Ed. Bombay, 1978. P. 599.

³ Report of the Committee on panchayati raj institutions. New Delhi, 1978. P. 283.

⁴ Плешова М.А. Представительная демократия в Индии: эволюция местного самоуправления // Экономическое, социальное и политическое развитие Индии (1947-1987). М., 1989. С. 178-179.

ного суда. Свой высший суд могут иметь и союзные территории. Высшим органом единой централизованной судебной системы Индии является **Верховный суд**, который состоит из обычно старшего по возрасту главного судьи и 17 членов. Члены Верховного суда назначаются президентом из числа виднейших юристов страны по консультации с главным судьей и министрами кабинета (ст. 124). По достижении 65-летнего возраста они обязаны уходить в отставку, а также могут быть досрочно уволены за недостойное поведение или смещены приказом президента по причине профессиональной непригодности. Приказ президента о смещении члена Верховного суда должен быть поддержан решением 2/3 присутствующих членов обеих палат парламента.

Верховный суд уполномочен рассматривать в качестве суда первой инстанции споры между правительством Союза и штатами, а также споры между штатами (ст. 131). Он является высшей апелляционной инстанцией по уголовным и гражданским делам. В пределах существующего законодательства он издает предписания по вопросам судопроизводства, а по просьбе президента может давать различные заключения по вопросам факта или права. Наиболее важна роль Верховного суда Индии и Высших судов штатов в качестве органов конституционного контроля.

При рассмотрении любого дела Верховный суд может давать толкования конституционных положений (ч. 3 ст. 132), а формулируемое им право обязательно для всех судов страны (ст. 141). Верховный суд вправе объявить неконституционным любой закон, противоречащий конституции Индии. Чаще всего это касается законодательных актов, нарушающих основные права граждан.

Право Верховного суда и Высших судов штатов на осуществление конституционного контроля неоднократно пыталась использовать оппозиция против ряда решений правительства, связанных с осуществлением земельных реформ, отменой пенсий и особых привилегий бывших правителей княжеств в 50-е годы, национализацией 14 банков в 1970 г. и т.д. В то же время практика знает немало прогрессивных решений Верховного суда и Высших судов штатов, принятых в порядке конституционного контроля, которые расширили право на свободу слова и печати, на забастовки, минимальную заработную плату, на юридическую защиту граждан, выступали в защиту интересов национальных, кастовых или религиозных меньшинств.

В федеральной судебной системе также действуют апелляционные суды и низшие суды: суды сессий и суды магистратов.

Тенденция к некоторому усилению судебной власти, наблюдающаяся в течение последних двадцати лет, говорит о том, что находящиеся у власти в Индии круги, видимо, предпочитают сохранить и даже несколько усилить "вес" "судебного балансира" в системе разделения властей в качестве необходимого противовеса как обладающему почти диктаторскими полномочиями правительству, так на случай возможного выхода парламента из-под контроля правительства. Не лишено смысла и идеологическое влияние такой деятельности судов на народные массы в условиях высокого уровня социальной напряженности в стране. Поэтому процесс некоторой общей демократизации форм и содержания деятельности Верховного суда и относительного усиления судебной власти в целом находятся вполне в русле естественной логики движения страны к более широкому использованию демократических институтов вместе с ускоряющимся развитием современной рыночной экономики сегодняшней Индии.

Глава 10. Политические институты и конституционное право Индонезии

Индонезия - одна из крупных стран Азиатско-Тихоокеанского региона - прошла несколько этапов в своем политическом развитии за 45 лет после обретения независимости. В 1945-1950 гг. происходила борьба индонезийского народа против попыток внешних сил сохранить в той или иной политико-правовой форме зависимый статус страны, заставить ее следовать в фарватере политики западных держав, в первую очередь, бывшей метрополии - Нидерландов.

В период 1950-1959 гг. после окончательного упрочения независимости руководство Индонезии пыталось использовать некоторые элементы западной модели демократии, в том числе принцип ответственности правительства перед парламентом и многопартийность.

В 1959 г. тогдашний президент Индонезии Сукарно провозгласил начало проведения политики "направляемой демократии". Ее стержнем был отказ от неприемлемой для страны западной модели парламентской демократии, ликвидации "свободной игры политических сил" и связанной с ней многопартийности и внедрение в политическую жизнь теории т.н. функциональных групп. Согласно данной теории, индонезийское общество подразделялось на "функционирующие в нем группы", причем критерием включения в группу служили профессиональные занятия членов общества, а не их отношение к средствам производства и получаемому продукту. По сути теория функциональных групп нужна была Сукарно и его последователям для оправдания выдвинутой ими концепции о бесклассовом характере общества в Индонезии и отсутствии классовых противоречий. В политико-правовом плане эта теория предполагала представительство функциональных групп в государственных органах непосредственно или через особую организацию, минуя политические партии, роль которых должна быть ограничена. Сукарно считал, что следует создать специальный надправительственный орган - Национальный совет, состоящий и представителей различных функциональных групп - рабочих, крестьян, интеллигенции, национальных предпринимателей, религиозных общин, вооруженных сил и районов. Парадокс индонезийской истории заключается в том, что идеи Сукарно во многом были воплощены в жизнь теми силами, которые отстранили его от власти.

После военного переворота 1965 г., смещения Сукарно с должности президента в 1967 г. и прихода к власти генерала Сухарто в Индонезии была провозглашена политика "нового порядка". Режим "нового порядка" многое заимствовал у сукарновской концепции "направляемой демократии", пойдя по пути сокращения числа и роли политических партий, создания особой общественно-политической организации функциональных групп, учреждения некоего подобия Национального совета в лице Народного консультативного конгресса и т.д. Но при этом характерной особенностью "нового порядка" является резко возросшая роль вооруженных сил, руководящие звенья которых стали фактически сердцевинной политического механизма. Однако, не следует отождествлять существующий в Индонезии режим с "классическими" военными диктатурами, правившими в недавнем прошлом в странах Латинской Америки. "Новый порядок", - отмечает А.Ю. Другов, - никогда не был военной хунтой, если под этим термином понимать руководящий коллектив, все члены которого находятся примерно в равном положении и пользуются хотя бы относительной самостоятельностью. Это скорее авторитарный режим, опирающийся на армию в качестве основного аппарата власти - аппарата политического, идеологического и репрессивного¹.

Особенности политической системы

Основные элементы политической системы современной Индонезии окончательно оформились к середине 80-х гг. К этому периоду выявились и особенности политической системы страны, предопределенные долговременным целенаправленным воздействием военного руководства на общественно-политические процессы, начиная с 1965 г. Они сводятся к следующему:

1. В стране существуют лишь те политические партии, деятельность которых прямо разрешена законом. При этом они вынуждены следовать принципам официальной идеологии.

¹ Другов А.Ю. Политическая власть и эволюция политической системы Индонезии. М., 1989. С. 183.

2. Ведущее место в политической жизни закреплено за организацией функциональных групп - Голкаром, которая имеет приоритет над партиями и опирается на поддержку военных.

3. В системе государственных органов предпочтение отдается исполнительной власти, которая и играет решающую роль. Отвергается принцип верховенства парламента, который послушно оформляет решения Президента и кабинета в виде законов.

4. Общественные организации действуют под жестким контролем армии и Голкара.

5. Военные стремятся максимально деполитизировать массы и не допустить их превращения в субъект политики.

6. Наиболее существенным фактором политического процесса являются вооруженные силы.

7. В Индонезии действуют нелегальные политические партии, группировки и движения, которые оказывают дестабилизирующее воздействие на "официальную политическую систему".

В настоящее время в стране официально разрешены лишь две политические партии (в 1965 г. их было девять). Это - Партия единства и развития и Демократическая партия Индонезии.

Партия единства и развития (ПЕР) основана в 1973 г. Официально она признана единственным политическим союзом индонезийских мусульман всех толков и направлений. Идеологическая основа - учение ислама, принципы "панча сила" (см. ниже) и Конституция 1945 г. ПЕР состоит из 4 мусульманских организаций, которые, спившись в 1973 г., утратили статус политических партий, но продолжают свою деятельность как общественно-политические организации. К ним относятся: партия Нахдатул улама (Совет улемов), созданная в 1926 г. как ортодоксально-мусульманская общественная организация; "Мусульмане Индонезии" - организация, опирающаяся на торговую буржуазию и мелкобуржуазные слои; партия "Союз ислама Индонезии" - старейшая мусульманская партия. Ее социальная база - городская и сельская буржуазия, часть мусульманских богословов и интеллигенция.

Партийные низы ПЕР требуют децентрализации власти, соблюдения Конституции и законности, более широкого участия мусульман в управлении страной, отказа властей от стремления ограничить их идеологию принципами "панча сипа". В международном плане ПЕР склонна опираться на консервативные арабские государства, в частности Саудовскую Аравию.

Демократическая партия Индонезии (ДПИ) была основана в 1973 г. Ее идеологическая основа - "панча сила", конституция 1945 г., демократия, национализм и социальная справедливость. Состоит из 3 националистических и 2 христианских организаций, которые сохранили определенную самостоятельность во всех сферах деятельности, кроме политической. В ДПИ вошли:

Национальная партия Индонезии, созданная в 1945 г. и опиравшаяся на левое крыло национальной буржуазии; партия Мурба (Пролетариат). Была создана в 1948 г., ее социальную базу составляла националистически настроенная молодежь из мелкобуржуазной среды. Боролась с Компартией; Союз защитников свободы Индонезии, основанный в 1954 г. кругами, близкими к вооруженным силам, опирается на отставных военных; Христианская партия Индонезии - политическая организация индонезийских протестантов, основана в 1945 г.; Католическая партия Индонезии - созданный в 1925 г. политический союз католиков.

Партии, вошедшие в ДПИ, не смогли добиться полного организационного единства, сформулировать общую политическую платформу. ДПИ до сих пор не может выйти из кризиса, начавшегося еще в 1965 г. с момента военного переворота. Ее постоянно раздражают внутренние противоречия; нередко отдельные группировки, недовольные результатами выборов в руководящие звенья партии, создают параллельные органы в центре и на местах. Это сказывается на результатах голосования за ДПИ. Она имеет наименьшее число мест в парламенте, уступая Голкару и ПЕР.

Несмотря на создание ПЕР и ДПИ в 1973 г., они и по сей день не стали единственными механизмами: прежние партии сохранились в их составе в качестве внутренних группировок. Это значительно ослабляет позиции обеих партий и, в целом, устраивает руководство страной и вооруженными силами, которые опираются исключительно на Голкар.

Ведущую роль в партийной системе играет политический союз **Голкар** (Объединенный секретариат функциональных групп). Формально не являясь политической партией, Голкар имеет подавляющее большинство мест в парламенте и (вместе с представителями вооруженных сил и провинций) в Народном консультативном конгрессе.

Голкар был создан военными в октябре 1965 г. с целью объединить в своих интересах функциональные группы, возникшие еще в период "направляемой демократии". Были провозглашены следующие цели Голкара: завершение индонезийской революции, создание справедливого и процветающего общества на основе принципов "панча сила", защита конституции 1945 г. Вскоре военные предприняли реорганизацию Голкара, который в силу существования многочисленных функциональных групп стал трудноуправляемой организацией. Все функциональные группы (их насчитывалось около 300) были объединены в 7 базисных групп (профсоюзов и других организации, контролируемых военными). Каждая базисная группа возглавлялась особым органом во главе с председателем, который одновременно представлял свою группу в исполкоме Голкара. В середине 70-х гг. для более эффективного руководства Голкаром был создан Центральный совет попечителей во главе с президентом Сухарто. В состав Совета вошли министры кабинета, а под его эгидой учредили 14 координационных комитетов Голкара. В 1975 г. завершилось оформление Голкара как формально ведущей политической силы страны.

В настоящее время в Голкар в рамках базисных групп и вне их входят свыше 200 организаций. Влияние Голкара распространяется на бюрократию, военный управленческий аппарат, кооперативные союзы и другие организации, многие из которых входят в Голкар на основе коллективного членства. В состав Голкара принудительно включены все государственные служащие и учителя государственных школ.

По существу, Голкар является своеобразным "приводным ремнем", средством воздействия государственного руководства на массы населения. Его аппарат служит как некая "партия военных". При этом подчеркивается подчиненность Голкара военным. Индонезийские наблюдатели выделяют три основных группировки в руководящих звеньях Голкара: лидеры важнейших массовых организаций, генералы из ближайшего окружения Президента и высшие должностные лица военного аппарата.

Правовой основой деятельности ПЕР, ДПИ и Голкара в настоящее время является Закон 1985 г. о политических партиях и Голкаре.

Ряд политических группировок, включая Компартию, был запрещен после переворота 1965 г. Принадлежность к ним карается законом.

За первые десять лет "нового порядка" 1965-1975 гг. были ликвидированы практически все крупные общественные организации, существовавшие в сукарновский период, и созданы новые под фактическим контролем военного режима.

В 1973 г. была учреждена **Всеиндонезийская федерация рабочих** (с 1985 г. - Всеиндонезийская федерация тружеников - ВФТ) как объединение отраслевых профсоюзов. Официальная линия властей в отношении профсоюзного движения состоит в том, что рабочие организации должны быть подчинены потребностям капиталистического развития страны, не выступать против предпринимателей, отказаться от конфронтации, встать на позиции примирения и полюбовного урегулирования возникающих проблем. ВФТ находится под прямым контролем министерства рабочей силы.

Созданный в том же 1973 г. **Крестьянский союз Индонезии (КСИ)** выступает фактически как орган сдерживания крестьянского движения.

¹ Плеханов Ю.А. Общественно-политическая реформа в Индонезии (1945-1975). М., 1980. С. 99.

² Reeve D. Golkar of Indonesia. An alternative to the Party System. Singapore, 1985. P. 71.

С 1973 г. существует и **Национальный комитет индонезийской молодежи** (НКИМ). Политика режима в отношении молодежи определяется тем, что он, с одной стороны, стремится вовлечь ее в процесс капиталистического развития, а с другой - боится ее инициативы. Правительство выступает за "нормализацию жизни студенческих городков", что на практике означает ликвидацию их традиционной автономии и полное подчинение ректорам университетов. "Вовлечение молодого поколения в процесс развития мыслится через деполитизацию, подмену социальных идеалов профессионально-карьеристскими устремлениями".

В стране существует также Конгресс индонезийских женщин (учрежден в 1946 г.).

Все общественные организации, учрежденные "новым порядком", имеют верхушечный характер, не располагают большим влиянием на широкие слои населения. Они функционируют под контролем военных, их руководство повсеместно состоит из членов Голкара. Деятельность этих организаций формально регулируется законом 1985 г. об общественных организациях.

Важнейшее место в политической системе Индонезии занимают вооруженные силы. Уже через 5 лет после военного переворота австралийский ученый Колин Мейсон пришел к выводу, что "индонезийская армия превратилась в огромную административную организацию, которая прежде всего стремится навязать свою волю с помощью эффективных механизмов воздействия, а уж затем - обеспечить обороноспособность страны". При режиме "направляемой демократии" до 1965 г. армия видела свою цель в том, чтобы полностью подчинить себе государство в экономическом и политическом отношении, создать ситуацию, оправдывающую пребывание армии на ключевых постах в стране, поэтому до своего прихода к власти она не была заинтересована в политической и экономической стабильности. После полного овладения государственным механизмом та же армия видит в стабильности и экономическом развитии главное условие своего благополучия, поэтому старается не подрывать эту стабильность.

Именно руководство армии осуществляет в Индонезии всю полноту политической власти, причем делает это, опираясь и на внеконституционные, и на конституционные органы. Армия имеет явно завышенное представительство в парламенте. Так, каждый член фракции вооруженных сил делегировался всего 4 тыс. человек, а "цена" одного парламентского мандата представителями Голкара и политических партий колебалась в различных округах от 91 до 275 тыс. голосов³.

Конституционное развитие Индонезии

17 августа 1945 г. была провозглашена Республика Индонезии. Уже на следующий день в действие была введена первая конституция страны, которую выработал Комитет по подготовке независимости Индонезии, созданный еще в период японской оккупации. Комитет назначил Сукарно президентом нового государства, образовал министерства и определил административно-территориальное деление. Однако, вскоре в страну вторглись английские и нидерландские войска при поддержке США. Индонезийцам удалось отстоять свою независимость, но они вынуждены были в декабре 1949 г. подписать в Гааге кабальные соглашения и пойти на введение разработанной нидерландцами конституции. В соответствии с ней унитарное государство Индонезия преобразовывалась в федерацию - Соединенные Штаты Индонезии (СШИ), куда должны были войти 7 "государств" и 9 "автономных конституционных областей". Учреждался двухпалатный парламент в составе Сената и Совета народных представителей. Президент избирался делегатами правительств субъектов федерации и назначал комитет из трех лиц. Этот комитет по согласованию с представителями членов СШИ определял кандидатуру премьер-министра и представлял ее на утверждение Президенту. Конституция 1949 г., вызвавшая резкое недовольство и протест большинства населения, существовала недолго: уже 17 августа 1950 г. временный парламент единой Республики Индонезии принял новую Конституцию.

Конституция 1950 г. подтвердила приверженность пяти принципам "панча сила", провозглашенным еще основным законом 1945 г. Она предусмотрела создание однопалатного парламента - Совета народных представителей (СНП), который совместно с президентом осуществляет законодательную деятельность и контролирует деятельность правительства. Правительство ответственно перед парламентом. Совет народных представителей избирается на основе всеобщего прямого избирательного права при тайном голосовании. Конституция установила право голоса с восемнадцати лет или с момента вступления в брак. Избранным могло быть лицо, достигшее 25 лет. Выборы происходили по пропорциональной системе, т.е. распределение голосов в СИП между партиями соответствовало количеству полученной каждой из них голосов. По конституции 1950 г. президент был наделен значительными полномочиями, включая право назначать премьер-министра и министров и распускать СНП. Была учреждена должность вице-президента⁴.

В 1955 г. состоялись выборы в Учредительное собрание, которое призвано было разработать новую конституцию Индонезии. Однако из-за внутренних разногласий оно не смогло этого сделать, и в апреле 1959 г. президент Сукарно предложил вернуться к конституции 1945 г. Он считал, что она послужит лучшей гарантией осуществления принципов "направляемой демократии" и "направляемой экономики", которые соответствуют "характеру и чаяниям индонезийской нации".

В мае-июне 1959 г. предложение о возврате к конституции 1945 г. трижды ставилось на голосование в Учредительном собрании и не смогло собрать необходимые 2/3 голосов, хотя и получило свыше 50%. 5 июля 1959 г. декретом Президента Учредительное собрание было распущено и введена в действие конституция 1945 г.⁵

Основной закон 1945 г. представляет собой достаточно краткий правовой документ, состоящий из преамбулы, 16 разделов, 37 статей, переходных постановлений, включающих 4 статьи, и дополнительного постановления. Переходные и дополнительные постановления имели временный характер.

В преамбуле закреплены 5 принципов "панча сила", которые с точки зрения официальной доктрины являются руководящими началами политической, экономической и духовной жизни индонезийского общества. Они сводятся к следующему:

1. Вера в единого Бога. Это означает равенство всех существующих в стране религий и свободу вероисповедания.

2. Гуманизм, подразумевающий "единство и братство всего мира в цепом", миролюбие и дружбу.

3. Национализм, означающий создание независимого национального государства, построение единой нации.

4. Демократия, т.е. правление большинства, представительство народа в государственных органах.

5. Социальная справедливость или социальное благосостояние, подразумевающие имущественное равенство.

Конституция устанавливает, что Индонезия является унитарной республикой, в которой суверенитет принадлежит народу (ст. 1).

Разделы II-VII посвящены изложению основ системы государственных органов и административно-территориального деления.

В разделе VIII трактуются вопросы бюджета и финансовой политики.

Раздел X посвящен вопросам гражданства. В ст. 26 определено, что гражданами Индонезии являются лица индонезийского происхождения и лица других национальностей, признанные законом гражданами Индонезии.

В ст.ст. 27-31 в общем плане говорится о правах, свободах и обязанностях граждан, включая равенство всех перед законом и органами власти, право на труд и существование, соответствующее человеческому достоинству,

¹ Другов А.Ю. Указ. соч. С. 179.

² Mason C. Understanding Indonesia. Sydney, 1970. P. 146.

³ Indonesia: a Country Study. Ed. by Bange F.M. 1983. P. 183.

⁴ Двдиани Д.Я. Государственный строй Индонезии. М., 1957. С. 5-7.

⁵ Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана. М., 1960. С7 149.

право на образование, свободы объединений, собраний, слова, печати и вероисповедания, обязанности соблюдать законы, уважать органы власти и принимать участие в обороне государства.

Конституция закрепила широкие пределы государственной собственности. Согласно разд. XIV, земля, воды и природные богатства принадлежат государству; в руках государства находятся также важные отрасли экономики.

В соответствии со ст. 37 для внесения изменений в конституцию необходимо присутствие не менее 2/3 общего членов Народного консультативного конгресса. Решения о внесении изменений в текст основного закона принимаются большинством не менее 2/3 голосов присутствующих членов Конгресса. В 1985 г. парламент Индонезии - Совет народных представителей принял закон о составе и прерогативах Конгресса, парламента и местных органов власти, согласно которому для внесения изменений в конституцию Народный консультативный конгресс должен предварительно провести всенародный опрос на основании Закона 1985 г. о референдуме. Эта ситуация уникальна и парадоксальна с правовой точки зрения: парламент, подчиненный Конгрессу, принял акт, лишаящий этот высший орган государственной власти его конституционной прерогативы. Характерно, однако, что ни одна из фракций Конгресса и парламента не вступила с правительством в полемику по этому поводу.

Характерными чертами конституции 1945 г. является ее краткость, недоработанность ряда статей, наличие большого числа отсылок. Это позволяет правящим кругам по-своему трактовать те положения, которые должны были быть разработаны в конституции, но не нашли в ней места. Это особо касается прав и свобод граждан. Основной закон не содержит ни их гарантий, ни механизма их реализации. Даже перечень их далеко не полон: конституция вообще не упоминает о личных правах и свободах.

Наличие таких существенных пробелов создает благоприятные предпосылки либо для прямого произвола властей, либо для принятия антидемократических законов и даже подзаконных актов, поскольку почти все статьи, посвященные правам граждан, содержат отсылку. Это становится особенно очевидным, если обратиться к обеспечению свободы слова и свободы печати.

В исследовании, которое было подготовлено международной комиссией юристов нидерландского Института прав человека и посвящено состоянию прав и свобод граждан в Индонезии в период "нового порядка", констатируется, что после 20 лет пребывания у власти военных обеспечение прав человека вызывает серьезные опасения. Так, конституционное положение о свободе слова во многом ограничивается и даже нуллифицируется нормами действующего УК и подзаконными актами. Например, указ президента 1969 г. о борьбе с подрывной деятельностью содержит очень широкое толкование таких действий, к которым причисляются распространение враждебных слухов и даже попытки возбудить враждебное отношение к правительственным учреждениям. Согласно ст. 154 УК Индонезии, любое лицо, которое публично выражает чувства ненависти к правительству или подвергает его политику оскорблениям, может быть приговорено к 7 годам тюремного заключения или подвергнуто штрафу в размере 300 рупий. Нередко любая критика в адрес государственных учреждений, должностных лиц и тем более военных квалифицируется как уголовно наказуемое деяние подрывного характера, что, естественно, не стимулирует желание индонезийских граждан активно пользоваться свободой слова, формально провозглашенной конституцией страны.

Не многим лучше обстоит дело и со свободой печати. В настоящее время ее деятельность регулируется законом о печати 1982 г., который, по мнению авторов, упоминавшегося исследования, ограничил конституционную свободу даже по сравнению с законом о печати 1966 г., принятым вслед за военным переворотом. Деятельность средств массовой информации (СМИ) Индонезии жестко контролируется Советом по делам печати, состоящим из представителей прессы и правительства; его возглавляет министр информации.

Закон достаточно "четко" определяет задачи СМИ: способствовать укреплению духа единства нации, дисциплины, ответственности индивида перед обществом, подъему национальной интеллигенции; стимулировать участие народа в общественном развитии. Любое нарушение этих крайне расплывчатых "критериев" может привести к немедленному наложению на СМИ крупного штрафа, закрытию того или иного издания и осуждению журналистов и редакторов, допустивших "нарушение" Закона о печати. Власти полностью контролируют выдачу лицензий на любое издание, вещание и т.д.

Приваленные примеры показывают, что конституционное закрепление прав и свобод граждан носит чисто декларативный и декоративный характер. Их реализация, защита или, наоборот, нарушение полностью зависят от усмотрения чиновников государственного аппарата. Военный режим расширяет, сужает или вообще упраздняет те или иные права и свободы, исходя из своих конкретных политических интересов.

Избирательное право и избирательная система

Основные элементы избирательного права и избирательной системы Индонезии регулируются законами о всеобщих выборах 1969, 1975 и 1985 гг., а также рядом постановлений правительства и решений министерства внутренних дел. В стране провозглашено всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании.

В настоящее время активным избирательным правом пользуются индонезийские граждане мужского и женского пола, достигшие 17 лет или вступившие в брак до достижения этого возраста. От участия в выборах отстраняются: душевнобольные; бывшие члены Компартии и связанных с ней организаций; лица, прямо и косвенно принимавшие участие в "коммунистическом заговоре" 1965 г.; лица, приговоренные к лишению свободы сроком более чем на 5 лет; военнослужащие до их выхода в отставку.

Регистрация избирателей проводится за несколько месяцев (минимум за 105 дней) до проведения выборов. За ее проведение отвечают чиновники местных органов. Она носит фактически всеобщий характер. Незадолго до выборов каждый избиратель получает удостоверение, которое он предъявляет в день голосования на избирательном участке. В обмен на это удостоверение должностные лица, ответственные за проведение голосования, выдают ему избирательные бюллетени².

Важным этапом предвыборной кампании является выдвижение кандидатов. Правом выдвижения обладают политические партии и функциональные группы. Документ о выдвижении подписывается минимум двумя членами руководства соответствующей организации.

Правом быть избранным в представительный орган любого уровня (национального, провинциального и областного) обладают индонезийцы, верящие в Бога, лояльные принципам "панча сила", владеющие индонезийским языком, умеющие читать и писать на основе латинского алфавита, окончившие среднюю школу и не имеющие судимости. Не могут быть выдвинуты кандидатами лица, ранее состоявшие в Компартии или связанных с ней организациях.

Территории страны подразделены на 27 многомандатных избирательных округов (по числу провинций). Выборы депутатов парламента, провинциальных и областных органов власти проходят, как правило, одновременно. Поэтому избирателю в день выборов вручают три бюллетеня, на каждом из которых указаны наименования и изображены эмблемы двух легально действующих политических партий (ПЕР и ДПИ) и Голкара (либо функциональной группы, входящей в Голкар). Находясь в кабине, избиратель прокалывает на каждом из трех бюллетеней эмблему партии или группы, которой отдает предпочтение. Затем он опускает бюллетени в урну в присутствии членов избирательной комиссии. При этом избиратель голосует не за конкретных кандидатов, а лишь за соответствующую партию или функциональную группу.

В Индонезии применяется пропорциональная избирательная система. Каждая из партии и Голкар получают в органах власти число мандатов, зависящее от числа поданных за них голосов избирателей. Число мандатов, полу-

¹ Indonesia and the Rule of Law. Twenty Years of "New Order" Government. London, 1987. P. 85.

² World Encyclopedia of Political Systems and Parties. N.Y., 1983. P. 461.

чаемых партиями и функциональными группами в избирательных округах, определяется с помощью избирательной квоты, исчисляемой отдельно для каждого избирательного округа. После распределения мандатов в округе партийные органы решают, кому из кандидатов своего списка их отдать. Законодательство предусматривает, что в случае вакансии места в соответствующем органе власти, она заполняется партией, которой принадлежит данный мандат.

На выборах 1993 г. 400 мест в парламенте оспаривало 2065 кандидатов от ПЕР, ДПИ и Голкара.

Участие в выборах в Индонезии не является обязательным. Несмотря на это, степень активности избирателей обычно высока. Так, в 1992 г. в голосовании приняло участие 92,3% из общего числа избирателей, достигшего 94 млн. человек.

Законодательная власть

С точки зрения конституционной доктрины, законодательная власть в Индонезии представлена двумя высшими государственными органами - **Народным консультативным конгрессом (НКК)** и **Советом народных представителей (СНП)**.

Согласно конституции 1945 г., суверенитет принадлежит народу и полностью осуществляется НКК. В число функций НКК входят:

1) принятие и изменение конституции (с учетом новелл, предусмотренных уже упоминавшимся Законом 1985 г., ограничившим полномочие НКК по внесению изменений в текст конституции);

2) определение генерального курса государственной политики;

3) избрание президента и вице-президента. Членами НКК могут быть индонезийские граждане, удовлетворяющие требованиям, предъявляемым к кандидатам и в органы власти всех уровней. В настоящее время численность НКК составляет 1 тыс. человек. В него входят все 500 членов СИП, кроме того, еще 500 человек, часть из которых (военные и голкаровцы) назначаются президентом, часть - руководством Голкара и партий, исходя из доли полученного ими в ходе последних всеобщих выборов количества голосов избирателей. Кроме того, президент назначает членами НКК представителей провинций и отдельных групп населения (предпринимателей, рабочих, женщин и т.д.). После парламентских и местных выборов 1992 г. и произведенных президентом назначений состав НКК выглядит следующим образом: Голкар - 451 место, вооруженные силы - 151, представители провинций - 147, представители групп населения - 100, ПЕР - 91, ДПИ - 60. Соответственно этому составу в НКК существует 5 фракций (представители провинций и групп объединяются в одну).

При внесении поправок в конституцию и определении генерального курса государственной политики (утверждение пятилетних планов) НКК принимает решения большинством в 2/3 голосов. Президент и вице-президент избираются НКК простым большинством голосов.

Срок полномочий НКК - 5 лет. Он собирается на сессии не реже 1 раза в 5 лет.

Совет народных представителей рассматривается как регулярно заседающий законодательный орган. В настоящее время в состав СНП входит 500 депутатов. Из них 400 - избираются, а 100 (представители вооруженных сил) назначаются президентом. В результате последних выборов были замещены 400 мест в СНП, которые распределены следующим образом: Голкар - 299, ПЕР - 61, ДПИ - 40. Данное соотношение сил свидетельствует о слабости политических партий и полном господстве Голкара и вооруженных сил в национальном органе. СНП собирается на сессии не менее раза в год. Президент не имеет права распускать СНП. Достасть; СНП пользуются определенными привилегиями и иммунитетом. Формально им гарантирована свобода слова на заседаниях Совета и в комитетах. Они не могут быть подвергнуты задержанию или аресту в здании парламента. Депутат может отказаться от мандата, подав заявление руководителю своей фракции.

Индонезийский парламент осуществляет полномочия двух видов.

Во-первых, законодательные полномочия. Согласно конституции (ст. 20), каждый закон издается при одобрении СНП. Если какой-либо законопроект не получит одобрения Совета, то он не может быть повторно внесен на обсуждение той же сессии парламента. СНП сам определяет процедуру своей работы. Законодательный процесс включает следующие стадии:

а. Внесение законопроекта. Правом законодательной инициативы обладают правительство и депутаты. Для внесения законопроекта членом СНП необходимо, чтобы его поддержало минимум 20 депутатов, принадлежащих по крайней мере двум фракциям.

б. Первое чтение на пленарном заседании. На этой стадии члены правительства дают пояснения по предлагаемым законопроектам.

в. Второе чтение и общие дебаты.

г. Передача законопроекта в соответствующий комитет (третье чтение).

д. Доклад комитета на пленарном заседании (четвертое чтение) и одобрение законопроекта.

е. Передача законопроекта на подпись президенту.

В соответствии с конституцией в случае отказа президента утвердить законопроект, он не может быть повторно внесен на обсуждение той же сессии СНП. Парламент Индонезии не может преодолеть вето главы государства, т.е. оно является абсолютным.

Во-вторых, полномочия по утверждению государственного бюджета. Согласно ст. 23 основного закона, бюджетные предложения в отношении доходов и расходов ежегодно устанавливаются законом. Если СНП отказывает в одобрении бюджета, предложенного правительством, то исполняется бюджет прошлого года. Содержание проекта бюджета излагается президентом в речи на пленарном заседании СНП. Крайний срок представления проекта бюджета - первая неделя января, поскольку финансовый год начинается 1 апреля. Бюджет рассматривается во всех комитетах СНП и, в первую очередь, в бюджетном. Поправки в проект бюджета вносятся через фракции.

У СНП отсутствуют две важные функции, присущие парламентам большинства демократических стран - функция контроля над правительством и судебная функция. Комитеты СНП имеют, правда, формальное право контроля над отдельными звеньями госаппарата. Совет может создавать и расследовательские комитеты, хотя это его право остается в основном на бумаге.

СНП теоретически может одобрять постановления правительства, утвержденные президентом при чрезвычайных обстоятельствах согласно ст. 22 конституции. В случае отказа СНП в одобрении эти постановления подлежат отмене.

Внутренняя организация СНП включает должностных лиц парламента, комитеты и фракции. Руководство Совета состоит из председателя и его четырех заместителей. Они избираются депутатами на срок полномочий парламента тайным голосованием. Кроме того, в структуре парламента существует должность генерального секретаря. Это чиновник, назначаемый Президентом после рассмотрения его кандидатуры в Совете; он не является депутатом и возглавляет вспомогательный аппарат СНП.

В СНП созданы постоянные, временные, объединенные и расследовательские комитеты. Их председатели избираются самими членами комитетов. Они проводят открытые и закрытые заседания. Депутат может быть членом только одного комитета. Наиболее важными комитетами являются: комитет правил, рулевой комитет, комитет по иностранным делам, национальной обороне и безопасности, бюджетный и др.²

В Совете существуют фракции, аналогичные фракциям НКК, но меньшего размера. Каждый депутат должен принадлежать к той или иной фракции. Фракции имеют право выдвигать кандидатуры в состав комитетов СНП.

¹ Chronicle of Parliamentary Elections and Development. 1 July 1991 - 30 June 1992. XXV. Geneva. 1992. P. 83.

² Parliaments of the World. 2nd edition. Aldershot, 1986. pp. 470-475.

Президент и правительство

Президент Индонезии занимает центральное место в системе высших органов государства. Ряд ученых считает, что институт президентской власти в Индонезии близок американской модели "имперского президентства"¹. Признавая обоснованность такого сравнения, следует иметь в виду два обстоятельства, предопределяющих отличия аналогичных на первый взгляд институтов двух стран. Во-первых, Президент Индонезии даже с точки зрения конституционной доктрины обладает более широкими полномочиями, поскольку конституция 1945 г. заранее предусмотрела создание слабой законодательной власти и отсутствие института конституционного надзора. Во-вторых, в условиях авторитарного политического режима глава государства, к тому же опирающийся на армию, может совершенно не считаться ни с политическими партиями, ни с общественным мнением, ни со средствами массовой информации. Этого нельзя, разумеется, сказать о Президенте США, который действует в рамках конституционного механизма разделения властей и развитого демократического режима.

Согласно ст. 4 конституции Президент управляет государством. Он избирается НКК на пятилетний срок простым большинством голосов. Президент республики обладает следующими полномочиями:

- он издает по согласованию с СНП законы и утверждает постановления правительства для их исполнения;
- он играет важную роль в формировании законодательных органов: назначает 1/3 состава НКК и 1/5 членов СНП, а также утверждает законопроекты;
- с согласия СНП он объявляет войну, заключает мир и договоры с другими государствами (ст. 11);
- может объявить в стране чрезвычайное положение (ст. 12);
- единолично решает вопросы назначения и снятия министров (ст. 17);
- является верховным главнокомандующим вооруженными силами;
- назначает послов и консулов;
- имеет право амнистии и помилования;
- присваивает звания и почетные знаки отличия.

Кроме полномочий, закрепленных в конституции. Президент фактически обладает правом абсолютного вето. Минув СНП, он может заключать с иностранными государствами соглашения исполнительной власти, не уступающие по своему значению международным договорам и не подлежащие утверждению парламентом. Наконец, Президент обладает диктаторскими полномочиями в силу того, что единолично возглавляет огромный военный аппарат и является верховным попечителем Голкара.

Президентом может быть только индонезийский гражданин (ст. 6).

В случае смерти Президента, отказа его от должности или невозможности исполнять обязанности до истечения срока полномочий его заменяет на оставшийся период вице-президент (ст. 8).

Перед вступлением в должность Президент и вице-президент приносят присягу перед НКК или СНП.

Вице-президент оказывает помощь Президенту в осуществлении его обязанностей.

Считается, что Президент несет ответственность перед НКК, который избирает его на должность. Теоретически конгресс может и сместить Президента. По крайней мере, нечто похожее произошло в 1967 г., когда временный народный конгресс отстранил от должности главы государства Сукарно и передал власть нынешнему Президенту Сухарто.

Президент возглавляет кабинет министров, который в силу ст. 5 конституции имеет право издавать законы, а также разрабатывать соответствующие постановления для их исполнения. Назначаемые Президентом министры возглавляют правительственные департаменты (министерства) и оказывают Президенту помощь в его деятельности.

Правительство и министры неподотчетны СНП. В правительство включены представители нескольких групп (вооруженные силы, "технократы" западной ориентации, группа, тесно связанная с аппаратом президента).

Важную роль в кабинете играют министры-координаторы, каждый из которых отвечает за работу сразу нескольких министерств. Так, министр-координатор по вопросам политики и безопасности курирует министерства юстиции, обороны и внутренних дел. Министр-координатор по вопросам экономики, финансов, промышленности и контролю за развитием курирует министерства промышленности, энергетики, сельского хозяйства, торговли, коммуникации, финансов, общественных работ и др. Наконец, министр-координатор по вопросам общественного благосостояния курирует министерства здравоохранения, просвещения и культуры, трудовых ресурсов и трансмиграции, религии и социального обеспечения.

При Президенте функционирует Высший совещательный совет (ВСС). По конституции он должен давать консультацию Президенту по его запросу и может вносить в правительство свои предложения относительно решения тех или иных вопросов. В составе ВСС около 30 человек. Они назначаются Президентом из числа представителей политических партий и функциональных групп населения. ВСС не играет большой роли в системе органов исполнительной власти. На основании конституции (ст. 23, абз. 5) и закона функционирует главное ревизионное управление, призванное осуществлять контроль за государственными финансами.

Административно-территориальное деление и местные органы

Территория Индонезии состоит из 27 провинций и 1 особой территории, на которой расположена столица страны - г. Джакарта.

Провинции, в свою очередь, делятся на области (кебупатены). Статус кебупатенов имеют и некоторые крупные города. Всего в стране 281 область (включая крупные города с областным статусом).

В областях территориальными единицами являются районы (кечаматаны), каждый из которых возглавляется правительственным чиновником - чаматом. Всего в Индонезии свыше 3200 районов. Наконец, районы подразделяются на Лесы; во главе лесы стоит староста, назначаемый чаматом.

В соответствии с законом 1974 г. о местном управлении, изданным на основании ст. 18 конституции и дополненным законом 1985 г., провинции, включая особую территорию Джакарты, а также области и крупные города наделены некоторыми правами автономии в решении своих хозяйственных вопросов.

Государственными органами в провинции являются губернатор и местный совет народных представителей (МСНП). Губернатор назначается президентом из числа двух кандидатов, предложенных МНСП и предварительно обсужденных руководством Совета, включая руководителей имеющихся в МСНП фракций партий и Голкара, с министром внутренних дел центрального правительства.

Губернатор не несет ответственности перед МСНП. Срок его полномочий - 5 лет. Губернатором может стать индонезийский гражданин не моложе 35 лет, обладающий необходимой подготовкой, признающий принципы "панча сила" и конституцию 1945 г., не связанный прямо или косвенно с запрещенными организациями. Вице-губернатор назначается президентом из числа кандидатур, предложенных губернатором по предварительному согласованию с МСНП.

МСНП провинции состоит из представителей политических партий, избираемых на всеобщих выборах сроком на пять лет, и членов функциональных групп, назначаемых министром внутренних дел. Число назначаемых членов составляет 20% от состава совета, в который входят 40-75 членов в зависимости от численности населения провинции. МСНП имеют право: утверждать бюджет провинции; вносить запросы губернатору и требовать разъяснений; вносить предложения относительно осуществления тех или иных решений; проводить расследования нарушений; принимать участие в выдвижении кандидатов на должность губернатора.

¹ Indonesia and the Rule of Law. Twenty Years of "New Order" Government. London, 1987. P. 53.

Руководителями исполнительной власти в областях являются главы областей (булати), а в крупных городах с областным статусом - мэры. Булати, мэры и их заместители являются должностными лицами государства.

Назначение на должности булати и мэра аналогично назначению губернатора, с той лишь разницей, что обсуждение кандидатур на указанные посты осуществляется руководством МСНП области или города с губернатором провинции, а утверждение в должности производится министром внутренних дел.

Министр производит назначение заместителей булати и мэров из числа кандидатур, предложенных булати или мэром и предварительно согласованных с МСНП области или города.

Обычно областные и городские советы состоят из 20-40 человек, из них 4/5 являются депутатами, избираемыми на всеобщих выборах, а 1/5 назначается губернатором.

МСНП областей и городов наделены такими же правами в пределах своей территории, как и МСНП в провинциях.

В провинциях, областях, крупных городах и районах существуют также местные совещательные советы (МСС). Их структура, количественный состав и порядок работы определяются министром внутренних дел.

МСС обычно проводят заседания под руководством глав провинций, областей, крупных городов и районов. Членами МСС являются руководители МСНП и других местных органов, местные политики и прокуроры. МСС разрабатывают для глав провинций, областей, городов и районов рекомендации по решению тех или иных вопросов.

Суд и прокуратура

В соответствии с конституцией (ст. 24) судебная власть в Индонезии осуществляется Верховным судом и другими судебными органами в соответствии с законом.

В настоящее время судебная система состоит из следующих основных элементов:

1. Верховный суд Индонезии. В его состав входят председатель, вице-председатель, 4 судьи и секретарь, назначаемые Президентом. Членами Верховного суда могут стать индонезийские граждане, имеющие высшее юридическое образование.

При Верховном суде действует генеральная прокуратура во главе с генеральным прокурором, назначаемым президентом.

Верховному суду принадлежит право надзора за деятельностью остальных судебных органов. В качестве суда последней инстанции Верховный суд наделен правом рассматривать кассационные жалобы на приговоры и решения, вынесенные нижестоящими судами.

Верховный суд имеет также консультативные функции. Он дает заключения Президенту и правительству по вопросам, связанным с толкованием конституции, законов и отдельных проблем юридического характера.

2. В крупнейших городах страны действуют высшие суды, которые рассматривают крупные уголовные дела, а также некоторые гражданские дела, цена иска по которым составляет значительные суммы. Высшие суды могут рассматривать апелляционные жалобы на решения районных судов.

3. Районные суды существуют во всех районах и рассматривают мелкие уголовные и гражданские дела, а также занимаются бракоразводными процессами и примирением сторон.

Судьи высших и районных судов назначаются министром юстиции.

В некоторых районах Индонезии есть религиозные суды, которые рассматривают дела на основе Корана и шариата. Наблюдается тенденция к сокращению их численности.

В Индонезии формально провозглашен принцип независимости судей. Однако, на практике они рассматриваются как государственные служащие и подпадают под юрисдикцию органов исполнительной власти.

Глава 11. Политические институты и конституционное право Бразилии

Бразилия - пятая по величине территории, шестая по численности населения (более 140 млн. человек) и восьмая по уровню экономического развития страна в мире. Она вместе с тем представляет по территории третью часть Латинской Америки и примерно третью часть ее населения. В 1964 г. в Бразилии был совершен военный переворот и установлен авторитарный политический режим. Под давлением оппозиции и выступления народных масс военный режим проделал значительную эволюцию в сторону либерализации; в январе 1965 г. в стране был избран гражданский президент. В результате проведенных 15 ноября 1986 г. выборов был образован Национальный конгресс (так называемый Конституционный конгресс), который выработал новым основным закон страны, положивший начало периоду "Новой Республики". Приняв конституцию. Национальный конгресс стал выполнять обычные функции законодательного органа.

В рамках плюралистической демократии в Бразилии действует множество политических партий, важнейшими из которых являются следующие: Партия бразильского демократического движения, основанная в 1980 г. и представляющая ведущую часть Демократического альянса, который добился избрания гражданского президента и формирования правительства переходного периода. В 1982 г. эта партия объединилась с Народной партией. Она выступает за широкую демократизацию страны. Либеральный фронт (образован в 1984 г.) - партия, стремящаяся к демократическим формам правления. Партия трудящихся (основана в 1980 г.) отражает взгляды части рабочего класса, выступает за демократизацию экономики и государственных структур. Демократическая партия (1980 г.) - партия с националистической направленностью, выступающая за "демократический социализм". Социально-демократическая партия (1980 г.) была ведущей партией правившего режима, она стремится к снижению социальной напряженности в стране. Национальное движение за парламентарную форму правления (1991 г.) выступает за введение в стране парламентской системы правления. Бразильская коммунистическая партия, созданная в 1922 г., многие годы находилась в подполье, выступает от имени рабочего класса и всех трудящихся.

Конституция Бразилии

Конституция была принята 2 сентября 1988 г. и является восьмой по счету в истории страны. Она была выработана Учредительным (Конституционным) собранием, которое составили члены Национального конгресса (72 сенатора и 487 депутатов), избранных 15 ноября 1986 г. Собрание заседало в течение 8 месяцев и 5 дней.

Разработка конституции началась еще в июле 1985 г. в конституционной комиссии, состоявшей из наиболее крупных бразильских юристов (49 человек) и образованной декретом президента республики Ж.Сарнея. Включавшая широкий спектр различных мнений (например, в нее входил и писатель Ж.Амаду), комиссия издала предварительный проект, который подвергся критике со стороны и левых, и правых партий. Учредительное собрание, начавшее работать в феврале 1987 г., разработывало текст конституции в тематических комиссиях, разделенных на подкомиссии; в них было рассмотрено 14920 поправок; затем в комиссиях по синтезу текста было изучено 35111 предложений и поправок, из которых 122 были внесены по народной инициативе. Такие поправки могли представляться по предложению 30 тыс. избирателей. Поправки в порядке народной инициативы затрагивали вопросы аграрной реформы, право на труд, право на образование, другие социальные права, защиту окружающей среды, вопросы жилищца, амнистии, образования новых штатов и др. Состоящая из почти 42 тыс. слов, конституция 1988 г. оказалась самой объемной в истории страны.

¹ Law and Judicial Systems of Nations. Ed. by Rhyne Ch.S. 3rd ed., Wash., 1978. PP. 342-343.

Новый основной закон не внес кардинальных изменений в государственную структуру Бразилии. Конституция оставила неизменной форму федеративного территориального устройства. Осталось неизменным и традиционное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, как и президентская форма правления.

Конституция включает преамбулу, 9 разделов с 245 статьями и переходные положения, имеющие отдельную нумерацию - всего 70 статей. Преамбула устанавливает в качестве основной цели создание демократического государства, обеспечивающего бразильцам личные и социальные права в плюралистическом обществе, в котором высшими ценностями являются равенство, справедливость, основанные на социальной гармонии. Основные принципы (раздел 1) устанавливает федеративный характер государства, а суверенитет, гражданство, политический плюрализм и мирное сосуществование с другими народами составляют основу демократического правового государства. Власть, которая исходит от народа, осуществляется не только через избранных представителей, но также в форме плебисцита, референдума и народной инициативы (не менее чем от имени одного процента избирательного корпуса).

В своих международных отношениях Бразилия руководствуется принципами национальной независимости, уважения прав человека, самоопределения народов, невмешательства во внутренние дела, равенства между государствами, защиты мира, мирного разрешения международных конфликтов, неприятия терроризма и расизма, сотрудничества между народами, предоставления политического убежища. Бразилия, кроме того, стремится к экономической, политической, социальной и культурной интеграции с народами Латинской Америки с целью образования Латиноамериканского содружества наций (ст. 4 конституции). В соответствии со статьей 7 переходных положений Бразилия будет стремиться к созданию международного суда по правам человека.

Отражая современные конституционные тенденции, акт 1988 г. включил специальный раздел об экономическом и финансовом строе государства. Экономический порядок в стране основывается на труде человека и свободной инициативе с целью обеспечения всем достойного существования в соответствии с социальной справедливостью. В основе экономического строя лежит национальный суверенитет, частная собственность, социальная функция этой собственности, свободная конкуренция, защита прав потребителя, защита среды обитания, поиск полной занятости и др. Непосредственное вмешательство государства в экономическую сферу, однако, должно быть, согласно статье 173 конституции, минимальным и ограничиваться только случаями "национальной безопасности или публичного интереса". Эта норма звучит как юридический рефрен к соответствующим положениям предшествующей конституции 1969 г. о желательности государственного вмешательства в экономику. К тому же (согласно § 2 статьи 173) государственные предприятия и предприятия с участием государства не пользуются какими-либо налоговыми льготами по сравнению с соответствующими предприятиями частного сектора. Конституция затрагивает важную проблему иностранного капитала в стране, отдавая предпочтение национальным предприятиям. Статья 171 (§ 1) устанавливает, что к числу национальных относятся "компании, образованные на основе законов Бразилии, которые имеют свои органы управления и свою администрацию на территории страны".

Конституция 1988 г. - одна из немногих в мире, которая закрепила основы градостроительной политики (ст. 182-183) и основы острейшей для Бразилии проблемы - земельной реформы (ст. 184-191). Нормы о земельной реформе, принятые после жарких дебатов в Учредительном собрании, сформулированы преимущественно в пользу землевладельцев, а не крестьян. Статья 184 разрешает центральному правительству экспроприировать поместья, если они не отвечают требованиям "социальной функции". Однако, абзац 2 статьи 185 тут же говорит, что в целях экономической реформы не должна экспроприироваться "собственность производственного назначения". Подобная формулировка достаточно неопределенна, чтобы эффективно блокировать перераспределение земли.

Вслед за конституцией Канады 1982 г. бразильский основной закон регулирует отношения с аборигенами страны - индейцами, признавая за ними право "на социальную организацию, обычаи, языки, верования и традиции, а также на первоначальное право на землю, традиционно ими занимаемую" (ст. 231). Правительство должно устанавливать границы этих земель. Индейцы могут пользоваться землей, реками и озерами на установленных территориях. Однако, следом идущий параграф 3 в статье 231 предусматривает исключения из общего правила: эксплуатация со стороны третьих лиц речных ресурсов, включая производство электроэнергии, а также добыча минеральных ресурсов и изыскания на землях, заселенных индейцами, обусловлены получением предварительного разрешения со стороны Национального конгресса, который дает такое разрешение после консультаций с заинтересованными индейскими племенами. В таких случаях племенам отчисляется доля от прибылей, получаемых от эксплуатации ресурсов.

Глава VI раздела VIII (Социальный порядок) содержит нормы об охране окружающей среды. Статья 225 устанавливает следующий основной принцип: каждый человек имеет право на баланс экологического окружения, защита которого в равной мере должна осуществляться государственными органами и гражданским обществом. Конституция предусматривает серию мер, которые должны проводиться государственными органами для реализации этого права. Второй параграф статьи 225 предусматривает, что при разработке минеральных ресурсов предварительным условием для дачи разрешения на такую разработку является восстановление окружающей среды в соответствии с техническими стандартами, устанавливаемыми соответствующими органами государства.

В отношении закрепленной в конституции формы правления в стране основной закон 1988 г. первоначально носил временный характер, поскольку согласно второй статье переходных положений 7 сентября 1993 г. должен быть проведен плебисцит о форме правления (республика или монархия) и о "системе правления" (парламентская или президентская), которые должны быть введены в стране. Это условие включено в конституцию с тем, чтобы предоставить стране в течение пяти лет возможность вступить в демократическую стадию развития после четверти века авторитарного правления военных. Плебисцит о форме правления в соответствии с названной статьей конституции в Бразилии был проведен 21 апреля 1993 г. Из проголосовавших 90 млн. избирателей 66,1% высказались за республиканскую форму правления и 10,2% - за восстановление в стране монархии; 56,4% избирателей проголосовало за президентскую форму правления и 24,7% - в пользу парламентской республики. Около 20% избирателей проголосовало недействительными или незаполненными бюллетенями, а уровень абсентеизма на этом национальном плебисците превысил 20%, несмотря на то, что в Бразилии существует обязательное голосование.

Конституция изменяется посредством внесения в нее поправок (ст. 60). Такие поправки могут предлагаться как минимум третьей частью членов Палаты депутатов или Федерального сената, а также Президентом республики, половиной законодательных собраний федеральных единиц (т.е. штатов и федерального округа). Конституция не может изменяться во времени действия состояния федерального вмешательства, состояния обороны и при осадном положении. Проект о пересмотре обсуждается в каждой из палат Национального конгресса в двух чтениях, при которых всякий раз требуется одобрение двумя третями членов соответствующей палаты. Конституционные поправки промульгируются Президиумами Палаты депутатов и Сената. Не могут быть предметом пересмотра федеративная форма государства, положения о прямом, тайном, всеобщем и периодически проводимом голосовании, нормы о разделении властей, о личных правах и гарантиях.

Одним из средств разрешения политического и экономического кризиса в стране в конце 80-х - начале 90-х гг. правящие круги Бразилии считают внесение поправок в основной закон. Предполагается введение смешанной избирательной системы на выборах в парламент по образцу ФРГ (половина членов нижней палаты должна избираться по пропорциональной системе, другая половина - по мажоритарной), корреляция диспропорций в представительстве штатов в нижней палате, ограничение численности малых политических партий, ограничение вмешательства центрального правительства в финансовые дела на местах и некоторые другие меры¹.

¹ La Documentation française. Problemes d'Amérique latine. № 13. Avril/juin 1994. P.43.

Правовое положение личности

Основной закон Бразилии 1988 г. называет четыре вида прав и свобод граждан - личные, коллективные, социальные и политические. "Без каких-либо различий все равны перед законом, когда это касается гарантий для бразильцев и иностранцев, проживающих в стране, неприкосновенности права на жизнь, на безопасность и на собственность", - указывается в статье 5 конституции 1988 г., содержащей 77 пунктов, в которых расшифровываются личные и коллективные права и свободы. В сферу личных прав и свобод включены традиционные - неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки и другие, хотя есть и некоторые нововведения, выделяющие бразильскую конституцию из числа других. Так, среди личных прав и свобод некоторые, обычно регламентируемые процессуальным правом, "поднимаются" на конституционный уровень. Арест может быть произведен только на основе судебного решения, а не на основе полицейского усмотрения (как было раньше), за исключением захвата на месте преступления. И даже в последнем случае арестованный имеет некоторые конституционно закрепленные права - он должен быть идентифицирован (т.е. должна быть установлена его личность), имеет право пригласить адвоката; характер заключения должен соответствовать тяжести деяния. Смертная казнь запрещена, за исключением военного времени.

Еще одна новация - введение процедуры habeas data, согласно которой бразильские граждане и иностранцы, проживающие в стране, могут иметь доступ к информации, имеющейся: в государственных органах, и процедуры mandato d'injuncao - т.е. требования издания судебного приказа всякий раз, когда отсутствует какая-либо правовая норма, вследствие чего наносится ущерб гражданству или независимости (суверенитету) гражданина.

Из числа "коллективных" прав нельзя не отметить расширение по сравнению с предшествующей конституцией регламентации права на образование ассоциаций, которое осуществляется без разрешения органов исполнительной власти; проведением собраний в массах, открытых для публики, также отныне не требует разрешения. Конституция ввела новое понятие - процедура "приказа о коллективной безопасности" (mandato de segurança coletivo), которого может требовать у суда политическая партия, имеющая представительство в Палате депутатов или в Федеральном сенате, а также профсоюзная организация, органы какого-либо профсоюзного класса или его ассоциации, законно созданные и функционирующие, по меньшей мере, в течение года, в целях защиты их членов или присоединившихся к этим органам или организациям.

В конституции осталось и право на "действие народа", содержавшееся в акте 1969 г. и заключающееся в требовании отмены актов государственной власти, посягающих на национальное здравоохранение, "административную мораль"; только теперь к целям "действий народа" была добавлена "окружающая среда".

Социальные права представлены весьма широко - право на труд, на отдых, на образование, здравоохранение, социальное обеспечение, социальную защиту; право на помощь детям и беспризорным. Особенно подробно регламентируются права трудящихся; соответствующая статья 7 содержит 34 пункта и, в частности, предусматривает "бесплатную помощь детям и иждивенцам со времени рождения до 6-летнего возраста в виде предоставления яслей и детских садов" (п. XXV ст. 7); такое провозглашение сделано в стране, в которой насчитывается несколько миллионов беспризорных детей.

Создание профсоюзов или профсоюзных ассоциаций является свободным, но запрещено учреждать на любом уровне более одной представительной профсоюзной организации какой-либо профессиональной или экономической категории лиц на одной и той же территории. Другими словами, конституционно разрешается проблема существования одного профсоюза в профессии. "Право на забастовку гарантируется, - говорится в статье 9 конституции 1988 г. - Работники принимают решение о своевременности осуществления этого права и о требованиях, которые они выдвигают при реализации права на забастовку". Законом определяются службы, в которых это неограниченное право будет регламентироваться. Конституция специально говорит о защите некоторых категорий лиц. Например, пенсионеры получают пенсию с учетом инфляции; никакая пенсия не может быть ниже прожиточного минимума; пенсионеры также получают тринадцатую (к Рождеству) пенсию.

Политические права бразильских граждан в целом носят традиционный характер - они включают избирательное право, право образования политических партий, которые должны соблюдать "национальный суверенитет, демократический режим, многопартийность и основные права человека" (ст. 17 конституции 1988 г.).

Конституции штатов также содержат нормы о правовом положении личности, но они регулируют, главным образом, социальную сферу - здравоохранение, образование, культуру, спорт, досуг.

Избирательное право и избирательная система

Активное избирательное право в Бразилии предоставляется с 18 лет; традиционно оно должно осуществляться в обязательном порядке. В факультативном порядке могут голосовать лица старше 70 лет, молодежь от 16 до 18 лет и неграмотные. Избирательное право в конституциях штатов не регулируется; таким образом, в отношении избирательного права на территории всей страны действуют одни и те же нормы федеральной конституции. Последняя говорит о следующих возможностях реализации избирательного права - голосование на выборах, плебисцитах, референдумах и при использовании народной инициативы.

В избирательные списки не могут включаться душевнобольные, заключенные, лица, не обладающие полной политической прав, и военнослужащие со званием ниже сержантского. Пассивное избирательное право предоставляется для кандидатов в депутаты нижней палаты Национального конгресса, для депутатов законодательных собраний штатов или федерального округа, для префектов и вице-префектов муниципалитетов с 21 года; для кандидатов в президенты Республики, в вице-президенты и в сенаторы такое право предоставляется по достижении 35 лет, а для губернаторов и вице-губернаторов штатов и федерального округа - с 30 лет. Кандидаты в представительные учреждения должны иметь постоянное местожительство на территории округа, от которого они баллотировались, быть гражданами Бразилии и обладать полной политической прав.

Бразильские парламентарии не могут быть отозваны. Чтобы уйти в отставку, они должны направить соответствующее письмо председателю своей палаты или объявить о своей отставке на ее заседании. Отставка считается принятой со времени опубликования об этом в официальном вестнике.

Президент Республики избирается путем прямых выборов сроком на 5 лет. Одновременно избирается вице-президент. Для избрания в первом туре требуется выдвинутому политической партией кандидату получить абсолютное большинство голосов. Если в первом туре такого большинства не получил ни один кандидат, то через 20 дней после опубликования результатов голосования проводится второй тур, в который допускаются только два кандидата, получивших наибольшее число действительных голосов в первом туре.

Нижняя палата Национального конгресса - Палата депутатов, включающая 487 депутатов, избирается на 4 года. Число депутатов от каждого штата пропорционально проживающему в нем населению, но не должно быть менее шести. Каждая федеральная территория представлена двумя депутатами. Депутаты избираются по пропорциональной системе с правилом наибольшей средней. Места внутри списков распределяются с учетом предпочтений, полученных кандидатами списка.

Федеральный сенат включает 72 члена, избираемых на 8 лет по три сенатора от штата и федерального округа; палата обновляется каждые 4 года, причем сначала на одну треть, а затем на две трети. Вместе с сенатором избираются два его заместителя. Статоры избираются по мажоритарной системе. Каждый избиратель голосует за двух кандидатов, когда переизбираются две трети сенаторов, и за одного - когда палата обновляется на одну треть. Когда место в палате становится вакантным, то оно занимает заместителем. Если вакантность может продлиться более 15 месяцев до истечения срока парламентского мандата, то проводятся частичные выборы.

Законодательные собрания штатов обычно избираются на четыре года в соответствии с избирательным законом штата. Губернаторы и вице-губернаторы штатов избираются по правилам избрания федерального президента и вице-президента. Этот порядок опять-таки установлен федеральной конституцией (ст. 28).

Советники муниципальных советов, префекты и вице-префекты - органы исполнительной власти в муниципалитетах - избираются на четыре года. Состав советов зависит от численности населения муниципалитетов; минимальная численность совета - 9 членов. Советы избираются по пропорциональной избирательной системе.

Центральные органы государственной власти

Система центральных органов государственной власти Бразилии строится на основе принципа разделения властей с заметным влиянием институтов США. Во всех латиноамериканских странах, включая Бразилию, президент наделен значительно большими полномочиями, чем их аналог в Соединенных Штатах Америки.

Парламент - Национальный конгресс - включает две палаты: - Палату депутатов, являющуюся органом общенационального представительства, и Федеральный сенат - палату представительства субъектов федерации. Каждая легислатура Конгресса продлится четыре года. В целом Конгресс обладает традиционными полномочиями парламентов. С учетом распределения компетенции между федерацией, штатами и муниципалитетами Конгресс устанавливает налоги и распределяет государственные доходы, принимает планы развития страны на несколько лет вперед, устанавливает государственный долг, регулирует вопросы денежной эмиссии, определяет численность вооруженных сил страны, устанавливает сухопутные, воздушные, морские и космические границы государства, принимает законы об амнистии, определяет компетенцию и административное устройство прокуратуры федерации и федерального округа, министерств и других структур государственной организации, рассматривает вопросы телекоммуникации и радиовещания и др.

К исключительной компетенции Национального конгресса относится ратификация международных договоров и соглашений, уполномочие Президента Республики объявлять войну, заключать мир, разрешать проход иностранных войск через национальную территорию или временное их нахождение на этой территории, разрешение Президенту Республики или вице-президенту покинуть страну, если их отсутствие будет превышать 15 дней, объявление состояния федерального вмешательства, состояния обороны и осадного положения, осуществление контроля за деятельностью федеральной администрации, определение по предложению исполнительной власти отношения к ядерной энергии, разрешение проведения референдумов и плебисцитов.

Каждая из палат Национального конгресса обладает, кроме того, собственной компетенцией. Палата депутатов может двумя третями голосов своих членов возбуждать процесс в порядке импичмента в отношении Президента республики, вице-президента и федеральных министров, избирать членов Совета Республики, принимать свой регламент и организовывать собственные службы. Полномочия Сената значительно шире. Помимо организационных вопросов, одинаковых с соответствующими в Палате депутатов. Сенат принимает решение об ответственности Президента Республики, вице-президента и федеральных министров, членов Федерального верховного суда, генерального прокурора, генерального адвоката Союза, дает согласие на назначение судей, губернаторов в федеральных территориях, председателя и директоров центрального банка, глав постоянных дипломатических миссий, дает разрешение на производство внешних финансовых операций Союза, федерального округа, штатов и муниципалитетов, назначает часть членов Совета Республики и др.

Члены Национального конгресса обладают традиционным парламентским иммунитетом (они не могут арестовываться за совершение преступления без согласия своей палаты, за исключением случая задержания на месте преступления), а также индемнитетом - неответственностью за высказываемые мнения, выступления и за свое голосование.

Бразильский парламент работает в сессионном порядке; ежегодно он собирается в столице страны на две сессии - с 15 февраля по 30 июня и с 1 августа по 15 декабря. Палаты работают раздельно. В ряде случаев они заседают совместно - при открытии регулярной сессии, при выработке регламента совместных заседающих палат и его изменении, при получении посланий Президента Республики, при рассмотрении вопроса о вето президента, наложенным им на законопроект. На совместных заседаниях председательствует председатель Сената. Чрезвычайные сессии Национального конгресса созываются председателем Сената в случае объявления состояния обороны, осадного положения или состояния федерального вмешательства, а также по требованию Президента Республики, председателей палат или большинства членов палат в срочных или имеющих государственный интерес случаях. На чрезвычайной сессии Национальный конгресс рассматривает только вопросы, ради которых он был создан.

В палатах образуются постоянные и временные комиссии на основе пропорционального представительства от политических партий и блоков, представленных в каждой палате. В комиссиях обсуждаются законопроекты; они имеют право приглашать на свои заседания членов правительства с тем, чтобы те представляли необходимую информацию; могут получать петиции, различного рода представления, протесты от частных лиц в отношении актов или упущений органов государственной власти, затрагивающих интересы каких-либо органов власти или граждан. Палаты Национального конгресса образуют расследовательские комиссии; они могут быть как раздельные, так и совместные для обеих палат.

Законодательная деятельность Национального конгресса состоит в принятии различного рода актов - поправок к конституции, дополняющих законов, указанных в конституции, простых законов, делегирующих законов, актов о временных мерах, законодательных декретов, резолюций. Инициатива внесения дополняющих и простых законов принадлежит членам палат Конгресса, Президенту республики. Федеральному верховному суду, высшим трибуналам. Генеральному прокурору Республики и гражданам Республики в случаях и по предметам, предусмотренных конституцией. В частности. Президенту Республики принадлежит право внесения законопроектов о численности вооруженных сил, об административной и судебной организации, о публичных службах, об управлении федеральными территориями, об организации прокуратуры и обороны Республики, о создании министерств и их компетенции и др. Проекты законов в порядке народной инициативы представляются в Палату депутатов, по меньшей мере, одной сотой частью национального электората, одновременно представляющего по меньшей мере пять штатов (§ 2 ст. 61 конституции). Впрочем, такая инициатива возможна на штатном (§ 4 ст. 27) и муниципальном уровне (п. XI ст. 29).

Законодательная суверенность Национального конгресса в некоторой мере колеблется тем обстоятельством, что в случаях срочности и важности принятия мер Президент Республики может издавать акты временного характера, имеющие силу закона с немедленным уведомлением о них Национального конгресса; последний, если не заседает, собирается на чрезвычайную сессию в пятидневный срок. Акты Президента требуют одобрения обеих палат; если проект не принимается одной из палат, то он считается отвергнутым.

Проекты делегирующих законов представляются Президентом Республики. Однако предметом делегированного законодательства не могут быть: организация судебной власти и прокуратуры, вопросы продвижения по службе и гарантии членов судов и прокуратуры, вопросы гражданства, личных, политических и избирательных прав граждан, некоторые финансовые вопросы. Делегирование полномочий Президенту Республики Конгресс осуществляет путем принятия резолюции, в которой указывается предмет и срок делегации.

Дополняющие законы, помимо предмета определяемого конституцией, отличаются от обычных тем, что принимаются абсолютным большинством членов палат.

В целом бразильский парламент ведет значительную законодательную работу. Так, в период с 1978 по 1982 гг., т.е. еще при военном режиме, было принято 172 закона по предложению правительства (внесено 173 проекта), 384 закона по предложению парламентариев (внесено 1635 проектов) и 266 законов по другим предложениям (277 про-

ектов). После принятия закона возможно его обжалование по мотивам неконституционности, а Президент Республики может использовать право вето в течение 15 дней до промульгации. Это вето может быть наложено в отношении всего закона, принятого Конгрессом, или какой-либо его части (статей, параграфов, абзацев статей или вводных положений). Национальный конгресс может преодолеть президентское вето путем тайного голосования абсолютным большинством голосов депутатов и сенаторов на совместном заседании палат.

По сравнению с парламентом, существовавшим при военном режиме, полномочия Конгресса по конституции 1988 г. в некоторой мере увеличились в отношении бюджетных вопросов. Согласно статье 166 основного закона Президент Республики представляет проект бюджета сразу в обе палаты. Совместная комиссия изучает его и предлагает поправки. Хотя по прежней конституции 1969 г., по крайней мере теоретически, Конгресс имел право изменять бюджет, но бюджет считался принятым, если он не возвращался Конгрессом Президенту страны за 30 или большее число дней до окончания финансового года (ст. 66 конституции 1969 г.). Процедура, введенная конституцией 1988 г., имеет иной характер. Параграф 7 статьи 166 предусмотрел, что общие правила законодательного процесса применяются и к бюджетным законам, что дает возможность парламенту оказывать несомненное влияние на бюджет.

Национальный конгресс осуществляет контроль за прямыми и "непрямыми" (косвенными) органами управления (ст. 70 конституции 1988 г.). Под "непрямыми" органами управления понимаются органы, имеющие отдельный правовой статус, но осуществляющие типично правительственные функции. Проводимый контроль может быть финансового и нефинансового характера и может применяться не только в отношении законности актов управления, но также и в отношении их эффективности. Параллельный контроль осуществляет и каждая из трех ветвей власти (исполнительная, законодательная и судебная) в отношении своих собственных актов и предпринятых мер.

В осуществлении контрольных полномочий Конгрессу помогает Счетный трибунал (Tribunal de Contas), в число обязанностей которого входит наложение штрафов за незаконные или неправильные расходы, приостановления действия какого-либо акта, который представляется Трибуналу неверным, обязанность сообщать Конгрессу и органам судебной власти об обнаруженных нарушениях.

Некоторыми контрольными полномочиями обладают и постоянные комиссии; они имеют право требовать от министров предоставления информации как лично, так и в письменном виде, могут проводить публичные слушания; граждане могут представлять им какие-либо петиции в отношении актов государственной власти или об упущениях органов власти.

О некоторых полномочиях Национального конгресса в международной сфере было уже сказано. Конгресс посылает, кроме того, своих представителей в Организацию Объединенных Наций, депутаты и сенаторы участвуют в работе различных международных конференций.

Исполнительная власть на уровне федерации осуществляется в Бразилии Президентом Республики. **Президент** - центральная фигура в государственном механизме, он политический лидер страны. Если пост Президента становится вакантным или возникают препятствия в исполнении им своих обязанностей, то их исполняет вице-президент, а если названные обстоятельства возникают и в отношении президента и вице-президента одновременно, то пост главы государства замещается в следующей последовательности - председателем Палаты депутатов, председателем Федерального сената и председателем Федерального верховного суда.

В соответствии с латиноамериканской концепцией права Президент Республики наделен очень широкими полномочиями. В его собственную компетенцию входит назначение и увольнение федеральных министров, осуществление высшего руководства государственной администрацией; он санкционирует, промульгирует законы и распоряжается об их опубликовании, имеет право накладывать вето на принятые Конгрессом законы, руководит внешними сношениями государства и аккредитует дипломатических представителей, ставит в известность Конгресс о заключении международных договоров и соглашений.

Президенту Республики принадлежит весьма важное право декретировать состояние обороны, вводить осадное положение и состояние федерального вмешательства и реализовывать меры правительства при введении названных положений. При введении состояния обороны, производимым по заслушании мнения Совета Республики и Совета национальной обороны в целях сохранения или восстановления в определенном месте общественного порядка или социального мира, а также при наличии угроз, могущих повлечь серьезную и неминуемую нестабильность институтов, или возникновении стихийных бедствий больших размеров, могут быть ограничены следующие права и свободы граждан: свобода собраний, тайна переписки, тайна телеграфных и телефонных сообщений; состояние обороны не может продолжаться более 30 дней, но этот срок может продлеваться. Декрет о состоянии обороны или о его продлении передается в Национальный конгресс, который должен его одобрить абсолютным большинством голосов. Если Конгресс не заседает, то он созывается на чрезвычайную сессию. Отклонение декрета влечет немедленное прекращение состояния обороны.

Осадное положение вводится в случае волнений общенационального характера или совершения действий, подтверждающих неэффективность мер, принятых в результате объявления состояния обороны, а также при объявлении войны или отражении вооруженной иностранной агрессии. При осадном положении вводятся еще большие ограничения прав и свобод граждан - разрешаются обыски и аресты, вторжение в жилище граждан, вмешательство государственных властей в деятельность предприятий, проведение реквизиций, отмена свободы собраний, ограничение тайны переписки граждан, устанавливается контроль за средствами массовой информации и другие меры. По получении мнения Совета Республики и Совета национальной обороны Президент Республики просит объявить Конгрессу такое положение. Осадное положение объявляется на срок в 30 дней, но может продлеваться; исключение составляет случай состояния войны или иностранной вооруженной агрессии.

Федеральное вмешательство осуществляется в случаях, когда существует опасность существованию федеральной интеграции страны, для отражения иностранного вмешательства, предотвращения нарушений общественного порядка, для гарантирования свободного осуществления работы властей федерации, дня обеспечения применения судебного решения или федерального закона, в целях сохранения следующих конституционных принципов - республиканской формы правления, представительной системы и демократического режима, прав человеческой личности, муниципальной автономии. При различных основаниях введения состояния федерального вмешательства участвуют разные органы (суды, прокуратура и др.), но роль Президента Республики по всех случаях остается важнейшей.

Президент Республики - главнокомандующий вооруженными силами страны, он назначает высших офицеров армии с участием ряда других органов (Сенат и др.) назначает членов Федерального верховного суда и других высших судов, губернаторов федеральных территорий. Генеральный прокурор Республики, президент и директоров центрального банка страны и других должностных лиц в соответствии с законом. Президент с согласия Сената назначает членов Счетного трибунала, членов Совета Республики и Совета национальной обороны. Президент председательствует в названных двух последних органах, по уполномочию Национального конгресса он объявляет войну и заключает мир, присваивает почетные звания и отличия. Названные полномочия вполне позволяют Президенту Республики решать все вопросы внутренней и внешней политики страны.

Конституция 1988 г. реорганизовала верхние эшелоны исполнительной власти. Ранее существовавший Совет национальной безопасности был упразднен и заменен двумя консультативными органами при Президенте - Советом Республики и Советом национальной обороны. Высший консультативный орган - Совет Республики включает вице-президента страны, председателей Палаты депутатов и Федерального сената, лидеров парламентского большинства и оппозиции в обеих палатах Национального конгресса, министра юстиции и 6 бразильских граждан в возрасте не менее 35 лет, двое из которых назначаются Президентом Республики и по два избираются Палатой депу-

татов и Сенатом сроком на три года. Совет национальной обороны - консультативный орган при Президенте Республики по вопросам, касающимся национального суверенитета и обороны демократического государства (ст. 91 конституции) - включает вице-президента страны, председателей палат Конгресса, министров юстиции, планирования, внешних сношений, военных министров. Оба совета дают свои заключения при введении состояния обороны, осадного положения и состояния федерального вмешательства. Первый, кроме того, рассматривает вопросы стабилизации демократических институтов в стране, а второй - действует при объявлении войны, заключении мира, вырабатывает предложения по обеспечению национальной безопасности и обороны страны.

В функции министров правительства (ими могут быть бразильские граждане, достигшие 21 года и пользующиеся политическими правами) входит управление соответствующими федеральными департаментами под руководством Президента Республики, а также исполнение законов, декретов и постановлений.

В целом, новым основным законом 1988 г. была проведена некоторая нивелировка правового положения главы исполнительной власти по сравнению с ранее действовавшей конституцией 1969 г. Президент лишился некоторых полномочий. Раньше он мог в случае "чрезвычайных обстоятельств и соответствующего государственного интереса" издавать декреты-законы, касающиеся национальной безопасности (ст. 55 п. I), государственных финансов (ст. 55 п. II) и учреждения новых государственных постов (ст. 55 п. III). Хотя при старом режиме Конгресс имел право требовать и требовал рассмотрения этих декретов-законов и мог их не утвердить (но не предлагать к ним поправки), но эти акты вступали в силу немедленно с момента опубликования (ст. 55 п. I), и соответствующий отказ Конгресса в их утверждении не действовал на уже принятые меры. На практике такие президентские декреты-законы были наиболее используемым инструментом для обхода Конгресса, особенно в сфере государственных финансов; такая процедура многократно подвергалась критике. В конституции 1988 г. декреты-законы были заменены "временными мерами" (ст. 62). Однако важнейшее отличие от декретов-законов состоит в том, что если акты о временных мерах не будут одобрены Конгрессом в течение 30 дней (о них Конгрессу сообщается немедленно, и если он не заседает, то созывается на чрезвычайную сессию), то последствия принятых мер теряют силу. На практике это означает, что Президент Республики должен предварительно обсуждать с Конгрессом предпринимаемые меры. В то же время конституция 1988 г. усилила исполнительную власть тем, что предусмотрела возможность делегирования ей законодательных полномочий, что было запрещено в основном законе 1969 г. Впрочем, некоторые сферы регулирования не могут передаваться Президенту для принятия мер в порядке делегированного законодательства.

О праве Президента накладывать вето на принятые Конгрессом законы уже говорилось; здесь лишь можно указать, что в отличие от американской модели взаимоотношений исполнительной и законодательной властей, взятой за основу в Бразилии, Президент последней обладает формальным правом наравне с парламентариями вносить законопроекты, т.е. правом законодательной инициативы; причем ему принадлежит исключительная инициатива в областях, касающихся вооруженных сил и структуры государственной администрации (ст. 61 § 1).

Президент несет ответственность в порядке импичмента, осуществляемого Национальным конгрессом, за посягательство на существование Союза, присвоение законодательной власти, судебной власти, власти прокуратуры и конституционной власти территориальных единиц федерации, за посягательство на политические, личные и социальные права граждан, за совершение действий против безопасности государства, за неисполнение законов и судебных решений.

Федерализм и местное управление

В территориальном отношении Бразилия разделена на штаты (всего 25), федеральный округ, в котором находится столица страны, муниципалитеты. Кроме того, в составе федерации находятся три федеральные территории, подчиняющиеся центральной власти. С принятием конституции 1988 г. территориальная структура была несколько реорганизована, в частности, федеральные территории Рорайма и Амапа обрели статус штатов.

К исключительной компетенции Союза отнесен длинный перечень вопросов, содержащийся в статье 22 конституции, которая включает 24 пункта. Среди них гражданское, торговое, уголовное, процессуальное, избирательное, аграрное, морское, воздушное, космическое право, экспроприация собственности; регулирование использования водных ресурсов, энергетики, информации, телекоммуникаций и радиовещания, почтовая служба, денежная обращение, внешняя и межштатная торговля, установление руководящих направлений в национальной транспортной политике, регулирование вопросов, связанных с шахтами, месторождениями и минеральными ископаемыми; организация судебной власти, прокуратуры, национальной обороны и др. Впрочем, дополняющий закон может разрешить штатам законодательно устанавливать в некоторых указанных областях.

Конституция (ст. 23) установила совместную сферу компетенции Союза, штатов и муниципалитетов и федерального округа, распределение которой, а точнее, сотрудничество в которой опять-таки передано в ведение дополняющего закона. К сфере такой компетенции отнесено наблюдение за соблюдением конституции, законов и существующих демократических институтов, охрана достопримечательностей, имеющих историческую, художественную и культурную ценность, памятников, естественных пейзажей, сохранение лесных богатств, фауны и флоры и др.

Наконец, третья сфера компетенции, установленная основным законом, - конкурирующая компетенция Союза, штатов и федерального округа, к которой, в частности, отнесено трудовое, исправительное, экономическое и градостроительное право, некоторые бюджетные вопросы, образование, культура, обучение и спорт, защита юношества и др. В этой сфере федерация устанавливает только общие принципы, а детальное регулирование отнесено к ведению штатов и местных органов власти.

Основной закон предусмотрел и достаточно полное распределение компетенции в налоговой сфере, определив уровень налогов и характер налогов, поступающих в распоряжение федерации, штатов и муниципалитетов (ст. 153-156). Хотя и произведено некоторое перераспределение налоговых поступлений (федерация потеряла 17% поступлений в первое время; они увеличатся до 22% к концу третьего года после вступления в силу конституции 1988 г.), все же налоговые полномочия штатов и муниципалитетов остались минимальными.

Штаты, в принципе, обладают компетенцией, которая не отошла к центральной власти (ст. 25 № 1), т.е. остаточной компетенцией. Каждый штат имеет свою конституцию, которая, однако, должна соответствовать принципам федерального основного закона. Система органов власти и управления в штатах во многом "списана" с федеральной системы. Каждый штат имеет однопалатное законодательное собрание; губернатор штата является главой правительства. Штаты имеют собственную судебную систему, действующую на основе принципов, установленных федеральной конституцией.

Бразилия включает примерно 4300 муниципалитетов, которым предоставляется право самостоятельного управления во всем, что относится к их интересам. Например, муниципалитеты обладают "политической, административной и финансовой автономией и имеют право самоорганизации в соответствии с органическим законом на основе принципов, установленных федеральной и настоящей конституцией", - говорится в статье 144 основного закона штата Сан-Паулу от 5 октября 1989 г. Центральной фигурой в муниципальном управлении является префект - глава местной администрации; он исполняет решения совета муниципалитета.

Федеральные территории обладают собственной административной и судебной организацией; в их состав входят муниципалитеты. Если на федеральной территории проживает более ста тысяч человек, то в ней действует избирательная территориальная палата с консультативными функциями.

Бразильская федерация носит Нейтралистский характер не только потому, что важнейшие сферы регулирования отданы в ведение федеральных властей, но и потому, что последние имеют достаточно широкие возможности

вторгаться в дела штатов. Федеральное вмешательство закреплено в статьях 34-36 основного закона страны. Основания вмешательства весьма многочисленны - от совершенно конкретных до самых расплывчатых: поддержание национальной целостности, предотвращение иностранного вмешательства, компрометация публичного порядка, свободное осуществление полномочий властей, поддерживающих единство федерации, обеспечение конституционных принципов - республиканская форма правления, представительная система и демократический режим, права человека, муниципальная автономия, а также неуплата в течение двух и более лет финансовой задолженности федерации, невыполнение федеральных законов или решений судебных органов или создание помех нормальной работе судебных, исполнительных или законодательных органов. При использовании различных оснований введения состояния федерального вмешательства участвуют разные органы - Федеральный верховный суд, Верховный избирательный трибунал. Генеральный прокурор Республики и т.д., - но во всех случаях при введении такого состояния устанавливается юридическое и политическое верховенство федерации над органами штата. Такое вмешательство - важный инструмент в руках исполнительной власти Союза, по инициативе которой оно и вводится. Институт вмешательства в дела муниципалитетов в равной мере предусмотрен и в конституциях штатов

Судебная система

Судебная система строится в соответствии с конституционным принципом разделения властей. Судебные органы независимы подчиняются только закону. Основной закон 1988 г. усилил эту независимость, установив принцип административной и финансовой автономии судебной власти (ст. 99), а для того, чтобы придать эффективность этому принципу, первый параграф названной статьи уполномочивает органы судебной власти составлять свой собственный бюджет.

На вершине судебной иерархии находится Федеральный верховный суд, включающий одиннадцать членов, подбираемых из числа граждан, возраст которых от 35 до 65 лет, и обладающих выдающимися знаниями в области юриспруденции и имеющих безукоризненную репутацию. Судьи назначаются Президентом Республики с согласия Федерального сената; для выражения согласия требуется получение абсолютного большинства голосов. Функции Федерального верховного суда разноплановы. Прежде всего, он является конституционным судом в отношении федеральных или штатных законов и актов. Конституция 1988 г. расширила возможности обжалования в порядке конституционности, предоставив такое право Президенту Республики, Президиумам обеих палат Национального конгресса, президиумам законодательных собраний штатов, губернаторам штатов, Генеральному прокурору Республики, политическим партиям, представленным в Национальном конгрессе, профсоюзам или профессиональным национальным ассоциациям.

В качестве органа конституционного контроля этот суд рассматривает споры между государством и штатами, между государством и федеральным округом, между штатами и округом. К ведению Федерального верховного суда относится рассмотрение вопросов о выдаче по просьбе иностранных государств, рассмотрение споров между иностранным государством, международной организацией и федерацией, штатом, федеральным округом или территорией.

В качестве суда первой инстанции Федеральный верховный суд рассматривает дела об уголовных преступлениях высших должностных лиц государства - Президента Республики, вице-президента, членов Национального конгресса, собственных членов и Генерального прокурора Республики, а также министров штатов, когда об этом постановляет Федеральный сенат, а также членов высших трибуналов. Счетного трибунала, глав постоянных дипломатических миссий.

Федеральный верховный суд рассматривает в порядке habeas data акты Президента Республики, Президиумов обеих палат Национального конгресса. Счетного трибунала Союза, Генерального прокурора Союза и самого Федерального верховного суда. Этому органу принадлежат и некоторые функции судебного характера - он рассматривает дела о политических преступлениях, некоторые дела о защите прав граждан в порядке habeas corpus.

Конституция 1988 г. учредила Высший трибунал правосудия (Superior Tribunal de Justicia), передав ему часть полномочий, которые до издания конституции осуществлял Федеральный верховный суд. Члены этого трибунала числом 33 назначаются Президентом Республики с одобрения Сената из числа бразильских граждан в возрасте от 35 до 65 лет, обладающих выдающимися юридическими знаниями и пользующихся безупречной репутацией. Высший трибунал правосудия рассматривает по первой инстанции уголовные дела в отношении губернаторов штатов и федерального округа, а также большой группы членов судов, включая членов трибуналов правосудия штатов и федерального округа, членов счетных трибуналов штатов и округа и др. дела при осуществлении процедуры habeas data в отношении актов министров штатов и собственных решений, а также при защите прав граждан, в частности, при осуществлении процедуры habeas corpus. Этот же суд рассматривает споры о подсудности между федеральными трибуналами, споры между судебными и административными властями федерации; он проверяет уголовные дела, рассмотренные федеральными судебными органами и может аннулировать решения областных судов.

Конституция 1988 г. провела реформу промежуточного звена судебной власти. Она упразднила Федеральный апелляционный трибунал, судьи которого были переведены во вновь учрежденный Высший трибунал правосудия, и учредила областные трибуналы (Tribunais Regionais Federais - ст. 107), к которым перешла функция апелляционной инстанции в случаях, когда затрагиваются интересы федерального правительства или стороны процесса. Они рассматривают дела в порядке процедуры habeas data в отношении собственных решений и федеральных судей и некоторые другие дела.

Низшей инстанцией в федеральной системе являются федеральные судьи, рассматривающие ряд гражданских и уголовных дел.

На федеральном уровне в Бразилии действует ряд специализированных трибуналов - трибуналы и судьи по трудовым делам, избирательные трибуналы, военные трибуналы и судьи по военным делам.

Наконец, на низших ступенях судебной иерархии имеются специальные трибуналы по разбору гражданских дел небольшой сложности и уголовных дел небольшой общественной опасности (ст. 98 п. 1 конституции 1988 г.). Такие суды были сначала учреждены в некоторых бразильских штатах, например, в Сан-Палу и в Риу Гранда-ду-Суп.

Каждый штат имеет свою собственную судебную систему; суды пользуются финансовой и административной автономией. Например, в наиболее населенном штате Минас-Жерайс учреждены трибуналы правосудия (Tribunal de Justicia), трибуналы первой инстанции (Tribunais de Alada), трибунал и судьи по военным делам, трибуналы присяжных (Tribunais do Juri), органы мировой юстиции. В штатах, как и на федеральном уровне, возможно обжалование законов штата и актов муниципальных органов по мотивам их несоответствия основному закону этого штата.

Глава 12. Политические институты и конституционное право Китайской Народной Республики

Общая характеристика конституционного права КНР

Современное конституционное право Китая отражает национальную специфику и историческую уникальность государственности Китая, особенности китайского варианта модернизации тоталитарно-бюрократического общества.

В силу политических, исторических и социальных причин значительное место в Китае всегда занимал традиционализм. "Китайский законодатель исходит из концепции создания современной законодательной базы только в случаях дальнейшей неспособности традиционализма регулировать ту или иную область общественных отношений"¹ - отмечает Э.З.Имамов. Период культурной революции и правового нигилизма также не способствовал развитию конституционного права. До конца семидесятых годов оно носило фрагментарный характер: акты, детализировавшие Конституцию, были немногочисленными и не составляли целостную систему. Некоторые особо важные институты вообще не имели правового оформления, например, институт гражданства. С момента отмены в 1949 г. гомиьдановского закона о гражданстве и до принятия действующего закона о гражданстве 1980 г. этот институт не имел законодательного оформления, и вопросы гражданства решались "согласно обычаю и политическим установкам".

Реализация концепции "социалистически модернизируемого общества", проведение экономической реформы стимулировали законодательскую деятельность: были приняты законы, регулирующие организацию деятельности государственных органов, детализированы в текущем законодательстве конституционные нормы об экономической системе, отдельные аспекты правового статуса личности. Все это привело к созданию относительно целостной системы нормативных актов, которая отодвинула традиционалистское регулирование на второй план. В российской литературе отмечалось, что "в Китае все более актуальным становится не поддержание нормами морали и обычаев действующих правовых норм, а обратная задача - защита при помощи закона тех отношений, которые традиционно были лишь объектом морального воздействия, сейчас оказавшегося неэффективным"².

Конституционное право КНР как отрасль национального права обладает целым рядом характерных особенностей. Прежде всего, поскольку оно является отраслью социалистического права, оно проникнуто соответствующими идеями. В конституционном праве нашли отражение все основные концепции и постулаты социалистического "конституционализма", руководящая роль коммунистической партии, социалистическое народовластие, социалистическая законность, - классовая борьба и др. Цели и задачи конституционно-правового регулирования определяются перспективами строительства социализма, сформулированными в конституции 1982 г.: "В дальнейшем коренная задача государства - общими силами осуществить социалистическую модернизацию. Народы всех национальностей Китая, руководимые Коммунистической партией Китая и вооруженные марксизмом-ленинизмом, идеями Мао Цзэдуна, будут и впредь отстаивать демократическую диктатуру народа и социалистический путь, постоянно совершенствовать различные социалистические институты, развивать социалистическую демократию, укреплять социалистическую законность, с тем, чтобы... превратить нашу страну в высокоцивилизованное, высокодемократическое социалистическое государство".

Для социалистического права характерна насыщенность нормативных актов нормами-принципами, нормами-пожеланиями, различного рода сентенциями (типа "не трудящийся да не ест"), которые создают идеалистическую картину гармоничного общества.

Все это присуще и конституционному праву КНР. Такого рода нормы встречаются на конституционном уровне, например, в ст. 27 Конституции записано: "Все государственные органы и государственные служащие должны опираться на народ, постоянно поддерживать тесные связи с народом, прислушиваться к мнениям и предложениям масс, находиться под их контролем, отдавать все силы служению народу". Мало того, что в этой статье одни положения поглощают другие (поддержание тесных связей с народом предполагает учет мнения и предложений масс, в противном случае непонятно, что понимается под этими самыми "связями с народом"), она содержит один из шедевров социалистического "конституционализма" - формулу "государственные служащие... должны... находиться под контролем народа". С логической точки зрения она не поддается анализу, т.к. если это норма моралите обеспеченная правовым механизмом, то какой смысл включения ее в конституцию; если же такой механизм контроля существует, то почему не записать "государственные служащие находятся под контролем народа" и очертить формы этого контроля? Сомнения в существовании такого реального контроля усиливаются при анализе закрепленной в ч. 1 этой же статьи обязанности бороться с бюрократизмом, возложенная на... те же государственные органы (?!).

Еще чаще нормы такого рода встречаются в текущем законодательстве и подзаконных актах. Ст. 41 Закона об организации ВСНП КНР гласит: "Депутаты должны отдавать все (?!) силы служению народу". Ст. 7 Закона КНР об организации народной прокуратуры устанавливает: "Работники народных прокуратур различных ступеней должны быть верны истине, закону и делу социализма, всем сердцем, всеми помыслами служить народу". В соответствии со ст.ст. 8, 3 и 2 Временного Положения КНР об адвокатуре адвокатами могут стать только граждане "горячо"?! любящие КНР", при выполнении своих функций адвокат должен "быть верным делу социализма и интересам народа". Более того, "всей своей деятельностью адвокат должен пропагандировать преимущества социалистического строя" (?!). Еще более сложная сентенция зафиксирована в ст. 1 УК КНР: "УК КНР разработан на основе руководящего курса идей марксизма-ленинизма, идей Мао Цзэдуна, на основании Конституции, в соответствии с политической сочетания наказания и прощения, с учетом конкретного опыта осуществления народами всех национальностей нашей страны демократической диктатуры народа, руководимой рабочим классом и основанной на союзе Рабочих и крестьян, т.е. диктатуры пролетариата и проведения социалистической революции, социалистического строительства и сложившейся реальной обстановки".

Дело состоит, однако, в том, что такого рода нормы не рассчитаны на правовой и логический анализ, они должны приниматься на веру.

Особенностью конституционного права Китая является наличие актов, носящих экспериментальный, временный характер, издаваемых "в опытном порядке". Причем такие акты издаются почти на всех уровнях органов власти. Практика издания временных актов обосновывается сложностями выработки оптимального варианта правового регулирования общественных отношений в стране с более чем миллиардным населением и острыми социальными проблемами. Акты временного характера после более или менее долговременной апробации могут быть заменены постоянными. Так, действующее Положение об удостоверениях личности от 6 сентября 1985 г. заменило аналогичное Положение 1984 г., вводимое для применения в опытном порядке. По сравнению с опытным образцом, был опущен ряд деталей, касающихся порядка выдачи документов.

Своеобразием отличается и решение вопроса о выборе формы акта и их иерархии при регулировании конституционно-правовых отношений. Одни и те же общественные отношения для разных групп населения могут регулироваться актами разного уровня.

Типичный пример этого - регулирование избирательного права.

Участие в выборах для основной части граждан регулируется Законом о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей КНР, принятым Всекитайским собранием народных представителей, а для военнослужащих и членов их семей, штатных и внештатных рабочих и служащих в армии - Постановлением о порядке проведения выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей (далее ВСНП - Г.А.) и в местные собрания народных представителей различных ступеней, принятым Постоянным комитетом ВСНП. Причем следует иметь в виду, что особенно по государственной системе КНР является официальное признание обоих этих органов законодательными (ст. 58 конституции КНР). И ВСНП и Постоянный комитет ВСНП принимают законы, поэтому ничто не мешало Постоянному комитету принять закон для регулирования выборов в армии. Можно только предположить, что с точки зрения китайского законодателя это как бы частный аспект выборов, не заслуживающий урегулирования в форме

¹ Имамов Э.З. К характеристике правосознания и права Китайской Народной Республики // Советское государство и право. М., 1988. № 4. С.

² Куманин Е.В. Юридическая политика и правовая система Китайской Народной Республики. М., 1990. С. 61.

закона. В таком случае можно говорить и о своеобразии представлений о значимости тех или иных общественных отношений. Нельзя не отметить в связи с данным примером и еще один момент. В п. 3 ст. 62 конституции КНР говорится о том, что ВСНП "принимает уголовные и гражданские законы, законы о государственной структуре и другие основные законы и вносит в них изменения", а Постоянный Комитет ВСНП "принимает законы и вносит в них изменения, за исключением тех, которые должны приниматься ВСНП" (п. 2 ст. 67 конституции КНР). Строго следуя логике этих норм, можно было бы предположить, что принятие Закона о выборах в ВСНП является признанием его одним из основных законов, которые должны приниматься ВСНП, и, следовательно, все однородные общественные отношения, связанные с выборами должны регулироваться именно законом ВСНП. Но эта логика европейской законности в данном случае неприменима. В КНР существует практика утверждения актов исполнительного органа решением законодательного, например, "Постановление Государственного совета по вопросам трудового воспитания" было утверждено Постоянным комитетом ВСНП: издания законодательным органом дополнением к акту исполнительного, например, "Дополнительные установления к Постановлению Государственного совета по вопросам трудового воспитания", утвержденные Постоянным комитетом ВСНП. Причем во втором акте прямо указывается, что данным актом (Постоянного комитета ВСНП) вносятся дополнительные установления в Постановление Государственного совета. Из всего этого следует, что в КНР не придается большого значения поддержанию иерархии правовых актов, что на практике приводит к характерному для социалистического государства всевластию инструкции и усмотрения административных органов.

Следует отметить, что в КНР нет четкой границы между правовым актом и политической директивой. Положения неправового содержания встречаются в законах; например, в Законе КНР об организации народной прокуратуры говорится, что прокуроры должны "проводить в жизнь линию масс, прислушиваться к мнениям масс, находиться под контролем масс"; ст. 7). Некоторые законы насыщены такого рода положениями в высшей степени; например, в Законе КНР об охране окружающей среды имеется глава 3 "Предотвращение загрязнения и нанесения другого общественного ущерба", в которой содержатся предписания следующего характера: "активно испытывать и применять такую технологию и промышленные изделия, которые не вызывают загрязнения" (ст. 18), "постепенно совершенствовать сеть городской канализации и очистные сооружения" (ст. 20), "активно развивать высокоэффективные агрохимические препараты с низкой или частично остающейся токсичностью" (ст. 21), "усилить контроль за шумом и вибрациями в городах и в промышленности" (ст. 22) и другие без конкретного адресата.

Что же касается механизма обеспечения этих положений, то он либо отсутствует, либо только контурно намечен, либо содержится в других правовых актах, главным образом, административно-правового характера.

В еще большей степени это характерно для постановлений Постоянного Комитета ВСНП и Государственного Совета. Например, "Постановление Государственного Совета о внедрении курса на урегулирование народного хозяйства на предприятиях коммун и производственных бригад" изобилует положениями, сформулированными таким образом: "Если мы хотим твердо подчинить общую обстановку в целом проведению урегулирования и уважать право на самоуправление коммун и производственных бригад, необходимо предпринять серьезные шаги, наладить исследование и изучение обстановки, разобраться в обстановке и развивать их активную роль, ограничить пассивность, расширить непосредственные связи, развивать их на здоровой основе".

Сложно, а то и просто невозможно провести отличие по содержанию, форме и последствиям между документами ЦК КПК и такими, например, актами Государственного совета как "Некоторые политические установки Государственного совета об индивидуальных хозяйствах в городах и поселках, не связанных с сельским хозяйством".

Главным источником государственного права Китая является конституция 1982 г., состоящая из введения и четырех глав.

Документ - сравнительно небольшой по объему (138 статей).

Во введении дана краткая характеристика пути, пройденного Китаем, а также ставится задача социалистической модернизации общества. Характерной чертой преамбулы является закрепление в ней роли отдельных личностей в истории Китая: в настоящее время аналогичные нормы имеются в конституциях очень небольшого числа стран (Куба, КНДР). Данное еще в 1957 г. Мао Цзэдуном указание о необходимости деления общества на "народ" и "врагов" нашло отражение в следующем фрагменте введения: "Китайский народ должен будет вести борьбу против внутренних и внешних вражеских сил и элементов, которые подрывают наш социалистический строй". Конституция настаивает на ведении борьбы с врагами "в течение длительного времени", но сам образ врага дан достаточно неопределенно, так как там же и указывается, что эксплуататоры, как класс, ликвидированы. Это положение можно рассматривать и как рецидив прежних представлений о мире, и как резервное конституционное оправдание возможных репрессий.

Конституционное регулирование внешней политики исходит из тезиса "Будущее Китая тесно связано с будущим всего мира". Подчеркивается независимость и самостоятельность внешней политики и закрепляются пять принципов ее осуществления (взаимное уважение суверенитета и территориальной целостности, взаимное ненападение, невмешательство во внутренние дела друг друга, равенство и взаимная выгода, мирное сосуществование). Китай развивается с другими странами дипломатические отношения, экономический и культурный обмен, укрепляет сплоченность с народами различных стран мира, поддерживает справедливую борьбу угнетенных наций и развивающихся стран, прилагает усилия в деле сохранения мира во всем мире и содействия прогрессу человечества. Рецидивом прежних подходов к внешней политике, хотя и в сильно смягченном варианте, является положение о том, что Китай "решительно выступает против империализма, гегемонизма и колониализма".

Первая глава конституции ("Общие положения") содержит характеристику государственного строя КНР как социалистического, роли государства и народа, принципов деятельности государственных органов, экономической системы, функций государственных органов в области науки, культуры, физкультуры и спорта; кроме того, изложена система административно-территориального деления КНР. В этой же главе урегулирован один из аспектов правового положения человека в КНР: содержатся положения об охране законных прав и интересов иностранцев, обязанность иностранцев соблюдать законы КНР, а также возможность предоставления убежища иностранцам, вынужденным эмигрировать по политическим причинам.

Вторая глава ("Основные права и обязанности граждан") содержит перечень основных прав и свобод граждан, а также их обязанности. В этой главе имеются традиционные нормы (право на труд, на отдых, на образование и т.п.) и специфические, характерные именно для Китая и вытекающие из особенностей его недавней истории (запрет подвергать граждан оскорблениям, клевете, ложным обвинениям и травле).

Третья глава ("Государственная структура") наиболее обширна и делится на 7 разделов, посвященных правовому статусу различных государственных органов.

Четвертая глава ("Государственный флаг, государственный герб, столица") состоит из трех статей, посвященных соответствующим символам государства и столице.

Изменения в конституции вносятся по предложению Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей или 1/5 числа депутатов ВСНП и принимаются большинством в 2/3 числа всех депутатов ВСНП (в отличие от обычных законов и решений, принимаемых простым большинством всех депутатов ВСНП).

Конституционные основы общественного строя КНР

Современный этап развития китайского общества оценивается в Китае как "начальная стадия социализма" (XIII съезд КПК, октябрь 1987 г.), которая продлится около ста лет (отсчет ведется от середины пятидесятых годов).

Политическая система КНР включает институты различного уровня и значения: Коммунистическую партию Китая, другие политические партии и организации, государство и народный фронт.

Доминирующей и руководящей силой политической системы является КПК; это нашло отражение в конституции КНР. Для политической системы КНР характерно тесное переплетение партийных и государственных функций, КПК и государства. Хотя в КНР поставлена задача разграничения партийных и государственных функций, на практике она не решена. В ходе политической реформы постепенно упраздняются политические группы министерств и ведомств. Партийные комитеты предприятий и учреждений переводятся в подчинение территориальных партийных органов. Однако, проводимые преобразования не затрагивают практику выработки КПК обязательных для всего общества политических установок.

В китайской официальной литературе подчеркивается "главным образом" идеологический и политический характер руководства КПК. Сконцентрировав волю китайского народа, партия вырабатывает свою позицию и политические установки, которые затем, согласно законной процедуре, на основе решения ВСНП становятся законами и решениями государства". В Отчетном докладе ЦК КПК на XIV съезде КПК (октябрь 1992 г.) отмечалось, что "в корне ошибочны и крайне вредны любые взгляды и действия, которые ставят под сомнение ее (КПК) руководящую роль, содействуют преуменьшению или отрицанию ее значения как правящей партии"

Помимо КПК в Китае существует еще восемь партий, объединяющих различные слои общества: Революционный комитет гоминьдана Китая, Демократическая лига Китая, Ассоциация содействия развитию демократии Китая, Рабоче-крестьянская демократическая партия Китая, Партия Чжигундан ("Партия стремления к справедливости"). Общество Цзюсань ("Общество 3 сентября"). Лига демократической автономии Тайваня, Всекитайская ассоциация промышленников и торговцев. В отношении этих партий проводится курс на "длительное существование и взаимный контроль, откровенное высказывание друг другу своего мнения и готовность делить славу и позор"

В китайской литературе отмечается, что в последнее время деятельность этих партий оживилась: прошли после длительного перерыва съезды этих партий, активизировалась их работа в массах. Вместе с тем говорить о реальной многопартийности применительно к КНР рано: в осуществлении политической власти эти партии не принимают реального участия. Декоративный характер этих партий проявляется в разрыве между названием и целями партии и ее социальной базой. Наиболее характерный пример - Рабоче-крестьянская демократическая партия Китая, членами которой, в основном, являются медики, что нашло отражение в уставе партии. Фантом многопартийности придает значительное своеобразие политической системе Китая. В документах XIV съезда КПК подчеркивалось, что необходимо учитывать китайскую специфику, исключая "многопартийность и парламентаризм западного образца"

Государство характеризуется в конституции как "социалистическое государство демократической диктатуры народа, руководимое рабочим классом и основанное на союзе рабочих и крестьян. Социалистический строй есть основной строй Китайской Народной Республики. Запрещается любым организациям или отдельным лицам подрывать социалистический строй" (ст. 1). Лапидарная формула "Вся власть в КНР принадлежит народу", закрепленная в ч. 1 ст. 2, конкретизируется во 2 и 3 частях данной статьи. Прежде всего осуществление государственной власти народом происходит через ВСНП и местные собрания народных представителей различных ступеней. Что же касается форм непосредственного осуществления народом власти, то они только угадываются в довольно уклончивой формулировке "народ в соответствии с положениями закона различными путями и в различных формах управляет государственными, хозяйственными, культурными и общественными делами"

В конституции нашло отражение принцип демократического централизма в организации и деятельности государственных органов, причем особо оговаривается, что "разграничение полномочий центральных и местных органов проводится по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах при едином руководстве центра" (ст. 3). Ст. 5 конституции возлагает на государство обеспечение единства и соблюдения социалистической законности, оно охраняет и обеспечивает развитие важнейших общественных отношений: экономических, политических, духовных (ст.ст. 5, 7, 12-15 и др.).

Введение конституции КНР содержит упоминание об общественных организациях. К ним (так же, как и к политическим партиям) предъявляется требование соблюдать конституцию и законы (ст. 5). По китайским данным, в стране около 2000 различных союзов и объединений

Частью политической системы КНР является также народный фронт. В конституции отмечается, что "в ходе длительной революции и строительства уже сформировался руководимый Коммунистической партией Китая широкий патриотический Единый фронт различных демократических партий и народных организаций", и подчеркивается, что он будет "и впредь укрепляться и расширяться"

В КНР актуальным является вопрос о реформе политической системы. Еще на XIII съезде КПК был поставлен вопрос о необходимости демократизации общественного строя, преодоления бюрократии и беззакония, ликвидации феодальных пережитков, отказе от традиционного пожизненного пребывания на руководящих постах, выдвижение талантливого молодежи. Однако, известные студенческие выступления и негативный опыт постсоциалистических стран привели китайское руководство к идее постепенного и поэтапного проведения политической реформы, не допуская при этом ослабления руководящей роли КПК и ее монопольного пребывания у власти. КПК рассматривается как гарант стабильности, а поддержание стабильности - как одна из важнейших задач государства и общества. В официальной литературе Китая подчеркивается, что без порядка нельзя осуществить программу реформ: "В случае какой-либо смуты или бедствия право людей на существование неизбежно будет поставлено под угрозу. Поэтому необходимо обеспечивать стабильность в стране, продолжать следовать линии, зарекомендовавшей себя как эффективная"

В конституции КНР содержится обобщенная характеристика экономической системы Китая, сделан акцент на отсутствии эксплуатации человека человеком как сущностной черте новой экономики, закреплен принцип "от каждого - по способностям, каждому - по труду" (ст. 6). Поскольку в Китае предпринимаются усилия по формированию рыночной сферы функционирования государственных предприятий и других субъектов хозяйствования, на конституционном уровне нашло отражение вопрос о соотношении плана и рынка. Обсуждение этой проблемы началось в Китае со второй половины 1978 г. Ст. 15 конституции КНР гласит: "Государство на основе социалистической собственности ведет плановое хозяйство. С помощью всесторонне сбалансированных экономических планов и вспомогательной роли рыночного регулирования государство гарантирует пропорциональное, гармоничное развитие народного хозяйства"

Основы современных представлений китайцев о соотношении плана и рынка были заложены в Постановлении ЦК КПК о реформе экономической системы от 23 октября 1984 г., которое оценило экономику КНР как "плановое товарное хозяйство". В этом Постановлении прозвучал призыв отказаться от традиционного противопоставления планового хозяйства товарному: "Социалистическое плановое хозяйство обязано сознательно опираться на закон стоимости и применять его, оно является плановым хозяйством, основанным на общественной собственности. Полное развитие товарного хозяйства является неминуемым этапом развития общественного хозяйства, необходимым условием модернизации экономики нашей страны". Обосновывалось это также тем, что в силу особенностей и масштабов экономики КНР могут быть реальными только гибкие планы, и была поставлена задача осуществ-

¹ Права человека в Китае. - Пекин: Пресс-канцелярия Госсовета КНР, 1991. - С. 16.

² К итогам XIV съезда КПК. Круглый стол ИДВ // Проблемы Дальнего Востока. - М., 1993. - № 1. - С. 49.

³ Права человека в Китае. - Пекин: Пресс-канцелярия Госсовета КНР, 1991. - С. 17-18.

⁴ К итогам XIV съезда НПП. Круглый стол ИДВ // Проблемы Дальнего Востока. - М., 1993. - № 1. - С. 46.

⁵ Права человека в Китае. Пресс-канцелярия Госсовета КНР. Пекин, 1991. С. 20.

⁶ Там же. С. 10.

⁷ Экономическая реформа в КНР 1979-1984 гг. // Документы. Часть 1. М., 1988. С. 19.

влять управление "в крупных масштабах путем комплексной сбалансированности планов, путем урегулирования посредством экономических рычагов, а в мелких масштабах - предоставлять большую свободу и простор"¹. При этом указывалось на необходимость сокращения директивного планирования и расширения сферы "направляющего планирования". Этот курс был подтвержден и на XIII съезде КПК.

В основе конституционной формулы лежал тезис: "плановое хозяйство - основа, рыночное регулирование - дополнение", но в китайской экономической литературе не было однозначного толкования этого тезиса. Часть экономистов видела основу в директивном плане, часть - в плановом управлении (как директивном, так и направляющем). Некоторые считали, что этот тезис следует понимать в смысле планового рынка как основы"².

Социалистический характер экономики Китая проявляется, по мнению китайских экономистов, прежде всего в доминировании государственной собственности в народном хозяйстве страны и ведущей роли принципа распределения по труду.

Политическая установка КПК на создание социалистической рыночной экономики получила конституционное оформление. Ст. 15 основного закона КНР в редакции 1993 г. гласит: "Государство осуществляет социалистическое рыночное хозяйство. Государство усиливает законодательную деятельность в области экономики, совершенствует макрорегулирование.

Государство в соответствии с законом запрещает любым организациям или отдельным лицам нарушать экономический строй общества".

Многообразие форм собственности в Китае прямо связывается с особенностями переходного периода. Конституционное регулирование отражает разрешительный подход к формам собственности, т.к. упор делается на закрепление правового статуса отдельных форм собственности, далеко не равноправных. Так, в конституции закреплено, что основа социалистической экономической системы КНР - социалистическая общественная собственность на средства производства, то есть общенародная собственность и коллективная собственность трудящихся масс (ст. 6); государственный сектор экономики - "руководящая сила в народном хозяйстве" (ст. 7); различные формы кооперативной собственности рассматриваются как социалистический сектор хозяйства (ст. 8), а единичные хозяйства городских и сельских тружеников определяются как дополнение к социалистическому общественному хозяйству (ст. 11).

Стремление создать стабильную обстановку для проведения экономической реформы предопределило и другую особенность китайской конституции. В Китае частное хозяйство определяется как дополнение к социалистическому общественному хозяйству (ст. 11); в 1988 г. эта статья была дополнена следующим образом: "Государство допускает существование и развитие частного хозяйства в пределах, установленных законом. Частное хозяйство является дополнением к социалистической экономике, основанной на общественной собственности. Государство охраняет законные права и интересы частного хозяйства, направляет его деятельность, осуществляет контроль и управление".

Закрепление на конституционном уровне роли частного предпринимательства является официальным признаком эффективности данного сектора экономики; это новый момент в практике государства, идущего по социалистическому пути.

Конституция КНР разрешает также иностранцам вкладывать капиталы в экономику Китая (ст. 18). Китай использует все формы привлечения иностранного капитала как в ссудной, так и производительной форме. По американским оценкам, в 1979-1986 гг. общая сумма притока капитала в КНР достигла почти 29 млрд. долларов, из которых около 72% пришлось на займы и кредиты, а 28% - на прямые инвестиции³. Однако доля предприятий с участием иностранного капитала в валовом производстве страны невелика и составляет около 2%.

Государственное право КНР и партийные документы оперируют крупными социально-структурными общностями как наиболее значимыми для китайского общества и для управления им используются такие привычные для социалистического "конституционализма" понятия, как классы, рабочие, крестьяне, интеллигенция. Так, во введении конституции КНР в 1982 г. записано, что "в деле социалистического строительства необходимо опираться на рабочих, крестьян и интеллигентов". Действительно, в период господства идеалов "большого котла" и "железной площадки", нивелировки потребностей населения и искусственного поддержания однородности их интересов, классы выступали как наиболее социально значимые структуры китайского общества.

Экономическая реформа стимулировала осознание специфичности интересов различных слоев и групп. Исследования социологов показывают, что представители различных слоев населения все чаще идентифицируют себя не с каким-либо классом (а, следовательно, не поддерживают его политические и социальные установки и программы), а с иными социо-культурными общностями (по национальности, образованию, возрасту и т.д.), все отчетливее осознают свои специфические интересы молодежи, формируются этноконфессиональные общности; кадровые специалисты, служащие государственного аппарата, преподаватели все чаще пишут о превращении интеллигенции в самую прогрессивную общественную силу.

Конституционно-правовой статус граждан в КНР

Правовой статус человека в КНР зависит от того, к какой категории относится данное лицо: к гражданам, иностранцам или лицам без гражданства. Причем иностранцы и апатриды даже формально не приравнены к гражданам в какой-либо части прав и свобод. Ст. 32 конституции гласит: "Китайская Народная Республика охраняет законные права и интересы иностранцев, находящихся в Китае; находящиеся в Китае иностранцы должны соблюдать законы КНР".

Другие категории лиц для китайского конституционного права не имеют значения, т.к. в КНР последовательно проводится принцип непризнания двойного гражданства.

Конституция 1982 г. - первая конституция социалистического периода, в которой употребляется термин "гражданин". Ст. 33 конституции устанавливает: "Все лица, имеющие гражданство КНР, являются гражданами КНР". Закон о гражданстве конкретизирует эту норму. Китайскими гражданами считаются: 1) лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории Китая; 2) лица, оба или один из родителей которых являются китайскими гражданами и которые родились на территории другой страны (однако, если дети приобрели гражданство другой страны, то они не приобретают гражданства Китая, например, в случае, если в другой стране действует "принцип почвы"). Родившиеся на территории КНР дети постоянно проживающих в Китае апатридов приобретают китайское гражданство. Иностранцы и лица без гражданства могут быть приняты в гражданство КНР, для этого они должны "проявить готовность соблюдать Конституцию и законы страны" и отвечать одному из нижеперечисленных условий: иметь близких родственников среди китайских граждан, постоянно проживать в КНР или иметь надлежащие основания (какие именно, закон не оговаривает; видимо, это отнесено на усмотрение администрации). Рассмотрение ходатайств о приобретении, утрате китайского гражданства и восстановлении в нем относится к компетенции министерства общественной безопасности КНР.

Граждане наделены в политической сфере правом избирать и избираться, свободой слова, печати собраний, союзов, личных шестивий и демонстраций, правом обращаться с критикой или предложениями в адрес любых государственных органов или государственных служащих.

¹ Там же. С. 18-19.

² Теоретические проблемы экономической реформы в КНР. М., 1988. С. 134-176.

³ Алексеев И.А., Нагорный А.А., Парканский А.Б. Американские китаеведы об экономике и политике Китая. - М., 1989. - С. 176-177.

⁴ Подпрб. см.: Зотов В.Е. Реформа в Китае глазами китайцев: опросы общественного мнения в КНР // Народы Азии и Африки. - М., 1989. - № 6. - С. 157-163.

В экономической и социально-культурной сфере закреплено право на труд, отдых, пенсионное обеспечение по старости, в случае болезни и нетрудоспособности, право собственности и наследования, право на образование, свобода научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях культуры.

Личные права и свободы на конституционном уровне представлены свободой и неприкосновенностью личности, неприкосновенностью чести и достоинства граждан, свободой совести, свободой и тайной переписки, неприкосновенностью жилища, правом на получение компенсации за ущерб, нанесенный государственными органами или государственными служащими, а также некоторыми правами, связанными с браком и семьей.

Конституционное регулирование правового статуса человека в КНР отличается рядом особенностей.

1. В конституционном перечне отсутствует целый ряд важнейших прав и свобод, в большинстве стран вынесенных на этот уровень. Прежде всего это право на жизнь. Вполне понятно, что ценность человеческой жизни в государстве с миллиардным населением и тоталитарным строем не высоко, независимо от того, закреплено в конституции право на жизнь или нет. Здесь китайская Конституция просто следует традиции социалистического конституционализма не закреплять это право, традиции, самой по себе многое говорящей о государстве и его строе.

Формулируя право на жизнь, современному законодателю приходится проводить грань между правом родителей свободно решать вопрос о рождении ребенка и правом эмбриона на жизнь. Китайский подход к этой проблеме вряд ли может быть описан в общецивилизационных терминах. Быстрые темпы роста миллиардного населения создают реальную опасность для обеспечения нормального жизненного уровня населения. В Китае более 25% прироста национального дохода идет на нужды нового родившегося населения¹, что осложняет решение задачи повышения жизненного уровня населения. В КНР активно проводится политика планирования рождаемости по формуле "один ребенок - в городской семье, два ребенка - в сельской семье" (эта формула для ханьцев, для национальных меньшинств нормы выше), Ст. 25 конституции гласит: "Государство осуществляет планирование рождаемости с тем, чтобы привести рост населения в соответствие с планами экономического и социального развития". Такая политика включает предоставление льгот по снабжению, кредитных, налоговых и других льгот семьям, соблюдающим требования государства, и целый ряд мер; к нарушителям политики планирования рождаемости, в частности, при рождении второго ребенка в городской семье родители должны выплатить в фонд государства штраф в размере 3-4 тысяч юаней². Эта политика КНР не пользуется популярностью в международном сообществе, поскольку означает ограничение прав человека, но позволяет китайскому руководству смягчить противоречие между чрезмерным ростом населения и сравнительно низким уровнем экономического и социального развития. Планирование рождаемости нашло отражение на конституционном уровне не только как сфера деятельности государства, но и как обязанность семьи: ст. 49 конституции устанавливает: "Супруги - муж и жена - обязаны осуществлять планирование рождаемости".

Другой аспект права на жизнь - в виде запрета или ограничения смертной казни также не мог найти отражения на конституционном уровне. В КНР довольно широко по современным меркам применяется названная мера наказания за уголовные преступления (за поджоги, взрывы, затопления, отравление либо совершение других опасных действий, повлекших смерть или тяжкие телесные повреждения либо причинившие крупный ущерб общественной и личной собственности, умышленное убийство, изнасилование, грабеж общественной и частной собственности, "коррупция в отношении общественной собственности" работников государственных органов и некоторые другие); кроме того, смертная казнь применяется к т.н. "контрреволюционным преступлениям".

Следует, однако, отметить, что отсутствие конституционного закрепления права на жизнь не означает полного отсутствия его защиты в текущем законодательстве. Право на жизнь в Китае защищается нормами УК, ГК, законодательством об охране окружающей среды, законодательством об обеспечении безопасности на транспорте, контроле за качеством продуктов питания. Более того, для Китая характерно в обычных условиях обеспечение охраны права на жизнь и суровыми административными мерами.

Не нашла отражения на конституционном уровне и свобода мысли. Однако в конституции имеется целый ряд норм, регулирующих задачи государства в духовной области, например, развивать "депо социалистического просвещения" (ст. 19), развивать литературу, искусство, печать, радио, телевидение, издательское дело, сеть библиотек, музеев, домов культуры и других учреждений культуры, "служащих делу народа и социализма", готовить различных специалистов, "служащих делу социализма" (ст. 22). Особенно выразительны нормы ст. 24: "Государство усиливает строительство социалистической духовной культуры путем широкого распространения высоких идеалов, нравственного и культурного воспитания, воспитания в духе соблюдения дисциплины и законности, путем выработки и осуществления всевозможных правил и памяток для разных категорий населения города и деревни.

Государство выступает за общественную мораль, для которой характерна любовь к Родине, народу, труду, науке, социализму, проводит в народе воспитание в духе патриотизма, коллективизма и интернационализма, коммунизма, воспитание на основе диалектического и исторического материализма, ведет борьбу против буржуазной, феодальной и прочей тлетворной идеологии". В таком контексте сама идея свободы мысли выглядит неуместной.

Необходимо иметь в виду, что вообще все, связанное со свободой, воспринимается китайцем через призму традиции неизбежного в условиях "скученности" многочисленного населения общественного контроля. Эта многовековая традиция была усилена и развита в условиях социалистического государства в систему контроля за мировоззрением граждан. Ярko характеризует особенности политического мышления китайца такой пример. Термин либерализм переводится на китайский термином "цзыючжуи" собственно, это калька ("принципы свободы"). Но употребление этого термина в КНР специфично. "Китайское выражение "та фаньпа цзыючжуи" - "он допустил либерализм" не означает, что некто стал либералом, разделяет либеральные идеи, или, на худой конец, политически обвиняется в либерализме. Оно просто указывает на поступок, вызывающий неодобрение, возможно, на небольшое нарушение правил, например, на уклонение от участия в собрании, на котором надлежало присутствовать".

На конституционном уровне нашел отражение только один аспект свободы мысли - свобода вероисповедания. В соответствии со ст. 36 конституции, "Граждане КНР имеют свободу вероисповедания. Никакие государственные органы, общественные организации и отдельные лица не могут принудить граждан исповедовать или не исповедовать религию, не могут дискриминировать граждан за исповедание или неискповедание религии". В этой же статье установлена обязанность государства охранять нормальное отправление религиозной деятельности, указывается, что "никто не может использовать религию для нарушения общественного порядка, нанесения вреда здоровью граждан и в ущерб государственной системе образования". Кроме того, устанавливается принцип свободы религиозных организаций и религиозной деятельности от иностранного контроля. КНР - поликонфессиональная страна: в ней распространены даосизм, конфуцианство, буддизм, ламаизм, ислам, христианство, причем ни одна из религий не является доминирующей. В КНР создано восемь религиозных организаций общекитайского значения: Китайская ассоциация буддистов. Китайская исламская ассоциация. Ассоциация китайских католиков-патриотов, Китайская католическая административная комиссия. Китайская коллегия епископов. Комитет патриотического движения "За тройную независимость" (за автономию, экономическую независимость и автокефалию протестантской церкви) и Китайская христианская ассоциация; 164 религиозных организации провинциального значения и более 2000 уездных религиозных организаций".

¹ Права человека в Китае. Указ, соч. С. 85.

² Азия и Африка сегодня. М., 1994, № 4. С. 41.

³ Бергер Я. Права человека в Китае: всеобщность и специфика // Проблемы Дальнего Востока. М., 1993. № 3. С. 35.

⁴ Права человека в Китае. Указ, соч. С. 67.

2. Политические права сформулированы предельно кратко, без провозглашения традиционных для социалистического государственного права материальных гарантий, в отличие, скажем, наделенных такими гарантиями социально-экономических прав (особенно подробно урегулировано право на труд ст. 42).

3. Последствия "культурной революции" - периода террора и репрессий - наложили свой отпечаток на конституционные формулировки. Так, ст. 38 конституции устанавливает, что "запрещается каким бы то ни было способом подвергать граждан оскорблениям, клевете, ложным обвинениям и травле". Эта конституционная норма защищается уголовным законодательством Китая. В частности, ст. 138 УК КНР гласит: "Строго запрещается распространение клеветы на кадры, массы с использованием различных способов и средств. Каждый акт клеветы на Другого человека (в том числе на преступника) с учетом характера преступления, обстоятельств, последствий и степени вины влечет за собой уголовную ответственность виновного. Работники государственных органов, виновные в клевете, наказываются более строго". Имеется в УК и специальная статья, посвященная использованию получивших печальную известность в период культурной революции дацзыбао и сяоцзыбао (стенные газеты, написанные соответственно большими и малыми иероглифами) для оскорбления другого лица. В соответствии со ст. 145 УК такое действие влечет за собой лишение свободы на срок до трех лет, уголовный арест либо лишение политических прав.

4. К особенностям конституционного регулирования правового положения личности следует отнести и нормы о статусе китайцев, проживающих за границей, и китайцев-репатриантов.

Наличие данных норм показывает, какое большое значение придается в КНР связям с китайской диаспорой. В настоящее время в различных странах проживает около 30 млн. выходцев из Китая. Китайская эмиграция за рубежом контролирует капиталы в размерах, превышающих 400 млрд. долларов. Основным источником иностранных инвестиций в КНР являются китайцы, проживающие в Гонконге и Аомыне, их доля составляет около 4/5². Отсюда вполне понятным становится стремление китайского руководства иметь их в качестве друзей и те усилия, которые предпринимались в этом направлении.

В Конституции КНР содержится целый ряд норм, посвященных этому вопросу. Ст. 50 устанавливает, что: "КНР охраняет надлежащие права и интересы китайцев, проживающих за границей, законные права и интересы китайцев-репатриантов и членов семей китайцев, проживающих за границей". Кроме того, в статьях о правовом статусе ВСНП и Государственного совета также имеется упоминание о данной категории лиц: в соответствии со ст. 70 ВСНП создается специальная комиссия по делам китайцев, проживающих за границей, а п. 12 ст. 89 устанавливает, что Государственный совет "охраняет надлежащие права и интересы китайцев, проживающих за границей, охраняет права и законные интересы китайцев, вернувшихся из-за границы и их семей".

5. Китайские граждане и иностранцы наделены правом собственности, как уже указывалось ранее. Характерно, что данное право упоминается в главе II "Основные права и обязанности граждан", а регулируется в главе I "Общие положения" в связи с регулированием экономической системы Китая и форм собственности. Таким образом, в конституционной характеристике права собственности (и наследования) акцент сделан на его общественной функции, что соответствует доминированию коллективистских начал в жизни Китая. Известный лозунг Дэн Сяопина "Обогащайтесь!", который на Западе был бы воспринят с индивидуалистических позиций, в Китае приобрел общественный оттенок: официальная пропаганда подчеркивает, что обогащение части общества допускается с тем, что это поможет повысить жизненный уровень и другой, менее обеспеченной части.

6. Для конституции КНР характерно довольно подробное регулирование обязанностей граждан. К ним относятся: обязанность защищать единство государства и сплоченность всех национальностей страны; соблюдать конституцию и законы; хранить государственную тайну; беречь общественную собственность, соблюдать трудовую дисциплину и общественный порядок, уважать нормы общественной морали, охранять безопасность, честь и интересы родины, защищать отечество и отражать агрессию, платить налоги, а также соотнесенные и сформулированные с правом на труд и образование обязанности трудиться и учиться. Как видно из данного перечня, большая часть этих обязанностей носит ярко выраженный социалистический характер и отражает соответствующие реалии (например, обязанность трудиться или соблюдать трудовую дисциплину), а обязанность "отражать агрессию" является также конституционным воплощением учения Мао Цзэдуна о врагах.

В китайской литературе дается иная трактовка правового статуса личности в КНР. Обычно подчеркивается, что при оценке положения с правами человека в КНР нужно учитывать историю и действительность в этой стране; часто встречается и апелляция к представлениям китайского народа, которые и воплощены в законодательстве (в данном случае о роли партии не упоминается. КПК как бы отступает в тень, а правовой статус личности выступает как реализация интересов только народа): "У китайского народа сложились свои представления о правах человека, эти представления вытекают из исторических условий и конкретных реалий страны, основываются на длительном опыте. В соответствии с этими представлениями в Китае были разработаны соответствующие законы и политические установки"⁴.

С официальной точки зрения три характерные черты отличают правовой статус личности в КНР: 1) широкий охват населения ("Права человека являются ни достоянием меньшинства, ни отдельных классов и прослоек, а всех граждан Китая"); 2) справедливость ("В условиях социалистического строя, установленного в КНР, упразднена эксплуатация, ликвидированы эксплуататорские классы. Пользование гражданскими правами не встречает ограничений, связанных с имущественным положением, национальной и расовой принадлежностью, положением, родом занятий, социальным происхождением, вероисповеданием, образовательным цензом, оседлостью и др. Все граждане общества пользуются равными правами"); 3) реальность ("Права, которыми пользуются граждане в реальной жизни, идентичны тем, которые записаны в конституции и законах"⁵). Даже оставив на совести авторов последнее высказывание, нельзя не отметить, что то, что выдается за особенности правового статуса личности в КНР является общепризнанными нормами и страны, в которых они не признаются, составляют редкое исключение.

Иерархия жизненных ценностей рядового китайца и иерархия конституционных прав и свобод также существенно отличаются. Перечень прав и свобод в конституции КНР открывается избирательными правами, потом идет ряд других политических свобод (свобода слова, печати, собраний и т.д.), свобода вероисповедания, затем свобода личности, неприкосновенность чести и достоинства граждан. Однако, как отмечалось в российской литературе, политические свободы являются приоритетными скорее для интеллигенции, чем для основной массы граждан КНР. Традиционное сознание ставит на первое место право на жизнь и здоровье, право на имя (древнее по происхождению право, основанное на понимании имени как судьбы) и право на собственное изображение.

Избирательное право и избирательная система

Конституция КНР устанавливает: "Все граждане КНР, достигшие 18 лет, независимо от национальной и расовой принадлежности, пола, рода занятий, социального происхождения, вероисповедания, образования, имущественного положения и оседлости, имеют право избирать и быть избранными. Исключения составляют лица, лишённые политических прав по закону" (ст. 34). Эта норма вместе с нормами ст.ст. 59, 97 детализирована Законом КНР о

¹ Егоров К.Е. Об опыте регулирования положения китайских эмигрантов и реиммигрантов в Китае // Государство и право. М., 1993, № 12, с.

² Алексеев И.А., Нагорный А.А., Парканский А.Б. Американские китаеведы об экономике и политике Китая сегодня и завтра. - М.: Наука, 1989. - С. 179.

³ Права человека в Китае. Указ. соч. С. 9.

⁴ Там же. С. 111.

⁵ Там же. С. IV.

⁶ Бергер Я. Права человека в Китае: всеобщность и специфика // Проблемы Дальнего Востока. - М., 1993. - № 3. - С. 35-39.

выборах во Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней и постановлением Постоянного комитета ВСНП о порядке проведения выборов депутатов от Народно-освободительной армии Китая во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней.

Возрастной ценз при выборах в ВСНП и местные собрания народных представителей одинаков для активного и пассивного избирательного права и составляет 18 лет, а кандидаты на посты Председателя Республики и его заместителя должны достичь 45 лет.

В списки избирателей не включаются душевнобольные, которые не в состоянии осуществлять свои избирательные права. Удостоверение данного факта и решение вопроса о невключении в списки по причине душевной болезни возложено на избирательную комиссию.

Лица, лишенные политических прав, также не вносятся в списки избирателей. Лишение политических прав охватывает свободу слова, печати, собраний, союзов, уличных шествий и демонстраций, право занимать должности в государственном аппарате, право занимать руководящие должности на предприятиях, в учреждениях и организациях; в первую очередь, согласно ст. 50 УК КНР, это права избирать и быть избранным. В соответствии со ст. 52 УК КНР в обязательном порядке лишаются политических прав "контрреволюционные элементы". Речь идет о лицах, совершивших так называемые "контрреволюционные преступления". В соответствии со ст. 90 УК КНР это - "деяние, совершенное с целью свержения политической власти диктатуры пролетариата и подрыва социалистической системы либо нанесения вреда КНР".

Политическими правами не обладают также осужденные к смертной казни и пожизненному лишению свободы; эта мера наказания может быть применена также "к преступным элементам, серьезно нарушающим общественный порядок".

Невключение в списки избирателей может быть обжаловано в избирательную комиссию, которая выносит решение в трехдневный срок с момента подачи жалобы. Если лицо, подавшее жалобу, не удовлетворено решением избирательной комиссии, оно может обратиться в суд, решение которого является окончательным.

Каждый избиратель имеет один голос. Это не означает, однако, что в КНР установлено равное избирательное право, т.к. законодательство предусматривает преимущества для городского населения перед сельским. Цепь этих мер - обеспечение диктатуры пролетариата и руководящей роли рабочего класса. Нормы представительства устанавливаются с таким расчетом, чтобы при выборах в ВСНП депутат от сельской местности представлял в 8 раз больше избирателей, чем депутат от города; при выборах в собрания народных представителей провинций, автономных районов и городов центрального подчинения - в пять раз больше; а при выборах народных представителей собраний автономных округов, уездов и автономных уездов - в четыре раза.

Законодательство уделяет особое внимание обеспечению представительства национальных меньшинств, как компактно, так и рассредоточено проживающих.

При выборах в ВСНП Постоянный комитет ВСНП распределяет нормы представительства для каждой провинции, автономного района и городов центрального подчинения с учетом численности населения каждого национального меньшинства, его расселения и других обстоятельств. Особенно малочисленные национальности также направляют по меньшей мере по одному депутату.

Относительно выборов в местные собрания народных представителей устанавливается, что каждая компактно проживающая группа национальных меньшинств должна быть представлена в соответствующем местном собрании народных представителей. Если численность населения такого национального меньшинства превышает 15%, то для национального меньшинства действуют такие же нормы представительства, как и для остального населения данной административной единицы. Если численность национального меньшинства менее 15%, то норма представительства может быть уменьшена наполовину, при особой малочисленности национального меньшинства норма представительства для него может быть меньше половины, при "весьма малочисленном населении такой национальности от нее также должен быть избран один депутат" (ст. 16 Закона о выборах). Нормы представительства для рассредоточенно проживающих национальных меньшинств также могут быть уменьшены.

Таким образом, неравный характер избирательного права выражается в сочетании увеличения норм представительства для сельского населения по сравнению с городским и понижения норм представительства для национальных меньшинств (которые также могут относиться к сельскому населению), что придает избирательному праву КНР значительное своеобразие.

Для КНР характерно сочетание прямых и многостепенных выборов. Прямые выборы применяются при избрании собраний народных представителей городов без районного деления, городских районов, уездов, автономных уездов, волостей, национальных волостей и поселков. Все остальные представительные органы власти формируются путем многостепенных выборов, причем депутаты нижестоящих собраний народных представителей избирают вышестоящие собрания народных представителей.

Особенностью избирательной системы КНР являются выборы от служащих в армии. Правом быть избранными в данном случае обладают достигшие восемнадцатилетнего возраста военнослужащие, штатные и внештатные рабочие и служащие и члены семей военнослужащих. Депутаты от армии в местные собрания народных представителей избираются, как правило, на основе двухстепенных выборов, а в ВСНП проводятся трехстепенные выборы.

Роты и низовые единицы созывают собрания военнослужащих (заводские цехи - собрания рабочих и служащих) для избрания делегатов в вышестоящие собрания представителей военнослужащих. Полки и соответствующие им единицы, военные под-округа, дивизионные гарнизоны, провинциальные военные округа, корпуса и равные им единицы созывают собрания представителей военнослужащих для избрания делегатов в вышестоящие собрания военнослужащих и депутатов в местные собрания народных представителей различных ступеней. Представители военнослужащих главных штабов, больших военных округов, родов войск. Государственного научно-технического комитета обороны. Государственного управления оборонной промышленности. Академии военных наук. Военной академии, Военно-политической академии. Академии тыла избирают депутатов ВСНП.

Организация проведения выборов возложена на избирательные комиссии; руководство проведением выборов - на постоянные комитеты соответствующих собраний народных представителей.

Избирательные округа - многомандатные. Они могут быть образованы по месту жительства, а также в производственных единицах, учреждениях, по месту работы.

Право выдвижения кандидатов в депутаты предоставлено партиям (раздельно или совместно) и избирателям (более 10 человек). Число кандидатов в депутаты должно превышать число подлежащих избранию депутатов при прямых выборах от 1/3 до 1/2 состава соответствующих органов, а при многостепенных - от 1/5 до 1/2.

В КНР могут проводиться т.н. "предварительные выборы". Если списки кандидатов при прямых и многостепенных выборах оказываются "чрезмерно большими", то проводятся предварительные выборы, в ходе которых простым большинством голосов избирателей (при прямых выборах) или депутатов (при многостепенных выборах) определяется список кандидатов в депутаты.

Выборы депутатов в местные собрания народных представителей в районах компактного проживания национальных меньшинств могут проводиться раздельно или совместно с другими национальностями "в зависимости от характера межнациональных отношений и с учетом места проживания различных национальностей в данном районе" (ст. 19 Закона о выборах...).

Выборы считаются действительными, если число поданных бюллетеней не превышает общего числа голосовавших. Если число поданных бюллетеней меньше числа голосовавших, выборы также действительны. Бюллетени, в которых указано больше установленного числа избираемых лиц, считаются недействительными. Кроме того, для

признания прямых выборов действительными необходимо, чтобы в них приняло участие более половины всех избирателей. Избранным считается кандидат, набравший более половины голосов избирателей, принимавших участие в голосовании. При многостепенных выборах мандат получает депутат, собравший более половины голосов от общего числа голосовавших депутатов нижестоящих собраний народных представителей.

Если в результате выборов избрано меньше депутатов, чем предусмотрено для формируемого органа, то новые выборы проводятся среди остальных кандидатов. В этом случае избранным считается кандидат, набравший большинство голосов, но не менее 1/3.

В КНР предусмотрен институт отзыва депутата, нарушившего закон или дисциплину или грубо пренебрегающего своими обязанностями. Отзыв депутата, избранного путем прямых выборов, проводится в том же избирательном округе; необходимо, чтобы за отзыв проголосовало большинство избирателей данного округа. Отзыв депутатов, получивших место путем многостепенных выборов производится в период между сессиями большинством голосов членов постоянного комитета соответствующего собрания народных представителей. Решение об этом должно доводиться до сведения постоянного комитета собрания народных представителей вышестоящей ступени.

Система государственных органов КНР

По Конституции КНР высшим органом государственной власти является **ВСНП**. Число депутатов ВСНП не должно превышать 3000 человек. Срок полномочий ВСНП - пять лет. ВСНП работает в сессионном порядке, очередные сессии проводятся один раз в год.

Внеочередные сессии могут быть созваны по усмотрению Постоянного комитета ВСНП или по предложению не менее 1/5 депутатов ВСНП. Сессии довольно продолжительны (для социалистической страны) и составляют нередко более полмесяца.

ВСНП - однопалатный орган. В его структуру входят президиум сессии. Постоянный комитет ВСНП, специальные комиссии, делегации от избирательных единиц.

Каждой сессии ВСНП предшествует подготовительное заседание, на котором избираются президиум и начальник секретариата данной сессии, принимается повестка дня сессии, решаются другие вопросы, связанные с подготовкой сессии.

Президиум сессии руководит заседаниями ВСНП. В сессиях принимают участие, помимо депутатов, лица, входящие в состав Государственного Совета, Центрального военного совета, Председатель Верховного народного суда и Генеральный прокурор Верховной народной прокуратуры. С разрешения президиума сессии на заседаниях могут присутствовать ответственные работники других заинтересованных коллективов и ведомств.

ВСНП создает специальные комиссии: комиссию по делам национальностей, финансово-экономическую комиссию, комиссию по делам образования, науки, культуры и здравоохранения, комиссию по иностранным делам, комиссию по делам китайцев, проживающих за границей и некоторые другие. Специальные комиссии рассматривают законопроекты; административно-правовые акты и акты местных органов власти и управления с точки зрения соответствия конституции и законам и представляют по ним доклады; рассматривают запросы, переданные президиумом ВСНП или Постоянным комитетом ВСНП и ответы на них и в необходимых случаях представляют по ним доклады; проводят расследование, изучение и вносят предложения по вопросам, относящимся к компетенции ВСНП, либо Постоянного комитета ВСНП.

Делегации от избирательных единиц являются особенностью ВСНП, вытекающей из порядка формирования данного органа. Поскольку ВСНП состоит из депутатов, избранных от провинций, автономных районов, городов центрального подчинения и вооруженных сил, и каждая избирательная единица представлена несколькими депутатами, то они объединены в делегации, имеющие общий региональный или иной интерес. Каждая делегация выбирает своего руководителя и его заместителя. Делегации наделены правом законодательной инициативы.

Перед каждой сессией ВСНП эти объединения предварительно обсуждают выносимые ПК ВСНП на сессию вопросы, во время сессии рассматривают законопроекты, а также могут поручить руководителю или представителю делегации выступить с изложением ее позиции по рассматриваемому законопроекту на заседании президиума сессии или на пленарном заседании сессии ВСНП.

Правом законодательной инициативы наделены: президиум ВСНП, Постоянный комитет ВСНП, специальные комиссии ВСНП, Государственный Совет, Центральный военный совет, Верховный народный суд, Верховная народная прокуратура, делегации и не менее 30 депутатов. Предложения об изменении конституции КНР могут внести Постоянный комитет ВСНП и 1/5 депутатов ВСНП.

Компетенция ВСНП, в целом, традиционна для представительного органа: законотворчество, избрание высших должностных лиц государства и других высших органов, утверждение планов экономического и социального развития, бюджета страны и отчетов об их выполнении, решение вопросов административно-территориального устройства, вопросов войны и мира. Перечень полномочий ВСНП открытый: в соответствии со ст. 62 конституции ВСНП "осуществляет другие полномочия, которые надлежит осуществлять высшему органу государственной власти". Особенности компетенции этого органа связаны с разграничением полномочий с другим органом власти - Постоянным комитетом ВСНП.

Постоянный комитет ВСНП - орган президиального типа, достаточно типичное порождение социалистической концепции организации власти. Идея сочетания производственных обязанностей с депутатской деятельностью в КНР, так же, как и в других социалистических странах, привела к очень краткому функционированию ВСНП как коллегиального органа (2-3 недели в году, около 4 месяцев за пять лет). Это обстоятельство ведет к появлению более узкой коллегии в основном и осуществляющей целый ряд полномочий ВСНП. Формально это происходит "в период между сессиями", но с учетом продолжительности сессий полномочия ПК осуществляются постоянно. Это явление - один из социалистических "перевертышей".

Постоянный комитет ВСНП избирается ВСНП и ему подотчетен. В его состав входят: председатель, заместитель председателя, начальник секретариата и члены Постоянного комитета ВСНП.

Очередные заседания Постоянного комитета проводятся один раз в два месяца. Кворум составляет более половины состава этого органа. Постоянный комитет избирается на пять лет, так же как и ВСНП, но полномочия ПК ВСНП прекращаются с избранием нового Постоянного комитета.

Полномочия Постоянного комитета ВСНП весьма обширны и перечень их также открытый, т.к. ВСНП может возложить на него "и другие функции".

Можно выделить собственные полномочия Постоянного комитета ВСНП и выполняемые им полномочия ВСНП.

К собственным полномочиям Постоянного комитета ВСНП относятся следующие: давать толкование конституции, принимать законы и вносить в них изменения, давать толкования законов, осуществлять контроль за работой Государственного Совета, Центрального военного совета, Верховного народного суда и Верховной народной прокуратуры; отменять акты органов государственной власти провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, противоречащие конституции, законам и административным актам; принимать решения о всеобщей или частичной мобилизации в стране; принимать решения о ратификации и денонсации международных договоров и некоторые другие полномочия, в том числе традиционные полномочия главы государства (назначение и отзыв полномочных представителей в иностранных государствах, награждение орденами и присвоение почетных званий, принятие решения о помиловании).

В период между сессиями ВСНП его Постоянный комитет вносит частичные изменения и дополнения в законы, принятые ВСНП: рассматривает и утверждает поправки к планам экономического и социального развития, государственному бюджету в ходе их выполнения; принимает решения о назначении и смещении министров, председате-

лей комитетов, главного ревизора и начальника секретариата (эти полномочия осуществляются по представлению премьер-министра Государственного совета); по представлению председателя Центрального военного совета принимает решения о назначении и смещении его членов; принимает решение об объявлении войны в случае, если КНР подвергнется вооруженному нападению, или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

Председатель КНР - глава государства. Председателем КНР может быть избран гражданин КНР, обладающий избирательным правом и достигший 45 лет. Председатель КНР не может занимать эту должность более, чем два срока подряд.

Председатель КНР избирается ВСНП. Срок его полномочий соответствует сроку полномочий ВСНП, но он осуществляет свои полномочия до вступления в должность Председателя, избранного ВСНП нового созыва.

Полномочия по опубликованию законов, назначению ряда высших должностных лиц (премьера, его заместителей, членов Государственного совета и др.), награждению государственными орденами и присвоению званий, назначению и отзыву представителей в иностранных государствах, ратификации и денонсации договоров с иностранными государствами, опубликованию указов о помиловании, о мобилизации, о введении чрезвычайного положения и объявлению состояния войны Председатель КНР осуществляет на основании решений ВСНП и Постоянного комитета ВСНП.

Председателю КНР в его работе помогает заместитель, который избирается ВСНП на тех же условиях и в том же порядке, что и Председатель КНР.

Государственный совет КНР характеризуется в ст. 85 конституции как "центральное народное правительство, исполнительный орган государственной власти, высший государственный административный орган". Он состоит из премьер-министра, заместителей премьер-министра, членов Государственного совета, министров, председателей комитетов, главного ревизора, начальника секретариата. Этот орган, так же как и правительства других стран, руководит административной работой общегосударственного масштаба, деятельностью министерств и ведомств и наделен соответствующими полномочиями.

Особенности правового и фактического статуса этого органа определяются тем, что он часто выступает "в паре" с ЦК КПК; точнее решения ЦК КПК нередко оформляются как совместные решения ЦК КПК и Государственного совета. Надо сказать, что и собственные акты этого органа нередко носят характер политической директивы, предписания ориентирующего характера, "установок". Примером могут служить "Некоторые политические установки Государственного совета об индивидуальных хозяйствах в городах и поселках, не связанных с сельским хозяйством", "Некоторые положения об индивидуальной промышленности и торговле в деревне", "Постановление о внедрении курса на урегулирование народного хозяйства на предприятиях коммун и производственных бригад" и пр.

Система местных органов государственной власти и управления строится в соответствии с территориальным делением. В КНР принята трехзвенная система административно-территориального деления: верхнее звено составляют провинции, автономные районы и города центрального подчинения; среднее звено - автономные округа, уезды, автономные уезды и города; нижнее звено - волости, национальные волости, поселки, городские районы.

Правовой статус местных органов власти регулируется ст. 95-121 конституции КНР и Законом от 10 декабря 1982 г. об организации местных собраний народных представителей и местных народных правительств.

Срок полномочий собраний народных представителей уездов, автономных уездов, городов без районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков - три года. Все остальные местные органы власти избираются сроком на пять лет. Сессии местных собраний народных представителей проводятся не реже одного раза в год. Внеочередные сессии могут быть созваны по предложению не менее 1/5 числа депутатов данного органа.

В компетенцию местных собраний народных представителей входит обеспечение исполнения на соответствующей территории конституции, законов, политических установок, указов, постановлений и решений вышестоящих собраний народных представителей; рассмотрение и утверждение народнохозяйственных планов данной территориальной единицы, бюджета и отчета о его исполнении; формирование других местных государственных органов, отмена или изменение ненадлежащих постановлений правительства данной ступени; обеспечение охраны социалистической собственности и законной частной собственности граждан, поддержание общественного порядка, защиту прав и свобод граждан, равенства мужчин и женщин в политических и трудовых правах, права национальных меньшинств, самостоятельность коллективных организаций в деревне. Местные органы власти для осуществления руководства подведомственной территорией принимают решения, а собрания народных представителей провинции, автономных районов, городов центрального подчинения могут вырабатывать местные установления, о которых уведомляются Постоянный комитет ВСНП и Государственный совет.

В местных собраниях народных представителей (за исключением собраний народных представителей волостей, национальных волостей, поселков) образуются постоянные комитеты. Эти постоянно действующие органы данного собрания народных представителей, подотчетные ему в своей деятельности. Постоянные комитеты избираются в составе: председателя, заместителей председателя и членов. Законодательство устанавливает минимальное и максимальное число членов постоянного комитета для каждого уровня органов власти.

Постоянные комитеты местных собраний народных представителей руководят выборами в соответствующее собрание народных представителей, рассматривают и решают важные вопросы политической, экономической, культурной, просветительской, здравоохранительной работы, деятельности администрации и международных отношений на данной территории; вносят частичные изменения в народнохозяйственные планы подведомственных территорий, контролируют работу народных правительств, народных прокуратур и народных судов соответствующей ступени, изменяют или отменяют ненадлежащие решения нижестоящих местных собраний народных представителей, принимают решения по кадровым вопросам, а также присваивают местные почетные звания.

Заседания постоянного комитета созываются председателем не реже одного раза в два месяца. Председатель и заместители председателя постоянного комитета образуют совет председателя, который "ведет важную текущую работу постоянного комитета". Очевидно, что уже в законодательстве заложена возможность перехода власти в руки узкой коллегии лиц - совета председателя.

Исполнительными органами местных народных собраний являются местные народные правительства. В КНР применяется система двойного подчинения этих органов: собранию народных представителей соответствующей ступени и вышестоящему народному правительству. Все народные правительства, таким образом, находятся под единым руководством Государственного совета и в его подчинении. Местные народные правительства проводят в жизнь решения собрания народных представителей соответствующей ступени и его постоянного комитета (если таковой имеется на данной ступени), а также постановления и распоряжения вышестоящих административных органов, обеспечивают проведение в жизнь народнохозяйственных планов и осуществляют руководство работой подведомственных им органов.

Национально-государственное устройство КНР

КНР - это унитарное государство с более чем миллиардным многонациональным населением. Демографические особенности КНР таковы, что основное население (хань) составляет 91,96 процента населения страны, а национальные меньшинства "только" 8,04 процента, но в численном выражении это более 91,2 млн. человек¹.

¹ Tibet from 1951 to 1991. - Beijing: New Star Publishers 1991. - P. 87.

Районы проживания национальных меньшинств охватывают около половины территории страны. Китайские авторы обращают внимание и на такую немаловажную деталь: национальные меньшинства проживают большей частью совместно с другими национальностями, примерно 70 процентов городов и уездов многонациональны.

Значительное своеобразие демографической картине КНР придает перекрестная миграция разных национальностей, особенно усилившаяся в процессе экономической реформы.

В КНР применяется административная форма автономии. Компактно проживающие национальные меньшинства (уйгуры, тибетцы, чжуаны, хуэй, маньчжуры, монголы и др.) могут создавать три вида автономных образований; автономный район, автономный округ и автономный уезд.

В КНР пять автономных районов (Автономный район Внутренняя Монголия, Синьцзян-Уйгурский автономный район, Нинся-Хуэйский автономный район, Тибетский автономный район, Гуанси-Чжуанский автономный район), 30 автономных округов и 124 автономных уезда.

Автономные образования - неотъемлемая часть унитарного государства. Органы автономий осуществляют обычные функции местных органов власти соответствующего уровня и вместе с тем являются органами самоуправления данного автономного образования.

Статусу автономий посвящен раздел VI главы III "Органы самоуправления в районах национальной автономии" конституции КНР. Положения этого раздела детализированы в Законе КНР о национальной районной автономии и Положениях о каждом виде автономии, принимаемом самими автономными образованиями.

В соответствии с этими актами "национальная районная автономия является основной политической формой марксистско-ленинского разрешения национального вопроса в КНР, одним из важных институтов политической системы страны".

На органы самоуправления автономных образований возлагается обязанность сохранять единство страны.

Решение о создании автономных образований, их границах и наименовании принимается вышестоящим органом власти совместно с соответствующими местными органами и после "всесторонних консультаций" передается на утверждение Государственного Совета. Наименование автономного образования, за исключением особых случаев, устанавливается по местному названию, названию национальности, административному положению (напр., Тибетский автономный район, Автономный район Внутренняя Монголия, Гуанси-Чжуанский автономный район и т.д.).

Законодательство предоставляет определенные льготы и при распределении должностей для лиц, осуществляющих автономию. Председатели автономных районов, начальники автономных округов, начальники автономных уездов должны принадлежать к национальности, осуществляющей автономию. Другие лица, входящие в состав правительств автономных образований, должны "по возможности" обладать национальностью, осуществляющей автономию, и входить в состав других национальных меньшинств. Это правило распространяется и на кадровых работников структурных подразделений органов самоуправления автономий. Нетрудно себе представить, какие здесь возникают проблемы, тем более, что в некоторых районах компактного проживания национальных меньшинств численность ханьцев и других национальностей даже больше, чем численность национальных меньшинств, осуществляющих автономию.

По китайским данным (статистика 1989 г.), на уровне провинций, городов центрального подчинения и автономных районов лица, относящиеся к национальным меньшинствам и занимающие должности председателя и заместителя председателя постоянного комитета собрания народных представителей, составляли 17,27%, а должности председателя и заместителя председателя провинций - 12,66%. В городах провинциального подчинения и автономных округах представители национальных меньшинств среди председателей и заместителей председателей постоянных комитетов собраний народных представителей было 14,2%, среди мэров и заместителей мэров городов, начальников и заместителей начальников округов - 11,9%. В уездах и городах уездного значения председатели и их заместители постоянных комитетов собраний народных представителей представители национальных меньшинств достигали 17,3%, а среди начальников уездов, их заместителей, мэров городов и их заместителей - 15,16%³.

Автономии наделены правом принимать нормативные акты, регулирующие их правовой статус. Собрание народных представителей каждого вида автономии принимает Положение о данной автономии. Положение об автономном районе утверждается Постоянным комитетом ВСНП, а Положение об автономном округе и автономном уезде - постоянными комитетами собраний народных представителей провинций и автономных районов, в состав которых входят данные автономии, и доводятся до сведения Постоянного комитета ВСНП.

Если решения, постановления или приказы и инструкции вышестоящих государственных органов не соответствуют реальным условиям в автономии, органы самоуправления могут с разрешения вышестоящих органов приостанавливать исполнение данных актов или изменять их. В определенной мере представление об этой деятельности может дать пример Тибетского автономного района (далее ТАР). Собрание народных представителей ТАР с 1965 по 1992 г. приняло с целью учета местной специфики около 60 законов, постановлений и резолюций, в том числе такие как: "Процедура разработки законоположений местного значения в ТАР", "Меры по управлению коллективными и частными горнодобывающими предприятиями ТАР", "Постановление о преподавании, использовании и развитии тибетского языка", "Положение об охране культурных памятников тибетского языка", "Положение о действии закона ПНР о браке применительно к ТАР"⁴.

Органы самоуправления автономий на основе государственных планов самостоятельно организуют и ведут экономическое строительство, "с учетом местных особенностей и потребностей разрабатывают курс, политические установки и планы экономического строительства", упорядочивают систему общественных отношений, обеспечивают рациональное использование и охрану природы, пользуются преимуществами в разработке и использовании местных природных ресурсов.

Органы самоуправления автономий самостоятельно распоряжаются местными финансовыми средствами, причем статьи финансовых поступлений и расходов для автономий определяются Государственным советом по принципу установления для них преимуществ.

Органы самоуправления автономий могут заниматься внешнеэкономической деятельностью.

В духовной сфере органы самоуправления автономий наделены следующими полномочиями: они ведают делами образования, науки и культуры, собирают и охраняют национальные памятники культуры, способствуют развитию национальной культуры.

Общественное самоуправление в КНР

Ст. 111 конституции КНР устанавливает, что низовыми массовыми организациями самоуправления являются комитеты городского населения и комитеты сельского населения, создаваемые по месту жительства. С помощью комитетов население осуществляет "самоуправление, самовоспитание и самообслуживание". Создание общественного самоуправления рассматривалось в Китае как важный элемент реформы политической системы.

¹ Шущинь Ли. К вопросу об особенностях автономии национальных районов в нашей стране // Информ. материалы Института Дальнего Востока АН СССР. Экспресс-информация. Вып. 7. Ч. 2. М., 1989. С. 35.

² Tibet from 1951 to 1991. Op. cit. P. 88.

³ Права человека в Китае. Указ, соч. С. 76.

⁴ Кому принадлежит суверенитет над Тибетом и как в Тибете обстоит дело с правами человека. - Пекин: Пресс-канцелярия Госсовета КНР, 1992. - С. 55.

Деятельность комитетов ведется в двух основных направлениях. Первое: осуществление задач по самоуправлению: решение всех дел данной деревни или городского района, урегулирование гражданских споров населения, информирование местных правительств о замечаниях населения, пропаганда конституции, законов и государственной политики, воспитание жителей в духе закона, забота об общественной собственности, защита законных интересов сельских жителей, развертывание мероприятий по строительству социалистической духовной культуры и т.д.

Второе направление носит административный характер: оказание помощи волостным правительствам; осуществление по поручению волостных правительств некоторых функций административного управления; выполнение задач по охране общественного порядка, закупкам зерна, набору в армию, планированию деторождения, управлению коллективными землями, помощь малоимущим, борьба со стихийными бедствиями. Суть, как писала печать, в "реализации народом права быть хозяином".

Комитеты состоят из председателя, его заместителя и 3-7 членов, избираемых жителями деревни или города путем прямых выборов на три года.

Комитеты городского населения и комитеты сельского населения образуют народные примирительные комиссии, комиссии по охране общественного порядка, по общественному здравоохранению и другие комиссии, которые "занимаются общественной работой и общественно-полезными делами, разрешают споры среди населения, оказывают помощь в поддержании общественного порядка, а также доводят до сведения народных правительств мнения и требования масс, вносят предложения".

Судебная система

Правосудие в КНР осуществляется судебными органами. К ним относятся: Верховный народный суд, местные народные суды (народные суды высшей ступени, средней ступени и низовые народные суды), военные и другие специальные народные суды. Правовой статус судебных органов урегулирован в ст. 123-128 конституции КНР и Законом КНР от 1 июля 1979 г. об организации народных судов. Задачей народных судов, в соответствии с Законом, является "рассмотрение уголовных и гражданских дел, наказание в судебном порядке преступных элементов и разрешение гражданских споров "в целях защиты системы диктатуры пролетариата". В законодательстве закрепляется принцип независимости судов, равноправие граждан при разбирательстве дел, право граждан различных национальностей на использование своего языка в процессе судопроизводства, право обвиняемого на защиту.

Рассмотрение дел, как правило, коллегиальное, но предусмотрена возможность рассмотрения одним судьей несложных гражданских и малозначительных уголовных дел. Приговоры, осуждающие к смертной казни, передаются на утверждение Верховного народного суда. Верховный народный суд как высший судебный орган осуществляет надзор за деятельностью местных и специальных народных судов. Данный судебный орган ответственен перед ВСНП и его Постоянным комитетом. Местные народные суды ответственны перед местными органами государственной власти.

Надзор за законностью в КНР возложен на органы прокуратуры, к которым относятся Верховная народная прокуратура, местные народные прокуратуры, военные прокуратуры и другие специализированные народные прокуратуры. Кроме того, прокуратуры уездного и провинциального уровней могут создавать в горнопромышленных районах, на целинных землях и в лесных районах свои отделения. Для этого требуется разрешение постоянного комитета собрания народных представителей.

Законодательство ориентирует органы прокуратуры на связь с массами в процессе своей деятельности, изучение реальных фактов. Статья 7 Закона рекомендует прокурорам "не слишком доверяться устным показаниям", категорически запрещает получение письменных признаний по принуждению и требует "правильно различать и разрешать противоречия между нами и нашими врагами и противоречия внутри народа".

Глава 13. Политические институты и конституционное право Польши

Конституционное развитие Польской Республики

Польша является той посткоммунистической страной в Восточной Европе, в которой до сих пор не принята принципиально новая конституция. В тоже время именно Польшая Республика одной из первых начала экономические и политические преобразования, которые позволили ей эволюционным путем перейти от "социализма" к становлению демократического, правового государства, рыночной экономике.

В Польше процесс экономических и политических реформ интенсивно развивается уже второе десятилетие. Реформа политической системы, начатая в период военного положения (декабрь 1981 г. - июль 1983 г.) и направленная на демократизацию общества, социалистическое обновление, к середине 80-х годов практически исчерпала себя.

Коренные преобразования политической, всей социально-экономической жизни Польши, проводимые в 1989-1992 гг., нашли отражение в бурном конституционном развитии этого государства. В эти годы в Польше были осуществлены пять крупных конституционных реформ. Основными направлениями этих реформ являются создание демократического, правового государства, поиск оптимальных форм организации государственной власти, возрождение гражданского общества. На содержание конституционных преобразований оказали влияние социально-политическая обстановка в стране и теоретические разработки польских ученых, опиравшиеся на гуманистические идеи и концепции (разделение властей, правовое государство, политический плюрализм, множественность форм собственности, разнообразие форм правления), а также на исторический опыт государственного развития Польши.

Первая реформа, проведенная в апреле 1989 г., внесла принципиальные изменения в структуру и функционирование высших органов государственной власти. В основу новой модели осуществления государственной власти легли соглашения, достигнутые "за круглым столом" в начале 1989 г. между правящей в то время Польской объединенной рабочей партией и другими политическими силами страны. Раздел 3 конституции получил название: "Сейм и Сенат Польской Народной Республики", т.е. произошло возрождение двухпалатной структуры польского парламента, которая предусматривалась конституцией Польши 1921 г. Государственный Совет, высший коллегиальный орган государственной власти, был ликвидирован и одновременно был учрежден институт единоличного главы государства - Президента, избираемого Национальным собранием Польши.

Государство не может быть демократическим и правовым при отсутствии развитого гражданского общества, ограничивающего его и взаимодействующего с ним. Именно в рамках гражданского общества воплощается большая часть прав и свобод человека и гражданина. Формирование гражданского общества содействует становлению и развитию демократических институтов. Поэтому вторая конституционная реформа 1989 г. отразила в основном законе признание и равную защиту со стороны государства различных форм собственности, образующих экономическую основу общества, принцип политического плюрализма, лежащий в основе формирования многопартийной системы. Эти положения конституции стали условием возникновения саморегулирующегося гражданского общества.

Поправки к конституции Польши, принятые в декабре 1989 г., фактически изменили характер основ общественного устройства страны. Закон от 29 декабря 1989 г. об изменении конституции ПНР установил новое название государства: вместо Польской Народной Республики - Польшая Республика.

Основной закон был деидеологизирован, исключены преамбула и разделы о политическом и социально-экономическом строе (первые два раздела конституции). Вместо этих положений, включавших 19 статей, предусматривался один раздел: "Основы политического и экономического строя", состоящий из восьми новых статей, кратко определяющих основы общественного строя республики.

Польская Республика характеризуется теперь не как социалистическое государство, в котором власть принадлежит трудовому народу города и деревни, а как демократическое правовое государство, осуществляющее принципы социальной справедливости (ст. 1). Верховная власть принадлежит нации. Нация осуществляет власть через своих представителей, избранных в Сейм, Сенат, а также непосредственно путем выражения воли народа на референдуме. Соблюдение законов является основной обязанностью государственных органов. В конституции предусматривается св политических партий. Основным законом гарантируется участие территориального самоуправления в осуществлении власти и свобода иных форм самоуправления.

Конституция гарантирует свободу хозяйственной деятельности независимо от форм собственности. Ограничения этой свободы могут быть определены только законом. Польская Республика охраняет собственность и право ее наследования. Изъятие собственности допускается только в публичных целях и за надлежащее вознаграждение. Одновременно этим конституционным законом были внесены изменения в правовой статус прокуратуры Польши, которую возглавил министр юстиции (ст. 64).

В целях последовательного осуществления принципа разделения властей в организации органов польского государства (не только по горизонтали на уровне высших государственных органов, но и по вертикали), децентрализации и демократизации управления в марте 1990 г. была коренным образом пересмотрена концепция местных органов власти и администрации. Раздел 6 конституции, которому было дано название "Территориальное самоуправление" упразднил систему национальных советов как местных органов власти и определил, что основными единицами территориального самоуправления являются гмины (общины). Территориальное самоуправление стало основной формой организации публичной жизни в гмине.

Последующие изменения конституции были направлены на совершенствование государственной организации и территориального самоуправления. Осенью 1990 г. в конституцию были внесены изменения, касающиеся выборов Президента. Глава государства стал избираться непосредственно гражданами страны.

Значительным этапом в конституционном развитии Польши явилось принятие 17 октября 1992 г. Конституционного закона о взаимных отношениях между законодательной и исполнительной властями, а также территориальном самоуправлении, получившего название Малой конституции. Принятие малых конституций, временных конституционных актов, определяющих систему органов государственной власти, традиционно для Польши: конституции 1921 г. предшествовало принятие Малой конституции 1919 г., конституции 1952 г. - Малой конституции 1947 г. Преамбула конституционного закона 1992 г. провозглашает целью его принятия упорядочение деятельности высших органов государства.

Малая конституция 1992 г. не отменила полностью конституцию 1952 г., сохранив действие положений, содержащихся в разделах "Основы политического и экономического строя" (Раздел 1); "Конституционный Трибунал, Государственный Трибунал. Верховная палата контроля. Уполномоченный по гражданским правам, Всепольский Совет по радиовещанию и телевидению" (Раздел 4); "Суд и прокуратура" (Раздел 7); "Основные права и обязанности граждан" (Раздел 8); "Принципы выборов в Сейм, Сенат, а также в разделах "Президент" (Раздел 9); "Герб, государственный флаг, гимн и столица Республики Польши" (Раздел 10); "Изменение конституции" (Раздел непринятие Малой конституции в 1992 г. имеет большое значение для подготовки новой конституции Польши, определения наиболее эффективной модели организации государственной власти. Временный конституционный акт позволяет скорее достичь согласия между различными социально-политическими силами и группами в процессе его принятия. Последующая практика государственного функционирования может подтвердить или отвергнуть жизнеспособность, оптимальность заложенных в конституционном законе решений, их соответствие демократическим принципам устройства государственной власти.

Современную конституцию Польши, таким образом, составляют конституция Польской Республики 1952 г. (с последующими изменениями и дополнениями) и Конституционный закон от 19 октября 1992 г. о взаимных отношениях между законодательной и исполнительной властями Польской Республики, а также о территориальном самоуправлении (с изменениями 1995 года).

Конституционные реформы в Польше на этом не завершаются. В настоящее время идет интенсивная работа над новой конституцией Польской Республики.

23 апреля 1992 г. был принят Конституционный закон о порядке подготовки и принятии конституции. Этот Закон предусматривает, что новая конституция Польской Республики, принятая Сеймом и Сенатом, образующими Национальное собрание, требует окончательного одобрения, выраженного народом на конституционном референдуме. Конституционным законом определяется законодательная процедура принятия конституции (3 чтения) Национальным собранием. В соответствии с указанным Законом законодательная инициатива в Национальном собрании по представлению проекта новой конституции принадлежит конституционной комиссии (в состав которой входят 46 депутатов, избранных Сеймом, и 10 сенаторов), группе членов Национального собрания (56 членов); Президенту Польши, а также гражданам в порядке народной инициативы (их проект должен быть подтвержден 500 тысячами подписей избирателей). Принятие поправок и утверждение конституции требует более 2/3 голосов в присутствии не менее половины общего числа членов Национального собрания (ст. 8).

Подготовка и принятие новой конституции затягиваются. Это обусловлено прежде всего теми принципиальными разногласиями, которые имеются у основных политических партий, подготовивших проекты основного закона (в настоящее время их 7). Принятие же стабильной конституции предполагает достижение определенного политического согласия в обществе. 22 сентября 1994 г. состоялось первое парламентское обсуждение семи проектов, которые впоследствии были направлены в конституционную комиссию для выработки единого законопроекта, подлежащего дальнейшему обсуждению. Вопросами, требующими первоочередного разрешения, являются: какая модель организации верховной власти наиболее приемлема для Польши (парламентарная, президентская, смешанная); однопалатным или двухпалатным должен быть парламент; статус местных органов власти; отношения между церковью и государством и некоторые другие.

Политическая система Польши

Политическая система имеет сложную, нестабильную институциональную структуру, что характерно для стран Восточной и Центральной Европы, переживающих переходный период.

Политические партии, в соответствии со ст. 4 конституции, образуются на основе принципов добровольности и равенства прав граждан в целях оказания влияния демократическими методами на формирование политики государства. Порядок создания, регистрации, правовые основы деятельности политических партий регулируются законом о политических партиях от 28 июля 1990 г. Политической партией, на основании этого закона, признается общественная организация, выступающая под определенным названием, ставящая себе целью участие в публичной жизни, прежде всего, оказание влияния на формирование политики государства и осуществление власти. Право на объединение в политические партии имеют граждане, достигшие 18 лет. Регистрацию вновь создаваемой партии осуществляет варшавский воеводский суд на основании заявления, при наличии в нем подписей не менее 15 членов.

¹ Dziennik Ustan z 1992 г., № 84, poz 426.; z 1995 г. № 38, poz. 184 - CM. перевод Малой конституции в журнале "Право и жизнь", 1995 г., № 5.

Регистрация партий является открытой. Создание объединений и участие в объединениях, цепь или деятельность которых посягает на политический или социальный строй, либо правопорядок Польской Республики запрещаются. О несоответствии целей или деятельности политической партии конституции решение принимает Конституционный трибунал. Последний, на основании представления варшавского воеводского суда либо министерства юстиции, дает заключение о противоречии цепей или деятельности политической партии конституции, при этом он может рекомендовать внести в определенный срок соответствующие изменения в устав или программу партии. Если же деятельность партии направлена на изменение конституционного строя ПР, или партия является организацией, использующей методы насилия в политической жизни, то министр юстиции выступает в Конституционном трибунале с предложением о запрете ее деятельности.

В соответствии с законом средства партии складываются из членских взносов, даров, имущества, полученного в порядке наследования по завещанию, доходов от имущества партии и хозяйственной деятельности, а также общественных пожертвований. Доходы от хозяйственной деятельности освобождаются от налогов в части, используемой на уставные цели партии.

Политические партии не могут пользоваться какой-либо деловой поддержкой или финансовой помощью иностранных граждан и юридических лиц, образованных иностранцами. (Доходы, получаемые в нарушение такого запрета, взыскиваются в государственную казну.) Источники финансирования партии являются открытыми.

В настоящее время в Польше действует более 200 партий, большинство которых имеют близкие политические позиции. Основным барометром политического веса, роли партии в общественной жизни являются выборы (парламентские или президентские). Состоявшиеся в сентябре 1993 г. внеочередные выборы в парламент (в 1994 г. - в советы гмин) выявили 6 основных ведущих политических сил современной Польши².

Наибольшее число голосов избирателей набрал **Союз демократических левых сил**, получивший поддержку 20,5 процента польского электората. В состав этого блока входят **Социал-демократия Польской Республики** (образована в 1990 г. на базе Польской Объединенной Рабочей партии), **Союз свободы**, **Всепопольское соглашение профсоюзов** и другие группировки социал-демократической и коммунистической ориентации (всего их 17). Эта левая коалиция выступает за социально ориентируемую рыночную экономику. На президентских выборах 1995 г. лидер Социал-демократии Польской Республики А.Квасьневский в первом туре набрал 35,11 процентов голосов избирателей, а во втором - 51,72 процента, став таким образом главой польского государства.

Второй по численности парламентской партией является **Польская крестьянская партия** (15,4 процента голосов избирателей). Программные положения ПКП опираются на исторические традиции людовцев, одного из главных общественных движений межвоенной Польши. СДЛС и ПКП имеют в настоящее время в Сейме более 2/3 мандатов, что свидетельствует о реальной победе левых сил. Правда, этот успех не столь стабилен, поскольку его определяют не столько приверженность поляков социал-демократическим ценностям, сколько протест избирателей, направленный против проблем и трудностей переходного периода (экономические проблемы, безработица, достигшая 3 млн. человек) и некоторые другие факторы.

Другие партии, получившие поддержку избирателей, это политические организации, образовавшиеся в результате раскола профсоюза "Солидарность", общественно-политической организации, возникшей в августе 1980 г. С введением военного положения в Польше 13 декабря 1981 г. легальная деятельность "Солидарности" была прервана.

В феврале-апреле 1989 г. в Польше состоялись заседания "круглого стола", в которых приняли участие представители ПОРП, "Солидарности", Всепопольского соглашения профсоюзов, Польского католического союза. Общественные светские католики "ПАКС", епископата католической церкви. Одним из первых решений "круглого стола" явилась легализация "Солидарности". На состоявшихся в том же году парламентских выборах "Солидарность" одержала убедительную победу; один из ее лидеров, Т.Мазовецкий возглавил правительство, которое начало проводить глубокие экономические преобразования в стране. Это общественно-политическое объединение консолидировало в себе в конце 80-х годов все реформистские, демократические силы страны и сыграло решающую роль в дальнейшем социально-экономическом и политическом развитии Польши.

Демократическая уния (ДУ) вышла из "Солидарности" и оформилась как политическая партия после президентских выборов 1990 г. (ее возглавил Т.Мазовецкий). Эта правая партия на парламентских выборах 1993 г. получила поддержку 10,5 процента голосов избирателей. ДУ выступает за последовательный переход к рыночной экономике, ускорение приватизации государственной собственности.

Союз труда (СТ) - "новые левые", выходцы из "Солидарности", тяготеют к западным социал-демократическим, рабочим партиям (получили 7,3 процента голосов избирателей). СТ - маленькая партия, разделяет принципы, которыми в 1980-1981 гг. руководствовалась "Солидарность" (социальное равенство, социальная справедливость, активная социальная политика государства). Эта партия выступает против программы приватизации.

Конфедерация независимой Польши (КНП) - партия националистического типа сформировалась в конце 70-х годов; действовала до 1989 г. как нелегальная организация. КНП оказывала поддержку "Солидарности" в начале 80-х годов, а также после ее легализации в 1989 г. На парламентских выборах 1993 г. ее поддержали 5,8 процента избирателей.

Накануне выборов 1993 г. президент Польши Л.Валенса образовал **Беспартийный блок в поддержку реформ**, но за него, как и другие правые партии, проголосовала небольшая доля поляков, лишь 5,4 процента.

Правые католические партии не смогли преодолеть заградительный пункт, т.е. не набрали минимального числа голосов избирателей, необходимого для участия в распределении мандатов. При этом необходимо отметить, что 35 процентов электората поддержали партии и избирательные блоки, которые не были допущены к распределению мандатов. Это свидетельствует о том, что в Польше существует множество политических партий, которые не осознали еще необходимости консолидации усилий в предвыборной борьбе. Это обстоятельство во многом способствовало победе левых сил на парламентских выборах 1993 г.³

Огромное влияние на развитие польского государства, функционирование политической системы оказывает католическая церковь. Авторитет польской католической церкви опирается на ее исторические заслуги по сохранению культурного, политического наследия, поддержанию национального духа, единения поляков, их самосознания как нации. В последние годы "социалистической" Польши церковь воспринималась как воплощение польского патриотизма. Свобода в польской политической культуре часто воспринимается как нечто, относящееся скорее к нации, нежели к отдельному гражданину. Поэтому в Польше слияние религиозных верований с концепцией свободы и национальной независимости - явление уникальное и весьма значительное.

Около 90 процентов поляков считают себя верующими. Избрание кардинала К.Войтылы, архиепископа Кракова, на папский престол (он принял имя Иоанна Павла II) в октябре 1978 г. оказало значительное позитивное влияние на авторитет польской католической церкви.

Католическая церковь в период с сентября 1980 г. вплоть до настоящего времени оказывает большую моральную поддержку "Солидарности", признав ее выразителем и защитником национальных, гражданских интересов поляков. 8 сентября 1994 г. "Солидарность" официально представила в конституционную комиссию свой проект основного закона. При разработке этого проекта лидеры "Солидарности" консультировались с представителями рим-

¹ Хозяйственная деятельность может осуществляться партией только в общественных интересах.

² Накануне выборов было зарегистрировано 36 избирательных блоков и партий.

³ Собственно профсоюз "Солидарность" получил 4,9 процента голосов, т.е. не преодолел пятипроцентный заградительный пункт, не добрав всего 14000 голосов. Правозащитная коалиция "Отчизна", в которой доминировала Христианско-национальная уния, зарегистрировалась как коалиция и, получив 6,37 процента голосов, не смогла преодолеть восьмипроцентный заградительный пункт.

ско-католической церкви, которые поддержали его, разрешив активистам "Солидарности" собирать подписи после богослужений. С 1990 г. участие церкви в жизни государства активизировалось. По решению правительства в государственных школах введено религиозное обучение (по выбору). На всех государственных зданиях в Польше появились религиозные символы, а на всех официальных церемониях теперь присутствуют священнослужители. В армии и на флоте введены должности капелланов. Текст присяги Президента Польши в соответствии с Конституционным законом 1992 года должен быть дополнен словами: "Да поможет мне Бог".

Правительство Польской Республики в 1993 г. подписало конкордат с Ватиканом, определяющий отношения церкви с государством. В соответствии с этим документом оба института выступают как равные, они независимы друг от друга и самостоятельны. Слово "отделение" более не употребляется. В июне 1994 г. польский парламент принял решение отложить ратификацию конкордата с Римом до принятия новой конституции. В соответствии с постановлением, принятым по этому вопросу, создан специальный комитет для подготовки проекта закона о ратификации конкордата.

На политическую жизнь Польши оказывают большое влияние профсоюзы. В соответствии с действующей конституцией профсоюзы являются организацией, участвующей в формировании и реализации задач социально-экономического развития страны; профессиональные союзы представляют интересы и права трудящихся, являются школой гражданской активности и вовлечения в строительство гражданского общества. При характеристике политических партий уже упоминался профсоюз "Солидарность". Эта организация имела социально-политический характер. После крушения социализма "Солидарность" раскололась на несколько политических партий. В настоящее время сохраняется собственно профсоюз "Солидарность", главной задачей который видит социальную защиту трудящихся. Сегодняшнее положение "Солидарности" не сопоставимо с тем местом, которое она занимала в начале реформ.

С 1984 г. в стране действует новое профсоюзное объединение - Всепольское соглашение профсоюзов, которое объединяет более 130 федераций и организаций, численность которых составляет около 7 миллионов членов. Главной целью их деятельности является защита прав и охрана общественно-профессиональных, социальных, культурных интересов, а также охрана здоровья, труда рабочих, пенсионеров и членов их семей; заключение соглашений с правительством и предпринимателями, предусматривающих социальные гарантии для трудящихся, контроль за их исполнением. В соответствии с законом от 7 апреля 1989 г. об изменении закона о профсоюзах на предприятиях могут функционировать несколько профсоюзных организаций.

На социально-экономическую ситуацию в стране, функционирование политической системы большое воздействие оказывают средства массовой информации. В Польской Республике издается несколько сотен газет, журналов политических партиями, организациями, движениями. Наиболее известными и значительными из них являются газеты "Жечьпосполита" (орган правительства), где публикуется информация о работе Сейма, Сената, других высших органов государства, тексты законов, постановлений Совета министров (у нас именуется "Речь Посполита"); "Газета wyborcza" - орган "Солидарности". ПОРП до 1990 г. издавала газету "Трибуна Люду", которая с 1990 года стала выходить под названием "Трибуна" как орган СДРП. Существуют и католические издания, например, краковский еженедельник "Тыгодник повшехны".

В 1984 г. был принят закон о прессе, в котором закрепляются задачи прессы, регулируются отношения, связанные с выходом различных периодических изданий, определяются права и обязанности лиц, занимающихся журналистикой. Законом от 11 апреля 1990 г. был отменен закон о контроле за публикациями и зрелищами, упразднены органы, осуществляющие такой контроль, т.е. цензура была запрещена, были внесены изменения в закон о прессе. В соответствии со статьей 1 новой редакции закона о прессе "пресса пользуется свободой выражения мнения и осуществляет право граждан на добросовестную информацию, гласность общественной жизни, а также право контроля и общественной критики". Издателем может быть юридическое лицо, физическое лицо или другая организационная единица, хотя и не имеющая статуса юридического лица. В 1990 г. разрешительный порядок на издательскую деятельность был заменен регистрационным. Регистрация проводится общим воеводским судом.

В 1992 г. в конституцию было внесено дополнение, предусматривающее учреждение Всепольского совета по радиовещанию и телевидению (ВСРТ), который призван обеспечить свободу слова, реализацию права граждан на информацию, а также общественные интересы на радиовещании и телевидении. В соответствии с законом о ВСРТ членов этого органа назначают парламент и президент: 4 - Сейм, 2 - Сенат, 3 - Президент; председателем Совета - Президент по соглашению с его членами. Совет обладает широким кругом полномочий, в том числе правом выдачи лицензий новым радио- и телевизионным станциям сроком от 3 до 7 лет для радиостанций и от 3 до 10 лет для ТВ. Обеспечивая общественные интересы. Совет может принимать различные меры воздействия за нарушение Закона о СМИ: устное порицание, штраф, а, в исключительных случаях, невозобновление или отмена лицензии на вещание. Закон о средствах массовой информации 1993 г. распространяет свое действие на все радио- и телестанции. Его положения определяют квоты вещания, которые призваны защищать польскую продукцию от экспорта с запада; ограничивают количество разрешенной рекламы; программы, "неподходящие для детей", не могут транслироваться в определенное время. Наиболее интересным представляется запрет на трансляцию всех программ, представляющих угрозу государству или оскорбляющих "христианские ценности".

Конституционный статус личности

Конституционные реформы в Польше практически не коснулись основ правового статуса личности. Раздел 8 конституции ПР, посвященный основным правам и обязанностям граждан, остался практически неизменным. В него были внесены лишь некоторые косметические изменения, приспособляющие положения "социалистической" конституции к новым условиям (например, статьи 84-85 о политических партиях и объединениях). Была исключена ст. 68, гарантирующая право на труд, что обусловлено переходом к рыночной экономике, свободному предпринимательству.

В текущем законодательстве права человека нашли свое отражение, например, в законе об общественных собраниях от 5 июля 1990 г., гарантирующем свободу таких собраний; в законе от 20 декабря 1989 г., изменившем судебную систему и гарантирующем ее независимость и др. Еще в ноябре 1992 г. президент Польши внес в парламент проект Хартии прав и свобод; 21 января 1993 г. состоялось первое чтение законопроекта, но до сих пор судьба его окончательно не решена. Продолжаются дебаты между сторонниками либеральной, социалистической и католической концепцией прав и свобод человека.

Ратификация Польшей важнейших международно-правовых актов о правах человека, вступление в Совет Европы, реформа судебной системы способствуют усилению гарантий прав и свобод человека. Уполномоченный по гражданским правам Польской Республики, осуществляя защиту прав человека, опирается на международные стандарты, содержащиеся в соответствующих международно-правовых актах, современное польское законодательство.

Конституция 1952 г. достаточно широко определяет принципы правового положения граждан, их основные права и обязанности, некоторые гарантии их осуществления. Действующая конституция определяет основы правового статуса граждан в своих заключительных разделах.

Конституция провозглашает равноправие граждан независимо от пола, рождения, образования, занятия, национальности, расы, вероисповедания, а также социального происхождения и положения. Основное внимание конституция уделяет социально-экономическим правам: на отдых, охрану здоровья, а также на помощь в случае болезни, на пользование благами природной среды (ст. 69-71, 79). Современный переход к рыночной экономике ведет к

¹ В действующей конституции Польши 1952 г. сохраняется положение о том, что церковь отделена от государства (ст. 82, п. 2).

фактическому свертыванию социально-экономических прав, поскольку государство не располагает для этого достаточными финансовыми ресурсами. Новая редакция конституции гарантирует свободу хозяйственной деятельности независимо от форм собственности; всемерную охрану частной собственности и право наследования.

Социально-культурные права включают право на образование, на пользование достижениями культуры и на творческое участие в развитии национальной культуры. Польская Республика заботится о всестороннем развитии науки, литературы, искусства, особой заботой окружает творческую интеллигенцию (ст. 72-77). Современные материальные и юридические гарантии не обеспечивают в полной мере реализацию этой группы прав граждан.

Политические права и свободы как коллективные, так и индивидуальные, отражены в конституции довольно кратко. К ним относятся избирательные права (ст. 95-99; 100), право на объединение (ст. 84-85), право на участие в осуществлении общественного контроля, в консультациях и дискуссиях по злобным проблемам развития страны и право на внесение предложений (ст. 86). Как отмечалось ранее, за последнее десятилетие эти конституционные нормы нашли свое развитие в текущем законодательстве. Законы о политических партиях, о средствах массовой информации и др. предусматривают демократический порядок осуществления политических прав и свобод, содержат гарантии свободы слова, печати, права граждан на объединение.

Личные права и свободы: свобода совести и вероисповедания (ст. 82), личная неприкосновенность, неприкосновенность жилища и тайна переписки (ст. 87) закрепляются в польской конституции в традиционном для социалистических государств порядке. Огромное значение для осуществления личных прав польских граждан имеют принятые в мае 1989 г. законы, обеспечивающие свободу совести и вероисповедания: закон об отношении государства к католической церкви, в котором последняя была признана юридическим лицом; закон о гарантиях свободы совести и вероисповедания; закон о социальном обеспечении духовных лиц.

Конституция Польши возлагает на своих граждан обязанность соблюдать предписания основного закона и других законов, дисциплину труда, уважать принципы социального общежития, добросовестно выполнять обязанности перед государством (ст. 90). Защита Родины признается священным долгом каждого гражданина, а воинская служба является почетной обязанностью граждан республики (ст. 92).

В 1988 г. Польша, первая из стран Восточной Европы, признала за своими гражданами право на отказ от военной службы, предусмотрела альтернативную обязательной военной службе.

Избирательное право

Конституционные изменения в Польше сопровождаются реформами избирательного права, которые имели несколько этапов. На развитие законодательства о выборах оказали влияние демократизация политической системы, становление многопартийности, свободное развитие средств массовой информации. На первом этапе в Польше были приняты переходные избирательные законы, которые явились результатом договоренностей, достигнутых за "круглым столом" в 1989 г.: Положение о выборах в Сейм X созыва на 1989-1993 гг. и Положение о выборах в Сенат. Эти акты отражали соотношение политических сил, сложившееся в то время. Положение о выборах в Сейм, прямо ссылаясь на соглашения "круглого стола", предоставляло Государственному совету право устанавливать для отдельных избирательных округов число мандатов, предназначаемых для ПОРП и ее союзников, а также католических организаций (за ними закреплялось 65 процентов мест, остальные 35 процентов доставались беспартийным). Положение о выборах в Сенат не предусматривало закрепления мандатов за определенными партиями, выборы в этот орган являлись свободными.

Основные направления следующего этапа избирательной реформы нашли отражение в Положении о выборах в Советы гмина 1990 г. (в ред. 1993-95 гг.), органы территориального самоуправления. Законе о выборах Президента Польской Республики 1990 г. (с изменениями 1993-1995 гг.), Положениях о выборах в Сейм 1991 и 1993 гг. (с изменениями 1995 г.), Положении о выборах в Сенат ПР 1991 г. (с изменениями 1994 г.). Конституцией и законодательством о выборах предусматриваются всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании.

Действующим законодательством расширяется круг лиц, пользующихся активным и пассивным избирательным правом. Правом избирать в советы гмин пользуются граждане, достигшие 18 лет, а также не приобретшие польского гражданства, но и не являющиеся гражданами другого государства, если они проживают в Польше не менее двух лет (право выборов в советы гмин принадлежит лицам, проживающим на территории деятельности соответствующего совета).

Активное избирательное право на парламентских выборах, а также выборах Президента принадлежит польским гражданам, достигшим 18-летнего возраста, и лицам без гражданства, проживающим на территории Польши не менее пяти лет. Не имеют избирательного права лица, лишенные публичных прав компетентным решением суда; лишенные избирательных прав решением Государственного трибунала; признанные судом полностью или частично недееспособными вследствие психической болезни или слабоумия.

Пассивное избирательное право принадлежит лицам, обладающим активным избирательным правом, достигшим 18 лет при выборах в советы гмин, 21 года - в Сейм и Сенат. Малая конституция и избирательные законы не допускают совмещения мандатов депутата Сейма с мандатом сенатора, а также членство в парламенте с полномочиями судьи Конституционного трибунала. Государственного трибунала. Верховного суда, Председателя национального банка. Уполномоченного по гражданским правам. Председателя Верховной палаты контроля, посла, а также воеводы. Президентом Польши может быть избран любой польский гражданин, достигший 35-летнего возраста и пользующийся в полном объеме активным избирательным правом.

Выборы в советы гмин назначаются председателем Совета министров, а выборы в Сейм и Сенат - Президентом. Выборы Президента назначаются распоряжением Маршала Сейма. Для организации и проведения выборов создаются избирательные комиссии. Выборы организуют и проводят государственная избирательная комиссия (ГИК), окружные (воеводские), территориальные (гмины, города - при муниципальных выборах) и участковые комиссии. В состав ГИК входят судьи Верховного суда. Конституционного трибунала. Высшего административного суда. Государственная избирательная комиссия образует окружные (воеводские) органы из судей местных апелляционных судов, воеводских и районных судов по предложению министра юстиции. Участковые избирательные комиссии формируются правлением гмины из числа избирателей.

Для выборов в советы гмин создаются одномандатные (униномиальные) в гминах с числом жителей менее 40 тысяч и многомандатные (полиномиальные) избирательные округа (5-10 мандатов в зависимости от количества жителей). В состав совета гмины в зависимости от численности жителей входят от 15 до 45 членов.

При выборах Президента избирательным округом является воеводство.

В Сенат избирается 100 сенаторов. Каждое воеводство (их 49) посылает по два сенатора, лишь от столичного Варшавского и Катовицкого воеводств избирается по три сенатора. В воеводствах формируются окружные избирательные комиссии.

В Сейм избирают 460 депутатов, 391 из которых баллотируются по окружным избирательным спискам в многомандатных округах (от 3 до 17 мандатов), а 69 - по всепольскому списку кандидатов в депутаты. Избирательные округа определяются приложением к положению о выборах в Сейм.

Важнейшей гарантией осуществления всеобщего избирательного права является установленный законодательством порядок составления списков избирателей. Регистрация избирателей в Польше является государственной; осуществляется, как правило, правлением гмины. Жалобы граждан на неправильности в списках рассматриваются войтами, бурмистрами (президентами городов), а впоследствии и судебными органами.

Право выдвижения кандидатов в советы гмин, на пост Президента, в депутаты Сейма и сенаторы принадлежит избирателям, партиям, политическим и общественным организациям, которые создают в этих целях избиратель-

ные комитеты. Особенностью польского избирательного права является то обстоятельство, что такое право выдвижения кандидатов принадлежит и национальным меньшинствам. При выдвижении кандидатов закон допускает блокировку партий, политических и общественных организаций, которые создают в этих целях совместные избирательные комитеты (избирательные коалиции).

Чтобы получить право баллотироваться, кандидату или списку кандидатов требуется собрать установленное законом число подписей избирателей данного округа. Например, претендент на пост Президента должен подтвердить свое выдвижение 100 тысячами подписей; кандидат в сенаторы - не менее, чем 3 тысячами. Список кандидатов по окружному избирательному округу, баллотирующихся в Сейм, должен получить не менее 5 тысяч, а всепольский список кандидатов может выдвинуть лишь избирательный комитет, который зарегистрировал окружные списки не менее, чем в половине округов.

Избирательные комитеты организаций национальных меньшинств имеют право выдвигать всепольский список кандидатов в депутаты Сейма без каких-либо дополнительных условий.

Голосование в Польше - личное. Действительность выборов не ставится в зависимость от числа избирателей, участвующих в голосовании.

Президент Польши избирается по мажоритарной системе абсолютного большинства, т.е. для избрания претенденту необходимо набрать более половины действительных голосов. Если ни один из кандидатов в первом туре не получит такое большинство, то на 14 день после голосования проводится второй тур, в котором участвуют два кандидата, набравшие наибольшее число голосов и не снявшие своей кандидатуры. Для избрания во втором туре достаточно относительное большинство голосов.

При выборах в советы гмин и парламент применяются смешанные избирательные системы: пропорциональная и мажоритарная. При выборах в советы гмин образуются одномандатные и многомандатные округа. В одномандатном округе избранным считается кандидат, получивший большинство голосов. Если два и более кандидата набрали равное количество голосов, мандат передается жеребьевкой, проводимой председателем избирательной комиссии в присутствии членов комиссии и доверенных лиц кандидатов.

В многомандатных округах голосование проводится по партийным спискам, и мандаты распределяются пропорционально числу голосов, полученных каждой партией. Голосуя за определенный список, избиратель ставит знак в бюллетене с правой стороны напротив имени одного из кандидатов этого списка, чем выражает предпочтение этой кандидатуре на получение мандата (преференциальное голосование). Распределение мандатов происходит с использованием делителей. Число действительных голосов, отданных за списки, делится соответственно на 1; 4; 3; 5; 7;... и далее в порядке последовательных нечетных чисел до установления избирательного частного, чье порядковое число соответствует количеству мандатов в данном избирательном округе.

Установление итогов выборов в Сенат в двух- и трехмандатных округах осуществляется по мажоритарной системе относительного большинства голосов. Если два или более кандидата набрали равное количество голосов, то избирается тот из них, кто получил поддержку большинства избирательных участков, а если и количество участков равное, то проводится жеребьевка председателем воеводской избирательной комиссии в присутствии ее членов и представителей избирательных комитетов.

Мандаты депутата Сейма распределяются на основе системы пропорционального представительства. Голосование происходит по партийным спискам. Распределение мандатов между партиями и избирательными блоками осуществляется по системе д'Ондта, которая при распределении мест поощряет более крупные партии и блоки (как при подведении итогов голосования по окружным, так и всепольскому списку). Мандаты депутатов из списка зарегистрированной партии или партийной коалицией, представляются прежде всего тем кандидатам, которые поочередно получили наибольшее число голосов (преференций).

Новый избирательный закон, положение о выборах в Сейм 1993 г. предусматривают заградительный пункт при распределении мандатов между партиями, избирательными коалициями. Для достижения представительства в Сейме партия должна набрать не менее 5 процентов голосов всех избирателей, а партийная коалиция - не менее 8 процентов (хотя на практике коалиция может зарегистрироваться и как политическая партия) при выдвижении кандидатов по окружным избирательным спискам. При выдвижении кандидатов по всепольскому списку необходимо получить поддержку не менее 7 процентов избирателей. На партии национальных меньшинств это правило не распространяется. Это положение было введено, поскольку Сейм, избранный в 1991 г. имел чрезвычайно пестрый партийный состав: в нем были представлены 30 партий, причем 11 из них - всего лишь одним депутатом.

Новый закон о выборах в Сейм был проведен согласованными усилиями крупных политических партий и принят после голосования о доверии, в последний момент перед роспуском парламента. В результате установления заградительного пункта представители лишь восьми избирательных коалиций и партий получили места в Сейме.

В условиях переходного периода, какой переживает сегодня Польша, необходима не только сильная и действенная законодательная, но и исполнительная власть. Этому служат новеллы избирательного законодательства.

Вопрос о действительности выборов, а также о правильности избрания депутата, сенатора, президента, в отношении которых принесен протест, рассматривает Верховный суд.

Высшие органы власти Польши

Малая конституция в основу организации высших органов государственной власти кладет принцип разделения властей, провозглашая, что носителями законодательной власти являются Сейм и Сенат Республики, исполнительная власть - Президент и Совет министров, судебной - независимые суды (ст. 1). Форма правления в соответствии с Малой конституцией - смешанная, с сильной властью главы государства - Президента, на первый взгляд, напоминающая французскую модель (имеются и существенные отличия, проявляющиеся в порядке формирования Правительства, его взаимоотношениях с парламентом и пр.).

Парламент Польской Республики. Конституционный закон 1992 г. предусматривает двухпалатную структуру парламента. Сейм является палатой общенационального представительства. Сенат, как во многих европейских странах, является верхней палатой регионального представительства.

Срок полномочий Сейма и Сената равный - 4 года. Сейм может быть распущен на основании собственного постановления, принятого большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов или Президентом в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом. Особенностью парламента Польши является то обстоятельство, что роспуск Сейма влечет за собой одновременно и прекращение полномочий Сената. Сейм не может быть распущен во время действия чрезвычайного положения.

Закон содержит запрет для депутатов и сенаторов, членов Совета министров и других высших должностных лиц на занятие деятельностью, противоречащей их статусу, а также обязанность этих лиц перед назначением на должность и после ее освобождения представлять заявления о своем имущественном положении.

Малой конституцией предусматривается свободный мандат депутата и сенатора, которые провозглашаются представителями всей нации, не связанными наказаниями избирателей; последние не обладают правом отзыва депутата или сенатора. Конституционный закон гарантирует иммунитет депутатам и сенаторам: они не могут быть привлечены к уголовной ответственности, не могут быть арестованы или задержаны соответственно без согласия Сейма и Сената, выраженного большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины от общего числа депутатов.

Индемнитет депутата и сенатора означает, что они не могут быть привлечены к ответственности за действия, вытекающие из выполнения ими своих депутатских полномочий ни в период действия мандата, ни после его истечения, если только они не причинили вред личным интересам других лиц.

Работа Сейма и Сената происходит раздельно. Палаты созываются на первое заседание Президентом в течение месяца со дня выборов. Сейм и Сенат избирают из своего состава Маршала (председателя палаты), вице-маршалов и комиссии. Срок полномочий Маршалов и вице-маршалов истекает с началом первой сессии парламента нового созыва.

Сейм и Сенат могут проводить совместные заседания под председательством Маршала Сейма, образуя при этом Национальное собрание, в следующих случаях: 1) принятие конституции; 2) принятие присяги Президентом; 3) признание факта устойчивой потери способности Президентом выполнять возложенные на него обязанности по состоянию здоровья; 4) выдвижение обвинений в адрес Президента.

Компетенция польского парламента - относительно определенная. Малая конституция не определяет всех сфер законодательной деятельности Сейма и Сената. Законодательный процесс регулируется Конституционным законом 1992 г. и регламентами палат. Законодательная инициатива принадлежит депутатам, Сенату, Президенту и Совету Министров. Совет Министров, внося законопроект, представляет сведения о финансовых последствиях его осуществления, а также прилагает к нему проекты основных исполнительных актов.

Законопроекты проходят два чтения. Во время первого чтения обсуждаются общие положения законопроекта с целью его оценки в целом, решения вопроса о направлении проекта на дальнейшее рассмотрение в комиссии или отводе проекта. Во втором чтении право внесения поправок в процессе рассмотрения Сеймом принадлежит авторам проекта, депутатам и Совету министров. Маршал Сейма может по собственной инициативе или по предложению правительства отклонить внесение поправки на голосование, если она не была предварительно рассмотрена комиссией.

Реальная работа над законопроектом в период между чтениями осуществляется, как правило, в двух комиссиях: комиссии, компетентной по вопросам содержания проекта, и в комиссии законодательных предположений; они готовят совместный доклад.

Сейм и Сенат, по общему правилу, принимают законы и другие акты большинством голосов в присутствии не менее половины от общего числа депутатов или сенаторов, если иное не предусмотрено конституционным законом. Закон, принятый Сеймом, передается Маршалом Сейма в Сенат. Постановление Сената, отклоняющее закон, или содержащее поправку, считается принятым, если Сейм не отвергнет его абсолютным большинством голосов. Решающие законодательные полномочия, таким образом, принадлежат Сейму.

Законы подписывает Президент республики, который обладает правом вето. Преодолеть вето Президента Сейм может не менее чем 2/3 голосов. После повторного утверждения закона Сеймом у Президента появляется возможность обратиться в Конституционный трибунал с предложением о рассмотрении вопроса о соответствии акта основному закону. Такое обращение Президента приостанавливает вступление закона в силу. Малая конституция усилила таким образом роль Президента в законодательном процессе.

Совет министров может признать свой собственный законопроект как срочный, обосновав свою позицию.

Конституционный закон 1992 г. ввел в практику институт делегированного законодательства. Сейм может предоставить Совету министров полномочия по изданию распоряжений, имеющих силу закона, ограничивая при этом предмет их регулирования и срок действия таких полномочий. При этом Совет министров не может издавать распоряжения, имеющие силу закона, по следующим вопросам: изменение конституции; выборы Президента, Сената, а также органов территориального самоуправления; государственный бюджет; личные, политические права и свободы граждан, а также права и обязанности, вытекающие из трудовых отношений и социального страхования; ратификация международных договоров. Президент может наложить вето на такое распоряжение. В этом случае Совет министров должен внести распоряжение, имеющее силу закона, в Сейм в качестве законопроекта.

Сейм осуществляет контроль за деятельностью правительства. Основными формами контроля являются: 1) устные вопросы депутатов к Председателю Совета министров или отдельным его членам; 2) интерпелляция, с которой может обратиться депутат к Председателю Совета министров или его отдельным членам; 3) следственные комиссии; 4) одобрение программы правительства, сформированного Президентом (вотум доверия или вотум недоверия); 5) выражение вотума недоверия Совету министров, отдельному министру; 6) утверждение или неутверждение проекта бюджета, подготовленного Советом министров, отчета о его исполнении; 7) образование органов парламентского контроля: Уполномоченного по гражданским правам. Верховной палаты контроля (ВПК), осуществляющей контроль хозяйственной, финансовой, организационно-административной деятельности органов государственной администрации. Верховная палата контроля подчиняется Сейму, представляет ему результаты анализа исполнения бюджета, отчеты о своей деятельности. Председателя ВПК назначает и отзывает Сейм с согласия Сената.

15 июля 1987 г. Сеймом был принят закон об Уполномоченном по гражданским правам. Был создан парламентский институт, чья деятельность направлена на юридическое обеспечение прав и свобод граждан. Лишь в 1989 году он нашел свое конституционное оформление. Уполномоченный избирается Сеймом с согласия Сената сроком на четыре года. В своей работе он обязан ограничиваться только индивидуальными делами граждан, но на практике его деятельность намного шире.

В случае нарушения прав полномочия Уполномоченного равнозначны правам прокурора. Он может рассматривать жалобы по гражданским, трудовым, уголовным, административным делам. Его полномочия позволяют ему опротестовать то или иное решение государственного органа в Высший административный суд, выступить с требованием пересмотра в порядке надзора любого вступившего в силу решения суда.

В соответствии с конституцией Сейм избирает членов Конституционного трибунала. Государственного трибунала и некоторых других должностных лиц государства, а также Председателя Совета министров и его членов в определенных Малой конституцией случаях.

Сейм вправе принять постановление о состоянии войны исключительно в случае совершения вооруженного нападения на Республику, а также если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны против агрессии. К внешнеполитическим полномочиям парламента относится ратификация и денонсация международных договоров, касающихся границ государства, оборонительных союзов, а также договоров, требующих финансовых затрат государства или изменений в законодательстве.

Президент Республики. Учреждение института Президента в Польше явилось данью историческим традициям, реализацией принципа разделения властей в государственно-правовой практике. Президент является верховным представителем государства во внутренних и международных отношениях, следит за соблюдением конституции, стоит на страже суверенитета и безопасности государства, неприкосновенности и неделимости его территории, а также соблюдения международных договоров. Широкие полномочия Президента характеризуют его статус как главы исполнительной власти и как главы государства.

Президент избирается сроком на 5 лет и может быть избран повторно только один раз.

Президент, как уже отмечалось, обладает значительными средствами воздействия на парламент, осуществляя право вето. Президент обладает правом законодательной инициативы, а также направлять послания Сейму или Сенату, которые не подлежат обсуждению. Ему принадлежит право принятия решения о проведении референдума с согласия Сената.

В установленных законом случаях Президент может распустить парламент после выяснения мнения Маршала Сейма и Маршала Сената. Такими основаниями являются: непринятие Сеймом закона о бюджете в течение трех месяцев со дня представления его проекта в парламент; выражение недоверия Правительству в предусмотренных конституционным законом случаях (ст. 62, 66), а также неизбрания Совета министров Сеймом в порядке ст. 60 Малой конституции.

Президент практически не подконтролен в своей деятельности парламенту. Полномочия парламента в отношении Президента сводятся к 1) назначению выборов главы государства Маршалом Сейма; 2) принятию Национальным собранием присяги президента; 3) предъявлению обвинения президенту в нарушении конституции или законов, а также в совершении преступления (такое предъявление производится постановлением Национального Собрания большинством не менее 2/3 голосов от общего числа членов, что влечет за собой приостановление им своих обязанностей; к ответственности президента привлекает Государственный трибунал - ст. 50); 4) признанию Национальным собранием факта устойчивой потери способности президентом выполнять обязанности по состоянию здоровья, что является основанием для его отстранения от должности президента; 5) даче согласия на продление действия чрезвычайного положения, введенного президентом в соответствии с законодательством.

Президент Республики Польша, как глава исполнительной власти наделен широкими полномочиями по отношению к правительству. Президент назначает Председателя Совета министров и по его предложению утверждает состав правительства, по предложению Председателя Совета министров может осуществлять изменения в составе правительства, принимает присягу и отставку Совета министров или отдельных его членов.

Председатель Совета министров информирует президента об основных направлениях деятельности правительства. Президент обладает правом созывать заседания Совета министров и председательствовать на них по проблемам, имеющим особое значение для государства.

Конституционный закон предусматривает институт контрассигнатуры актов главы государства, но указы и распоряжения Президента, изданные в пределах его дискреционных полномочий, не требуют подписания Председателем или членом Совета министров.

Значительные полномочия принадлежат Президенту, как главе государства в области внешней политики: он осуществляет общее руководство в сфере внешних сношений; назначает и освобождает от должности полномочных представителей Польской Республики в иностранных государствах, а также принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств; ратифицирует и денонсирует международные договоры (кроме тех, которые являются предметом рассмотрения парламента).

Президент осуществляет значительные военные полномочия, а также в сфере внешней и внутренней безопасности, создавая в этих целях консультативный орган - Совет Национальной Безопасности. Президент является Верховным главнокомандующим вооруженными силами. По согласованию с министром национальной обороны назначает и освобождает от должности начальника генерального штаба Войска Польского; и других высших военных должностных лиц. На период войны Президент назначает главнокомандующего вооруженными силами.

Чрезвычайно важными представляются полномочия Президента республики по введению в стране военного положения в случае внешней угрозы, объявлению состояния войны в случае совершения вооруженного нападения на страну, либо если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны от агрессии в период, когда Сейм не заседает, а также введению чрезвычайного положения в случае угрозы внутренней безопасности государства или стихийного бедствия на части либо на всей территории страны сроком до 3 месяцев.

Как глава государства. Президент Польши обладает правом назначения или участия в назначении на важнейшие государственные посты: он предлагает Сейму кандидатуру Председателя национального польского банка; назначает судей по предложению Всеполюского совета правосудия; назначает и отзывает председателя Высшего административного суда и председателей Верховного суда; назначает Председателя Совета министров, может назначать государственных министров для его представительства в парламенте при решении вопросов, связанных с осуществлением полномочий президента, и некоторых других высших должностных лиц.

Президент республики выполняет и другие, традиционные для главы государства, полномочия: решает вопросы приема и выхода из гражданства; осуществляет право помилования и прочее. Президент при осуществлении своих полномочий издает указы и распоряжения.

В случае, если пост Президента свободен, до времени вступления в должность нового Президента, а также, если глава государства временно не может выполнять свои обязанности, его замещают Маршал Сейма, а если и он не может исполнять этих полномочий, - Маршал Сената.

Совет министров Польши (правительство) осуществляет внутреннюю и внешнюю политику республики. Конституционный закон определяет компетенцию Совета министров достаточно подробно. Правительство обеспечивает исполнение законов; издает распоряжения, имеющие силу закона; руководит, координирует и контролирует работу всех других органов государственной администрации, несет ответственность перед Сеймом за их деятельность; охраняет на основании законов интересы государственной казны; разрабатывает проект бюджета и других финансовых планов государства, а также после их утверждения Сеймом руководит их исполнением; осуществляет в пределах и формах, определенных конституционным законом и другими законами, надзор за территориальным самоуправлением и иными формами самоуправления; развивает отношения и заключает договоры с правительствами других государств и международными организациями; обеспечивает внутреннюю и внешнюю безопасность государства (ст. 52 Малой конституции). Совет министров издает распоряжения и постановления.

Малая конституция чрезвычайно подробно регламентирует порядок формирования правительства. Как отмечалось ранее, Председателя Совета министров назначает Президент, который утверждает и его состав в течение 14 дней со дня первого заседания Сейма нового созыва. Но назначенный Президентом Совет министров должен получить вотум доверия Сейма. В случае несформирования правительства в указанном порядке Сейм в течение 21 дня должен избрать правительство. Если Сейм не выполнит этого. Президент формирует правительство в установленном порядке. Если в результате и этой процедуры Правительство сформировано не будет, право избрания Совета министров переходит к Сейму. В случае получения очередного отрицательного результата Президент распускает Сейм или назначает Совет министров сроком на 6 месяцев, в течение которого Сейм должен принять решение о доверии правительству (служебное правительство). Если такое постановление о доверии не будет принято или Совету министров будет выражен вотум недоверия. Президент распускает Сейм.

Принятие Сеймом постановления о вотуме недоверия абсолютным большинством голосов может сопровождаться избранием Председателя Совета министров и его членов самим представительным органом власти (конструктивный вотум недоверия). В случае, если такое избрание не происходит. Президент принимает отставку Правительства или распускает Сейм. Особенностью является право Сейма принимать постановления о вотуме недоверия отдельному министру, что является основанием для его отставки.

Конституционный закон 1992 г. установил, что представителем правительства в воеводстве является воевода, который одновременно является органом правительственной администрации.

Политико-административное устройство. Территориальное самоуправление и органы правительственной администрации

В 1990 году в Польше была проведена реформа организации власти на местах, воссоздавшая довоенную систему местного самоуправления. Это нашло отражение в законах о территориальном самоуправлении, положении о выборах в советы гмин, о территориальных органах правительственной администрации 1990 г. Административная реформа, которая предполагала возвращение к 15 воеводствам вместо нынешних 49, ликвидацию повятов (районов), на практике пока не состоялась.

Основной формой организации жизни на местах в соответствии с реформой является территориальное самоуправление. Единицами первичного территориального деления являются гмины (общины), в том числе и в городах,

которые становятся главными элементами территориального самоуправления¹. Единицей территориального деления для осуществления правительственной администрации является воеводство.

Гмина (сообщество жителей соответствующей территории) обладает правоспособностью и осуществляет публичные полномочия от собственного имени. Права гмины подлежат судебной защите. Правовое положение гмины определяет ее статут. Образование, объединение, ликвидация гмин, установление их границ и названий, а также местонахождение их органов осуществляется распоряжением Совета министров после проведения консультаций с жителями. На территории гмины могут создаваться вспомогательные территориальные единицы: солецтва (объединение нескольких крестьянских хозяйств, хуторов), а также городские районы (кварталы, поселки и прочие).

Деятельность гмины направлена на удовлетворение коллективных потребностей ее жителей, поэтому к ее ведению относятся: обеспечение общественного порядка на ее территории, развитие местного хозяйства, охрана окружающей среды, строительство и содержание дорог, улиц, мостов, а также организация дорожного движения, местный общественный транспорт, водоснабжение, канализация, электроснабжение, охрана здоровья, социальная помощь, коммунальное жилищное строительство и т.п. Гмина обязана выполнять поручения правительственной администрации за счет средств последней.

Жители гмины принимают решения путем проведения всеобщего голосования (выборы и референдумы), либо посредством деятельности их органов. Органом гмины, принимающим решения, является избранный жителями совет. Законом определяется количественный состав совета в зависимости от числа жителей гмины (от 15 до 45).

К компетенции совета относятся все вопросы, составляющие сферу деятельности гмины. Собственными полномочиями совета гмины являются: принятие статута гмины; избрание и отзыв правления; утверждение бюджета и месячных планов хозяйственного развития; хозяйственной программы и некоторые другие.

Совет гмины из своего состава избирает председателя и 1-3 вице-председателей тайным голосованием. Совет заседает на сессиях, созываемых председателем по мере необходимости, но не реже 1 раза в квартал. Совет гмины может создавать комиссии. Внутренняя организация и порядок работы совета и его органов определяется статутом гмины.

Исполнительным органом гмины является правление, в состав которого входят войт или бурмистр² (президент города)³ как председатель правления, их заместители, другие члены. Председатель совета гмины не может совмещать свою должность с постом войта или бурмистра. Правление избирается в количестве от 3 до 7 членом советом гмины из своих членов. Войт, бурмистр, их заместители избираются отдельно тайным голосованием.

Полномочия территориального самоуправления в солецтве осуществляет сельский сход, который может избрать свой совет, а исполнительным органом солецтва является солтус (сельский староста).

Гмине на основе закона принадлежит право издания общеобязательных предписаний, действующих на ее территории. Совет гмины издает предписания в форме постановлений, а правление - в форме распоряжений.

Гмина обладает правом собственности и иными имущественными правами. Доходами гмины являются налоги, пошлины и другие поступления, определенные соответствующими законами; прибыль от имущества гмины; дотации и субвенции, поступающие из центрального бюджета. Доходы могут поступать и из других источников, предусмотренных законом.

В целях развития, поддержки системы самоуправления, а также защиты совместных интересов гмины могут создавать союзы, а на территории воеводств свое представительство в виде самоуправляющихся сеймиков. Выборы делегатов в сеймики осуществляются советами гмин из числа своих членов путем тайного голосования.

Воевода - представитель правительства, назначается и отзывается Председателем Совета министров. Воевода осуществляет надзор за органами территориального самоуправления. Воевода сотрудничает с сеймиками по вопросам социально-экономического развития и благоустройства территории воеводства, охраны окружающей среды, а также удовлетворения иных коллективных потребностей жителей воеводства. В этих целях он координирует деятельность территориальных органов правительственной администрации с работой сеймиков в соответствии с направлениями политики государства; согласовывает направления и формы совместных инициатив; рассматривает адресованные ему предложения, мнения сеймика.

Воевода представляет сеймику не реже двух раз в году общую информацию о своей деятельности, в первую очередь, об осуществлении надзора за органами территориального самоуправления.

Органами, осуществляющими надзор за деятельностью органов самоуправления, являются Председатель Совета министров и воеводы, а по вопросам бюджета - региональные счетные палаты. Органы надзора имеют право требовать необходимую информацию, касающуюся организации и деятельности гмины, могут участвовать в заседаниях органов гмины.

Воевода может приостанавливать действие постановления, принятого советом гмины. Если после повторного рассмотрения совет не учтет замечания воеводы, последний может отменить его. Совет гмины может обжаловать решение воеводы в административном суде. В случае неоднократного нарушения советом гмины конституции и законов Сейм по предложению Председателя Совета министров может распустить совет гмины.

По предложению воеводы сеймик может распустить правление гмины в случае нарушения им конституции и законов. При неспособности органов гмины осуществлять возложенные на них обязанности, неэффективности их работы Председатель Совета министров может приостановить действие совета и правления гмины и установить правление комиссара сроком до двух лет по предложению воеводы с учетом мнения сеймика. Правительственный комиссар осуществляет функции и компетенцию органов гмины.

За пять лет после начала реформ местной власти удалось создать структуры территориального самоуправления, провести выборы в органы территориального самоуправления на многопартийной основе. В меньшей степени удалось избавиться гмины от централизованного управления и утвердить права их собственности (до 90 процентов средств находится в распоряжении государства).

Судебная система. Прокуратура

Конституция закрепляет основы организации судебной власти и правового статуса прокуратуры.

В 1982 г. в Польше в системе высших органов государства были учреждены два новых органа - Конституционный трибунал и Государственный трибунал.

Конституционный трибунал был задуман как орган, не входящий в судебную систему государства, вспомогательный по отношению к парламенту, чья деятельность направлена на упрочение верховенства высшего представительного органа в сфере правотворчества. Впоследствии его роль была усилена как органа конституционного контроля.

Члены Конституционного трибунала избирает Сейм из числа лиц, отличающихся правовыми познаниями, обладающих квалификацией, требуемой для занятия должности судьи Верховного суда или Высшего административного суда, т.е. имеющих высшее юридическое образование, прошедших двухлетнюю судебную стажировку и сдавших государственный экзамен, или имеющих ученое звание не ниже доцента. Члены Конституционного трибунала независимы и подчиняются только конституции. Членами Конституционного трибунала являются председатель, заместитель

¹ Когда речь идет о гмине, необходимо иметь в виду два значения этого понятия: самоуправляющаяся общность, а также соответствующая территория. В настоящее время - это две с половиной тысячи гмин, городских и, главным образом, сельских общин. В них проживает от нескольких тысяч до миллионов человек.

² Бурмистр является председателем правления в тех гминах, органы которых находятся в городской местности.

³ Гмина по распоряжению Председателя Совета министров может получить статус города. В городах с числом более 100 тысяч жителей председателем правления является президент города.

титель председателя и 10 судей. Судьи Конституционного трибунала избираются на 8 лет; через 4 года производятся выборы половины состава.

Рассмотрение дел Конституционным трибуналом открытое. Слушание дел о соответствии законов конституции осуществляется в составе 5 судей, а других нормативных актов - в составе 3 судей.

Конституционный трибунал выносит решения о соответствии законов и иных нормативных актов центральных государственных органов конституции. Решения Конституционного трибунала о несоответствии закона конституции подлежат рассмотрению Сеймом. Если Сейм признает решение этого Трибунала обоснованным, он вносит соответствующие изменения в закон, либо отменяет его в части или в целом. Постановление Сейма, отклоняющее решение трибунала, принимается большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины общего числа депутатов. Решения о признании несоответствия конституции и законам акта, изданного высшими органами исполнительной власти, иными высшими и центральными государственными органами, имеют обязательную силу.

Конституционный трибунал дает общеобязательное толкование законов по предложению Президента, Председателя Совета министров. Первого председателя Верховного суда, председателя Высшего административного суда. Уполномоченного по гражданским правам. Генерального прокурора. Трибунал дает толкование законов на заседании в полном составе в форме постановления.

В связи с конкретным рассмотрением в административном, судебном производстве дел о правонарушениях, преступлениях, а также финансовых нарушениях, разбирательство которых отнесено к компетенции финансовых органов, в Конституционный трибунал могут быть направлены правовые запросы о соответствии законодательного акта конституции или иного нормативного акта конституции и законам, если от ответа зависит разрешение дела в суде. Рассмотрение дела, в связи с которым был направлен правовой запрос, подлежит приостановлению со дня направления такого запроса до разрешения дела.

Как уже отмечалось. Конституционный трибунал принимает решения о конституционности политических партий.

Государственный трибунал избирается Сеймом из своего состава и на срок своих полномочий. Председателем Государственного трибунала является первый председатель Верховного суда.

Государственный трибунал выносит решения об ответственности лиц, занимающих определенные в законе высшие государственные должности, за нарушение конституции и законов. Государственный трибунал может выносить решения об уголовной ответственности указанных лиц за преступления, совершенные в связи с занимаемой должностью. До сих пор Государственный трибунал не рассматривал такого рода дела.

В Польше существует особая система органов административной юстиции, возглавляемая **Высшим административным судом**. Он рассматривает жалобы на вступившие в силу решения органов государственной администрации по категориям, предусмотренным в законе. В административном суде участвуют две стороны: истец - лицо или организация, обжалующая административное решение, и ответчик - орган государственной администрации. Филиалы Высшего административного суда, расположенные на территории нескольких воеводств, рассматривают и разрешают жалобы на решения соответствующих местных органов государственной администрации. Назначение и отзыв председателя Высшего административного суда - полномочие Президента.

Правосудие в Республике осуществляет Верховный суд, общие суды и специальные суды. Судьи назначаются Президентом по предложению Всепольского совета судей. Судьи независимы и подчиняются только закону.

Верховный суд является высшим судебным органом и осуществляет надзор за деятельностью всех иных судов в отношении выносимых ими решений.

Судьи несменяемы, за исключением случаев, предусмотренных законом. Рассмотрение дел всеми судами Польши Республики открытое (закон может установить исключения из этого принципа). Обвиняемому гарантируется право на защиту (он может иметь защитника по выбору или назначению).

Конституционным законом от 29 декабря 1989 г. по-новому сформулированы задачи прокуратуры и ее правовой статус. В соответствии со статьей 64 прокуратура охраняет законность, а также наблюдает за предварительным расследованием. Прокуратура подчиняется министру юстиции, который осуществляет функции Генерального прокурора.

Во время пребывания на посту прокурор не может принадлежать к политической партии, а также принимать участие в политической деятельности.

Глава 14. Основы венгерского конституционного права

Венгрия (Венгерская Республика) принадлежит к группе восточноевропейских постсоциалистических стран.

Во Второй мировой войне Венгрия участвовала на стороне гитлеровской Германии и в 1944-1945 гг. была занята советскими войсками. После войны вслед за относительно кратким "переходным периодом" власть в стране перешла к коммунистам, которые удерживали ее вплоть до 1989 года. Политический режим первоначально был вполне сталинским, террористическим.

Некоторая либерализация режима началась после смерти И.В.Сталина, особенно после XX съезда Коммунистической партии Советского Союза, где были разоблачены наиболее вопиющие преступления сталинизма. Однако, непоследовательность и противоречивость политики коммунистического руководства, стремившегося сохранить свою бесконтрольную власть, имела одним из следствий народное восстание в октябре 1956 года, которое было подавлено Советской армией. Тоталитарный коммунистический режим в стране был сохранен, хотя по сравнению с рядом других стран так называемого социализма он был более либеральным как в политической, так и в экономической области. Последнее, в частности, позволило Венгрии достичь определенных успехов в развитии народного хозяйства и культуры.

Успехи, правда, были непрочны, в стране в течение 60-х - 70-х годов явно ощущались признаки грядущего кризиса. Попытки как-то рационализировать общественную систему тормозились и подавлялись косной политической верхушкой, которая к тому же вынуждена была постоянно оглядываться на Москву.

Надо сказать, что тем не менее даже в руководстве монопольно правившей коммунистической партией, именованной с 1956 года Венгерской социалистической рабочей партией (ВСРП), набирала силу фракция, осознававшая, что дальнейшее "строительство развитого социализма" ведет страну в тупик. И когда к концу 60-х годов стало ясно, что опасаться новой советской интервенции уже не следует, партия раскололась и утратила политическое господство. С 1989 года Венгрия начала переход от социализма к современному общественному строю, характеризующемуся рыночной экономикой, определенным уровнем социальной защиты и демократической политической системой.

Конституционное развитие

Конституция, действующая ныне в Венгрии, является основой в ее истории формально-юридической конституции. В период между Первой и Второй мировыми войнами Венгрия причислялась к числу стран, не имевших конституции как единого нормативного акта, обладающего высшей юридической силой. Ее конституционное устройство в этот период, а также в первые годы после Второй мировой войны регулировалось обычными законами и некоторыми иными нормативными актами.

18 августа 1949 г. Государственное собрание¹ приняло Конституцию Венгерской Народной Республики (Закон XX 1949 года²), которая вступила в силу 20 августа того же года и действует до настоящего времени, хотя содержание ее, включая название государства, подверглось существенным изменениям.

Первоначальный текст этой конституции сильно напоминал сталинскую конституцию СССР 1936 года. Как и ее советский образец, конституция 1949 года была насквозь идеологизирована. Это был документ-вывеска, а отнюдь не источник права, призванный регулировать реальные общественные отношения. Примечательно, что сама структура обеих конституций отражала отношение тоталитарного законодателя к правам и свободам человека: основные права и обязанности граждан составляли предмет одной из последних глав.

В 1972 году была принята новая редакция венгерской конституции, необходимость которой объяснялась тем, что "республика завершила строительство основ социализма и перешла к построению полного (развитого) социализма". Изменения сводились, в основном, к замене устаревшей фразеологии на более современную, более демократически звучащую (появилась, например, норма об уважении республикой прав человека и т.п.). Некоторые демократизирующие изменения стали вноситься в конституцию в первой половине 80-х годов, а также в 1987 году, когда, в частности, было существенно ограничено право Президиума ВНР - коллегиального главы государства подменять Государственное собрание.

Более серьезная демократизация конституции имела место в январе 1989 года, когда режим, как говорится, уже дышал на ладан, а политическая монополия ВСРП дала глубокие трещины. В это время в конституцию был включен институт референдума (до этого Венгрия была одной из немногих социалистических стран, где этот институт непосредственной демократии даже не провозглашался). Ряд новых конституционных положений укрепил самостоятельность Государственного собрания, к председателю которого перешли некоторые полномочия Президиума ВНР и его руководства. Вместо включенного в конституцию в 1983 году слабого Конституционно-правового совета, в задачу которого входила скорее имитация конституционного надзора, чем его действительное осуществление, был учрежден полноценный институт конституционного контроля - Конституционный суд. Право граждан на объединение и на проведение собраний перестало ограничиваться "социалистическими целями". Была предусмотрена возможность замены военной службы альтернативной гражданской. Изменения, внесенные в конституцию в апреле 1989 года, урегулировали процедуру парламентской ответственности Правительства, которая до этого, как и в большинстве других социалистических стран, лишь провозглашалась.

Проведенный в октябре 1989 года "круглый стол" политических сил по существу означал конец коммунистического режима. На базе достигнутых договоренностей Государственное собрание приняло действительно новую редакцию конституции, затронувшую, правда, не весь ее текст, но наиболее значительные положения. Этот текст в большей мере был деидеологизирован: из официального названия республики исключено слово "Народная", устранено большинство упоминаний о социализме и связанных с ним явлениях. В новой преамбуле было лишь сказано, что текст конституции устанавливается в интересах обеспечения мирного политического перехода к правовому государству, в котором реализуются многопартийная система, парламентская демократия и социально ориентированная рыночная экономика. При этом указывалось, что новая редакция будет действовать до принятия новой конституции.

В разделе об общих положениях Венгрия определялась как республика и как независимое, демократическое и правовое государство, в котором в равной степени реализуются ценности буржуазной демократии и демократического социализма. Были включены нормы, гарантирующие многопартийность и направленные против любых попыток узурпации власти. Определены внутренние и внешние задачи государства, принципы правовой системы республики. Ряд новых норм представлял собой конституционные предпосылки для перехода к рыночной экономике.

Из изменений, связанных с организацией власти, следует отметить прежде всего дальнейшее усиление парламента - Государственного собрания. Президиум республики заменялся единоличным Президентом. Учреждались новые конституционные институты парламентского контроля - Уполномоченный Государственного собрания по гражданским правам и Государственная счетная палата. Получил конституционное урегулирование статус вооруженных сил и полиции. Деполитизировались суд и прокуратура. Существенно был переработан раздел об основных правах и обязанностях, которые стали регулироваться с учетом достижений международного опыта. Устанавливался гимн республики, а в отношении государственного герба и государственного флага остались лишь отсылки к текущему законодательству.

Предусматривались два вида законов республики: конституционные, принимаемые по процедуре изменения конституции, и обычные.

В июне 1990 года новый состав Государственного собрания осуществил еще одну значительную конституционную реформу. На этот раз окончательно были убраны всякие идеологические положения, включая указание на равную реализацию ценностей буржуазной демократии и демократического социализма.

Из положений об экономике исключалось указание на использование преимуществ планирования и на принцип равных возможностей. Исключено также положение о государственном признании производственного самоуправления. Формулировалась общая гарантия права собственности.

Устанавливалось, что законы, относящиеся к основным правам и обязанностям, не могут ограничивать существенное содержание основных прав. Однако, из перечня тех основных прав и обязанностей, действие которых не может быть ни при каких обстоятельствах приостановлено или ограничено, исключены избирательные права.

В разделах, посвященных государственной организации, произведены изменения, направленные на дальнейшее усовершенствование формы правления - парламентарной республики. Из конституции исключен перечень должностей, несовместимых с депутатским мандатом, который был отнесен к сфере текущего законодательства. Депутаты утратили право обращаться с вопросами к Президенту республики. Изменены были условия возможного роспуска Государственного собрания. Учреждался институт Уполномоченного Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств и конкретизировался порядок избрания руководства Государственной счетной палаты. Конституционный статус получил Венгерский национальный банк. Урегулированы случаи прекращения полномочий Правительства и предусмотрен по германскому примеру конструктивный вотум недоверия.

Термин "Венгерская народная армия" был заменен термином "Венгерское войско" (буквально: гонведство; гонведы - защитники родины). Командующий Венгерским войском включен в состав Совета обороны.

Некоторые уточнения и дополнения касались конституционных прав и обязанностей. Понятие конституционного закона было исключено. Вместо этого предусмотрен ряд случаев, когда для принятия закона требуется положительное голосование 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания.

Добавлено было описание государственного флага республики. В июле 1990 года в конституцию было включено описание государственного герба республики, а в августе раздел о советах заменен разделом о местном самоуправлении.

В 1991 году назначение председателя Венгерского национального банка перешло из компетенции Государственного собрания в компетенцию Президента республики.

В 1993 году уточнены и дополнены положения конституции, касающиеся мер на случай обороны страны, а также политической деятельности лиц, состоящих на службе в вооруженных силах и полиции.

¹ Венгерский термин Országgyűlés у нас обычно переводится "Государственное собрание", что не совсем точно. Буквально он означает "Собрание страны", и поэтому перевод "Всевенгерское собрание" был бы, видимо, более правильным. Мы, однако, вынуждены придерживаться традиционного перевода, так, как он употребляется в официальных документах.

² Венгрии принято всем законам, издаваемым в течение года, давать последовательную нумерацию римскими цифрами. Иные акты получают нумерацию арабскими цифрами.

Наконец, ряду изменений подвергся текст конституции в 1994 году. Численный состав Конституционного суда был уменьшен с 15 до 11 членов. Исключено положение о коллегиальном осуществлении функций Уполномоченных Государственного собрания по правам национальных и этнических меньшинств. Изменен порядок осуществления правительственного контроля за законностью местного самоуправления, а также уточнены положения о выборах, роспуске и самороспуске органов местного самоуправления.

Нетрудно видеть, что нынешний текст конституции имеет мало общего с первоначальным текстом, принятым в 1949 году. Пожалуй, только ряд положений о суде и прокуратуре, да определение столицы остались без изменений. Разумеется, сохранилась и общая структура высшего закона страны, хотя она ни в коей мере не отвечает современным представлениям. Объем конституции заметно увеличился; она стала вполне применимым правовым документом. Поскольку наиболее кардинальные изменения внесены в 1989-1990 годах (последующие носят сугубо частичный характер), можно сказать, что это конституция 1949 года в редакции 1990 года.

Конституция состоит из 111 параграфов, объединенных в 14 разделов. Большинство параграфов делится на нумерованные части. Хотя последним параграфом конституции является § 78, надо иметь в виду, что многие дополнительные параграфы обозначены цифрой с буквенным наращением (например, § 70-а, 70-б и т.д.) при том, что четыре параграфа из конституции исключены без замены и без изменения общей нумерации.

В отличие от большинства постсоциалистических стран Венгрия не спешила с принятием новой конституции, хотя целесообразность этого вряд ли можно отрицать. Лоскутный характер конституционного текста не может не порождать определенных трудностей и в правотворческой, и в правоприменительной деятельности.

В настоящее время разрабатывается проект новой конституции¹. Партии правящей после парламентских выборов 1994 года коалиции намерены при этом обеспечить значительную степень преемственности с действующей конституцией в ее нынешней редакции. Хотя в соответствии с пунктом "а" части 3 § 19 и частью 3 § 24 действующей конституции принятие новой конституции относится к компетенции Государственного собрания, которое может принять такое решение большинством 2/3 депутатов, правящая коалиция, располагая таким большинством, привлекла тем не менее к разработке проекта новой конституции оппозицию и намерена вынести разработанный проект на широкое общественное обсуждение и затем на референдум. Это делается с целью придать будущей конституции максимально возможную легитимность и обеспечить ее стабильность.

Из числа предполагаемых новелл можно отметить передачу функций судебного управления Национальному юридическому совету, изменение функций прокуратуры, уменьшение компетенции Конституционного суда по его собственному предложению, реформу порядка изменения конституции, имеющую в виду необходимость подтверждения решения об изменении на следующей сессии Государственного собрания. Предполагается изменить и избирательный закон: исключить второй тур и обеспечить пропорциональность представительства партий при сохранении смешанной системы.

Правовое положение личности

Основные права и обязанности - таково название раздела XII конституции, регулирующего статус человека и гражданина. Содержание его по сравнению с текстом, действовавшим до осени 1989 года, изменено принципиально. Если ранее, по примеру конституции СССР 1936 года, главенствующее место в разделе занимали социально-экономические права, сопровождаемые "материальными гарантиями", которые, как известно, на деле ничего не гарантировали, а следом уже довольно скудно формулировались политические и личные права, то теперь, наоборот, личные права и свободы поставлены во главу угла, а социально-экономические ушли на последнее место.

Однако, основные принципы, определяющие положение человека в венгерском обществе и государстве, сформулированы в § 8 конституции, а раздел XII эти принципы конкретизирует и развивает. Согласно § 8, Венгерская Республика признает неприкосновенные и неотъемлемые основные права человека, а их уважение и защита представляют собой первостепенную обязанность государства. Нормы, относящиеся к основным правам и обязанностям, устанавливаются в республике только законом, причем существенное содержание основного права и таким образом не может ограничиваться (в этом положении использован германский опыт). Такие конституционные основные права, как право на жизнь и человеческое достоинство, право на свободу и личную безопасность, правоспособность, презумпция невиновности, право на защиту, неотвеченность за деяния, бывшие ненаказуемыми в момент их совершения, свобода мысли, совести и вероисповедания, равноправие мужчин и женщин, охрана матерей, женщин и молодежи, права детей и родителей, права национальных и этнических меньшинств, права, вытекающие из венгерского гражданства, право на социальную защищенность, не подлежат ограничению или приостановлению даже во время чрезвычайного или особого положения или состояния угрозы.

Раздел XII конституции начинается с того, что каждый человек в Венгерской Республике обладает, согласно конституции, неотъемлемым правом на жизнь и человеческое достоинство, которые ни у кого не могут быть отняты в силу произвола. Запрещаются пытки, жестокое, бесчеловечное, унижающее обращение или наказание, а в особенности проведение на человеке без его согласия медицинских или научных экспериментов (§ 54). Конституция гарантирует каждому право на свободу и личную безопасность; лишение свободы возможно только по основаниям и в порядке, установленных законом. Лицо, подозреваемое в совершении преступления и задержанное, следует в кратчайший срок либо отпустить на свободу, либо доставить в суд, который обязан выслушать задержанного и незамедлительно письменным мотивированным постановлением либо отпустить его на свободу, либо решить о его предварительном аресте. В случае незаконного задержания или ареста лицо имеет право на возмещение ущерба (§ 55).

Каждый человек признается конституцией правоспособным (§ 56). Перед судом все равны, и каждый имеет право на рассмотрение любых обвинений против него или его прав и обязанностей в законно назначенном независимом и беспристрастном суде при справедливом и открытом разбирательстве. Никто не может считаться виновным в преступлении, пока его уголовная ответственность не установлена вступившим в силу судебным приговором. Лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело, имеет право на защиту на всех стадиях процесса, причем защитник не подлежит ответственности за высказывания, сделанные в ходе защиты. Никто не может быть объявлен виновным и подвергнут наказанию за деяние, которое в момент его совершения по венгерскому праву не считалось преступным. В соответствии с законом каждый может обжаловать решение суда, публичной администрации или иного органа власти, если оно нарушает его права или законные интересы. Изложенные здесь права человека, сформулированные в § 57 конституции (равенство перед судом, право на законный, независимый и беспристрастный суд, на справедливое и открытое разбирательство, презумпция невиновности, право на защиту, запрещение обратной силы закона, право на обжалование) вместе с записанным в § 55 правилом хабеас корпус образуют конституционные основы венгерского уголовного и уголовно-процессуального, а также административно-процессуального права.

Любое лицо, законно находящееся на территории Венгрии, за исключением определенных законом случаев, вправе свободно передвигаться и выбирать место пребывания, включая место жительства, а также покидать страну. Законно пребывающего в стране иностранца можно выслать только на основании решения, принятого в соответствии с законом (§ 5 конституции). В соответствии с установленными законом условиями Венгерская Республика обеспечивает право убежища тем иностранным гражданам и тем лицам без гражданства, которые на своей родине, соответственно по месту проживания, преследуются по расовым, религиозным, национальным, языковым или политическим причинам. Лицо, получившее право убежища, не может быть выдано другому государству (§ 65 конституции).

¹ См.: Арато Э. Выборы, коалиции и конституционализм // Конституционное право: восточноевропейское обозрение (КПВО), 1994, № 3-4 (8-9).

Согласно § 57 конституции, каждый имеет право на доброе имя, неприкосновенность жилища, защиту частной тайны и личных данных.

В Венгерской Республике конституционно гарантируются свобода мысли, совести и вероисповедания (§ 60 конституции). Это право включает свободный выбор или принятие вероисповедания или других убеждений совести и свободу их выражения путем совершения религиозных обрядов, ритуалов или иным путем индивидуально или группой, открыто или в своем кругу либо воздерживания от такого выражения. Церковь действует отдельно от государства.

В § 61 конституции гарантируется право каждого на свободное выражение мнений, а также на ознакомление с данными, представляющими публичный интерес, и на их распространение. Венгерская Республика признает и защищает свободу печати. Вместе с тем предусмотрено принятие закона, регулирующего надзор за публичными радио, телевидением и информационными агентствами, назначение их руководителей, выдачу разрешений на коммерческие радио и телевидение, предотвращение информационных монополий.

Венгерская Республика признает право мирных собраний и обеспечивает их свободное проведение (§ 62 конституции).

На основе права на объединение каждому гарантируется конституцией (§ 63) право создавать организации с не запрещенными законом целями и присоединяться к таким организациям. Однако, на основе права на объединение нельзя создавать вооруженные организации, служащие политическим целям.

Каждый имеет право лично или совместно с другими обращаться с письменными просьбами или жалобами к компетентным государственным органам (§ 64 конституции).

В соответствии с § 66 конституции Венгерская Республика обеспечивает равноправие мужчин и женщин в отношении всех гражданских и политических, а также экономических, социальных и культурных прав. При этом гарантируется на основе особых предписаний поддержка и защита матерей до и после рождения ребенка. Особыми нормами обеспечивается охрана женщин и молодежи в труде.

Каждый ребенок, согласно § 67 конституции, имеет право на необходимую для его соответствующего физического, умственного и духовного развития охрану и заботу со стороны семьи, государства и общества. Родителям принадлежит право самим определять воспитание своих детей. В особых предписаниях должны определяться задачи государства, связанные с положением и охраной семьи и молодежи.

В § 68 конституция устанавливает, что в Венгерской Республике национальные и этнические меньшинства являются участниками осуществления власти народа - государствообразующими факторами. Республика предоставляет им охрану, обеспечивает их коллективное участие в общественной жизни, развитие их культуры, применения их языка, обучение на родном языке, право употреблять свое название на родном языке. Венгерские законы обеспечивают на территории страны представительство этих меньшинств. Они могут учреждать свое самоуправление как в местном масштабе, так и в масштабе страны.

Из конституции не ясно, каково различие между национальными и этническими меньшинствами. Следует иметь в виду, что за пределами бывшего Советского Союза национальность означает не этническую, а государственную принадлежность. А значит, национальное меньшинство - это группа, принадлежащая к общности, которая имеет свое государство за пределами данной страны. В Венгрии это украинцы, немцы (швабы), словаки и некоторые другие. Они являются венгерскими гражданами, но по языку, культуре, религии и иным признакам ощущают свою общность с соседними нациями. Напротив, этническое меньшинство принадлежит к общности, которая своего государства не имеет. Таковы, например, в Венгрии цыгане.

Следует не упускать из вида, что в данном случае речь идет о коллективных правах.

Конституция (§ 69) запрещает произвольное лишение венгерского гражданства и высылку венгерских граждан из страны. Венгерским гражданином, находящимся за границей, в любое время может вернуться в страну. Законно находясь за границей, он имеет право на защиту со стороны Венгерской Республики.

В соответствии с § 70 конституции, каждый совершеннолетний венгерский гражданин, проживающий на территории республики, имеет право на выборах Государственного собрания и местного самоуправления, а также самоуправления меньшинств избирать, если в день выборов или референдума находится на территории страны, и избираться, а также участвовать в общенациональном или местном референдуме либо в народной инициативе. Избирательное право на выборах депутатов местного самоуправления и бургомистра, а также право участия в местном референдуме и местной народной инициативе принадлежит, согласно особому закону, иммигрантам, проживающим на территории Венгрии и не являющимся венгерскими гражданами, если в день выборов или референдума они находятся на территории страны. Не имеет избирательного права тот, кто находится под опекой, будучи ограничен в дееспособности или лишен ее, или кто находится под действием имеющего силу приговора, запрещающего участие в публичных делах, или кто на основании имеющего силу решения, вынесенного в уголовном процессе, находится в учреждении для принудительного лечения.

Каждый венгерский гражданин имеет право участвовать в ведении публичных дел, а также занимать публичные должности в соответствии со своими способностями, подготовкой и специальными знаниями.

В соответствии с § 70-а конституции Венгерская Республика обеспечивает каждому находящемуся на ее территории лицу 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, особенностей имущественного состояния, рождения или иных. Любая дискриминация на основании перечисленных признаков строго наказывается законом. Республика осуществляет также мероприятия, направленные на обеспечение равноправия и устранение неравенства возможностей.

По конституции (§ 70-б) каждый имеет право на труд и на свободный выбор труда и занятия. Каждый имеет право на равную оплату равного труда без какого-либо различия. Каждый трудящийся имеет право на такой доход, который соответствует количеству и качеству его труда. Каждый имеет право на отдых, свободное время и регулярный оплачиваемый отпуск. Некоторые из норм, изложенных в данном параграфе конституции, несут на себе явный отпечаток социалистических воззрений. Что касается права на труд, то из конституции не ясно, что под ним понимается, каковы, в частности, возможности судебной его защиты в случае, если лицо работы не имеет. Трудно защищать через суд и принцип равной оплаты равного труда, особенно в условиях контрактной системы или когда речь идет о труде умственном. В последнем случае вряд ли можно заявлять в суд претензии, основанные на конституционном принципе соразмерности дохода трудящегося качеству его труда.

Согласно § 70-в конституции, каждый вправе для защиты своих экономических и социальных интересов создавать вместе с другими организации или присоединяться к таким организациям. Тем самым гарантируется свобода создания профсоюзов, а также организаций предпринимателей и работодателей. Право на забастовку может осуществляться в рамках регулирующих его законов.

Конституция в § 70-г провозглашает право жителей Венгрии на наивысший достижимый уровень физического и душевного здоровья. Республика обеспечивает это право посредством охраны труда, организации учреждений здравоохранения и медицинского обслуживания, обеспечения возможностей для систематических занятий физкультурой, а также охраны искусствственной и природной окружающей среды. Очевидно, что в данном случае речь идет не о субъективных правах, защищаемых судом, а об определенном направлении деятельности государства, которое само устанавливает показатели, подлежащие достижению в каждый период времени.

В § 70-д конституции гражданам гарантируется право на социальную защищенность. Они имеют право на обеспечение необходимыми для прожития средствами в случаях старости, болезни, инвалидности, вдовства, сиротства, а также безработицы, наступившей не по их вине. Республика обеспечивает осуществление этого права по

средством социального страхования и социальных мероприятий. Согласно § 70-е конституции, республика обеспечивает гражданам право на образование. В целях осуществления этого права республика расширяет публичное образование (за счет государства и местного самоуправления) и придает ему всеобщий характер, создает бесплатные и общеобязательные школы, развивает доступное на основе способностей каждого среднее и высшее образование, а также оказывает материальную поддержку учащимся. Параграф 70-к конституции обязывает родителей и опекунов заботиться о том, чтобы несовершеннолетние дети получили образование.

Примечательно, что в Венгрии право на социальную защищенность и право на образование гарантируются только гражданам, тогда как во многих демократических странах, если не в большинстве их, они рассматриваются как права человека, не обусловленные наличием гражданства.

Венгерская Республика, как гласит § 70-ж конституции, уважает и поддерживает свободу научной и художественной жизни, свободу учиться и свободу преподавать, решать вопросы научной истины, устанавливать ценность результатов научных исследований вправе только деятели науки. Нетрудно понять, что последняя норма, которая, казалось бы, сама собой очевидна, навеяна недавним прошлым, когда такие вопросы решались коммунистическими партийными чиновниками от идеологии.

Конституция в § 70-з устанавливает обязанность каждого гражданина Венгерской Республики защищать родину. Граждане на основе всеобщей воинской обязанности несут военную службу с оружием или без него или гражданскую службу в соответствии с определенными законом условиями.

Каждый гражданин, согласно § 70-и конституции, обязан в соответствии со своими доходами и имущественным положением нести публичные повинности.

Заключительный параграф данного раздела конституции - § 70-л - устанавливает судебную гарантию для провозглашенных прав и свобод. Согласно этому параграфу, в суд можно обращаться с заявлениями о нарушении основных прав, а также с возражениями против государственных решений, связанных с выполнением обязанностей. Но, как было отмечено, практически это вряд ли возможно применительно к некоторым правам социального характера.

Как видно из изложенного, в разделе об основных правах и обязанностях конституция определяет не только индивидуальные и коллективные права, свободы и обязанности, но также основы государственной политики в соответствующих сферах общественной жизни. Тем самым определяются конституционно-правовые отношения, образующие соответствующие подсистемы общественного строя Венгрии, хотя регулирование здесь не целостное.

В данном разделе конституции содержится целый ряд норм, предусматривающих, что для принятия Государственным собранием законов, подробно регулирующих те или иные права и свободы, а также обязанности, необходимо квалифицированное большинство голосов - 2/3 присутствующих депутатов.

Конституционно-правовое регулирование политической системы

Выше уже отмечалось, что конституция определяет Венгрию как республику (№ 1) и как независимое, демократическое, правовое государство (№ 2). Вся власть, согласно конституции, принадлежит в Венгерской Республике народу, который осуществляет народный суверенитет через избираемых представителей, а также непосредственно. Примечательна норма ч. 3 § 2 конституции, согласно которой никакая общественная организация, никакой государственный орган или гражданин не могут проводить деятельность, направленную на насильственный захват или осуществление власти. Каждый имеет право и одновременно обязан в рамках закона выступать против таких устремлений.

Ряд конституционных положений определяет задачи венгерского государства и основы его политики внутри и вне страны.

В соответствии с § 5 конституции государство защищает свободу и власть народа, независимость и территориальную целостность страны, а также ее границы, установленные в международных договорах. Венгерская Республика, согласно § 6 ее конституции, отвергает войну как средство разрешения споров между нациями и воздерживается от угрозы силой и ее применения против территориальной целостности и независимости других государств. Она стремится к сотрудничеству со всеми народами и странами мира. Она чувствует ответственность за судьбы венгров, живущих за ее пределами, и содействует поддержанию их связей с Венгрией. Этими положениями определяются конституционные основы внешней политики республики.

Проблемам обеспечения государством обороны и безопасности страны посвящен раздел VIII конституции. В § 40-а устанавливается, что вооруженные силы состоят из Венгерского войска и Пограничной стражи. Их основная обязанность заключается в военной защите родины. Пограничная стража обеспечивает в рамках установленных для нее задач охрану государственной границы, контроль за движением через границу и поддержание пограничного режима. Задачи вооруженных сил и относящиеся к ним подробные правила устанавливаются законом, для принятия которого требуются голоса 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания. Основная же задача полиции заключается в защите общественной безопасности и внутреннего порядка. Закон, регулирующий статус полиции и деятельность, связанную с национальной безопасностью, принимается в том же порядке, что и закон о вооруженных силах.

Согласно § 40-б, вооруженные силы могут пересекать государственную границу Венгрии только после предварительного согласия Государственного собрания, кроме случаев участия в маневрах, проводимых согласно международным договорам, либо в мероприятиях по поддержанию мира, проводимых по просьбе Организации Объединенных Наций. Внутри страны вооруженные силы могут использоваться в случае вооруженных действий, направленных на свержение конституционного строя, на узурпацию власти, а также в случае грубых насильственных действий с применением или при помощи оружия, в массовых масштабах угрожающих жизни и имуществу граждан, во время объявленного в соответствии с предписаниями конституции особого положения, если сип полиции оказывается недостаточным. Вооруженные силы находятся под руководством только Государственного собрания. Президента Республики, Совета обороны, создаваемого в необходимых случаях, предусмотренных конституцией. Правительства и компетентного министра. Исключение может иметь место на основании международного договора в определенных конституцией и особым законом пределах. Если, например, Венгрия участвует в миротворческих акциях ООН, то направленный ею с такой целью воинский контингент может оказаться под командованием иностранного генерала, назначенного ООН. Но и в этом случае Венгрия сохраняет суверенное право отозвать свой контингент.

Указанный параграф конституции предусматривает, что лица, состоящие на действительной службе в вооруженных силах, полиции и гражданской национальной безопасности, не могут быть членами партий и продолжать политическую деятельность. Те лица, которые служат в вооруженных силах на непрофессиональной основе, то есть военнотрудовые срочной службы, могут подвергаться ограничениям в своей партийной деятельности. Такие ограничения определяются законом, для принятия которого необходимы голоса 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания.

Что касается иностранных вооруженных сил, то в соответствии с § 40-в конституции при отсутствии на этот счет международного договора они не могут следовать через территорию страны, использоваться и базироваться на ней без предварительного согласия Государственного собрания. Международные договоры, касающиеся обороны страны, подлежат ратификации законом и опубликованию.

На случай разного рода чрезвычайных обстоятельств конституция предусматривает возможность введения особых режимов - чрезвычайного положения и особого положения. Закон, регулирующий эти режимы, принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания (§ 19-г конституции).

Правовая система Венгерской Республики воспринимает общепризнанные нормы международного права, а также обеспечивает соответствие внутреннего права принятым на себя Венгрией международно-правовым обязательствам (ч. 1 § 7 конституции).

Партии в Венгерской Республике могут, согласно § 3 конституции, свободно организовываться и свободно осуществлять свою деятельность, соблюдая конституцию и конституционно-правовые нормы. Они содействуют формированию и изъятию воли народа. Однако, конституция запрещает партиям непосредственное осуществление публичной власти. Соответственно, никакая партия не может руководить никаким государственным органом. Законом определяются такие должности и публичные учреждения, которые не могут занимать или в которых не могут состоять члены или должностные лица партий.

В октябре 1989 года был принят закон XXXIII о деятельности и ведении хозяйства партии, впоследствии неоднократно новеллизированный. Предметом закона являются такие общественные организации, которые располагают зарегистрированным членством и которые, будучи зарегистрированы в суде, объявляют, что признают для себя обязательными положения данного закона. Партии не могут учреждать свои организации и действовать по месту работы, службы или учебы.

Партии перестают существовать в случае слияния с другими партиями, разделения на две или более партии, распада (самороспуска), роспуска судом или констатации прекращения. Роспуск партии констатируется судом по инициативе прокуратуры, если партия прекратила деятельность и не располагает имуществом, а также, если дважды подряд партия не выдвинула кандидатов на всеобщих выборах в Государственное собрание; этим не затрагиваются ее организация и деятельность как общественной организации.

Имущество партий складывается из взносов их членов, дотации из государственного бюджета, иных средств, передаваемых государством безвозмездно, пожертвований юридических лиц и хозяйственных объединений, не являющихся юридическими лицами, а также физических лиц, из наследственного имущества по завещаниям физических лиц, прибывшей от хозяйственной деятельности партий или основанных ими предприятий либо принадлежащих исключительно соответствующим партиям обществ с ограниченной ответственностью. При этом не допускается оказание материальной поддержки партиям со стороны бюджетных органов, государственных предприятий, хозяйственных объединений с государственным участием, фондов, финансируемых непосредственно из бюджета или бюджетными органами. Не допускаются, как правило, и анонимные пожертвования. Контроль за этим осуществляется Государственной счетной палатой, которая контролирует также и хозяйственную деятельность партий.

Закон предусматривает передачу партиям определенной недвижимости, а также оказание им бюджетной поддержки. Из бюджетных сумм, предназначенных для поддержки партий, 25% распределяются между партиями пропорционально числу мандатов в Государственном собрании, полученных ими по общенациональному списку (см. ниже об избирательной системе). Остальные 75% распределяются в соответствии с результатами выборов в Государственное собрание, то есть пропорционально числу голосов, полученных кандидатами партий в первом туре. Не получают бюджетной поддержки партии, собравшие на выборах менее 1% голосов. Выплата средств поддержки производится по четвертям в первый день каждого квартала.

Партиям разрешается следующая хозяйственная деятельность: а) издание и распространение публикаций, предназначенных для политических целей и ознакомления с деятельностью партии, изготовление значков с партийными символами и других подобных предметов и организация партийных мероприятий; б) использование и отчуждение находящегося в их собственности движимого и недвижимого имущества. В этих рамках сбыт произведенных товаров и предоставление услуг освобождаются от налога с оборота и от налога на компании. Партии могут основывать предприятия и общества с ограниченной ответственностью без постороннего участия, однако, не могут иметь долю в других хозяйственных объединениях. Партии могут вкладывать свои денежные средства в ценные бумаги, за исключением покупки акций.

В случае прекращения деятельности партии в результате распада, роспуска или констатации прекращения имущества ее после удовлетворения требований кредиторов переходит в собственность фонда, учреждаемого Государственным собранием. Цели фонда и способ его использования разрабатываются комитетом, который назначается Государственным собранием и включает по одному представителю от каждой партии, получившей мандаты по общенациональному списку. Для принятия решения об учреждении фонда требуются голоса 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания. Если партия распадается, то может сама учредить такой фонд или предложить оставшееся имущество уже существующему. Такое регулирование свидетельствует, что собственность партий рассматривается венгерским законодателем не как частная, а как публичная.

Ежегодно до 30 апреля партии обязаны опубликовать в "Мадьяр кезлень"¹ отчеты (годовые балансы) о своей хозяйственной деятельности. Органы публичной администрации не вправе контролировать финансово-хозяйственную деятельность партий. Государственная счетная палата, установив противоправность такой деятельности, обращается к партии с предложением устранить нарушение, а при более серьезных нарушениях закона или если партия не реагирует на обращение, председатель Государственной счетной палаты начинает процесс в суде.

В качестве приложений к закону помещены образцы отчета партий об их хозяйственной деятельности, их имущественного баланса и ведомость недвижимых объектов, передаваемых в собственность партий. Последняя действует в редакции Закона XLIV 1991 года, согласно которой определенные помещения в Будапеште были переданы в собственность следующих партий: Венгерского демократического форума (ВДФ), Союза свободных демократов (ССД), Независимой партии мелких хозяйев, сельскохозяйственных рабочих и горожан (НПМХ), Союза молодых демократов (СМД), Венгерской социалистической партии (ВСП) и Христианско-демократической народной партии (ХДНП).

Сегодня наиболее влиятельны несколько партий из множества существующих.

Прежде всего это Венгерская социалистическая партия - преемница бывшей коммунистической ВСРП. Правда, нынешние социалисты с коммунистами имеют весьма мало общего; они выступают за социально ориентированную рыночную экономику, за вступление Венгрии в Европейский союз и НАТО, вошли в Социалистический интернационал. На вторых свободных парламентских выборах, состоявшихся в мае 1994 года, они получили треть голосов и 209 мандатов из 386. Стоит вспомнить, что на первых свободных выборах в 1990 году за них проголосовали лишь 11% избирателей.

Теперь чуть больше (11,7%) избирателей проголосовали за бывшего победителя - Венгерский демократический форум, получивший в 1990 году четверть голосов. У него осталось в Государственном собрании всего 37 мандатов. Это консервативная христианско-демократическая партия. Наблюдатели полагают, что избиратели оттолкнули не столько ее ошибки в социально-экономической политике, сколько барское отношение к народу. Опыт и нашей страны показывает, что этот вроде бы чисто психологический момент не лишен важного политического назначения. Сказался и раскол, вызванный борьбой либералов и националистов.

В нынешнем парламенте вторую по численности фракцию (70 мандатов) имеет Союз свободных демократов - партия либерального направления. На парламентских выборах 1994 года эта партия получила 20% голосов избирателей. К ней примыкает Союз молодых демократов, в котором можно состоять только до достижения 35-летнего возраста.

Менее влиятельны Независимая партия мелких хозяйев, сельскохозяйственных рабочих и горожан, лидировавшая в первые годы после Второй мировой войны до захвата власти коммунистами. Христианско-демократическая

¹ Magyar Kozlony - "Венгерский вестник" - издание, в котором официально публикуются законы и другие правовые акты государственной власти.

народная партия, сотрудничающая с ВДФ, отколовшаяся от ВДФ националистическая группа "Венгерский путь", часть бывшей ВСРП, оставшаяся на коммунистических позициях и сохранившая ее название, и др.

Конституция в § 4 устанавливает, что профессиональные союзы и другие представительства защищают и представляют интересы работников, членов кооперативов и предпринимателей.

Конституционные основы экономической и социальной системы

Соответствующие положения содержатся в первом разделе конституции, а конкретизацию и развитие получают в законах, представляющих собой источники ряда специальных отраслей венгерского права - гражданского, трудового, социально-обеспечительного и др.

Конституция в § 9 устанавливает, что экономика Венгерской Республики является такой рыночной экономикой, в которой публичная собственность и частная собственность равноправны и пользуются равной защитой. Республика признает и поддерживает право предпринимательства и свободу хозяйственной конкуренции.

Согласно § 14 конституции. Венгерская Республика гарантирует право собственности. Что касается отчуждения собственности, то оно может иметь место лишь в порядке исключения и в публичных интересах. Случаи и способ такого отчуждения устанавливаются законом, который должен предусматривать полное, безусловное и немедленное возмещение. Конституция гарантирует и право наследования (§ 14).

Собственностью венгерского государства является национальное имущество. Круг объектов исключительной государственной собственности, а также видов хозяйственной деятельности, осуществляемой исключительно государством, устанавливается законом (§ 10). Согласно § 11 конституции, предприятия и хозяйственные организации, находящиеся в государственной собственности, осуществляют хозяйственную деятельность самостоятельно. Способы осуществления этой деятельности и ответственность государственных предприятий и хозяйственных организаций определяются законом.

В § 12 конституция обязывает государство поддерживать кооперативы, основанные на добровольном объединении, и признавать их самостоятельность. Государство обязано также уважать собственность любых сообществ, осуществляющих самоуправление.

К числу конституционных обязанностей венгерского государства в социальной области относятся:

- охрана института брака и семьи (§ 15);
- особая забота о жизненном уровне, образовании и воспитании молодежи, защита ее интересов (§ 16);
- забота о нуждающихся посредством развитой системы социальных мероприятий (§ 17);
- признание и осуществление права каждого на здоровую окружающую среду (§ 18).

Выборы и референдум

Конституция в разделе XIII урегулировала основные принципы выборов. Согласно единственному оставшемуся в этом разделе § 71, депутаты Государственного собрания, члены представительных органов местного самоуправления, а также бургомистры и столичный главный бургомистр избираются на основе всеобщего и равного избирательного права избирателями путем прямого и тайного голосования. Для принятия избирательных законов требуются голоса 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания.

Выше уже были изложены конституционные положения об избирательных правах граждан, а также иммигрантов. Из них ясно, кто в Венгрии является избирателем и в каких случаях. Обращает на себя внимание то, что реализация активного избирательного права возможна только на венгерской территории. Даже на парламентских выборах может голосовать только тот гражданин, который имеет на территории страны постоянное или временное местожительство. Нельзя, следовательно, приехать в день голосования, отдать свой голос и уехать.

Парламентские выборы регулируются законом XXXIV 1989 года о выборах депутатов Государственного собрания с позднейшими изменениями. Этот закон устанавливает, что Государственное собрание состоит из 386 депутатов. Из них 176 избираются по одномандатным (индивидуальным) избирательным округам, 152 - в территориальных (областных и столичном) избирательных округах по спискам, а 50 - по партийным спискам в общенациональном масштабе. Однако, права и обязанности депутатов равны независимо от порядка их избрания.

В индивидуальных избирательных округах кандидатов могут выдвигать избиратели и партии, являющиеся таковыми по закону. Две или более партии могут осуществлять выдвижение кандидатов совместно; при этом указывается название любой из них. Если одно лицо выдвигается отдельно избирателями и партией, суммирование подписей не допускается. Для выдвижения необходимы подписи не менее 750 избирателей. Кандидат может баллотироваться только по одному индивидуальному избирательному округу, притом только по тому, где имеет местожительство.

В территориальных избирательных округах партии выставляют свои списки кандидатов. Такой список может выставлять партия, выдвинувшая своих кандидатов не менее, чем в 1/4 общего числа индивидуальных избирательных округов, находящихся на территории данного территориального избирательного округа, т.е. области или столицы, однако, не менее, чем в двух. Право выставлять список утрачивается, если партия до первого тура голосования отозвала своего кандидата из индивидуального избирательного округа.

Общенациональный список кандидатов может выставить партия, которая выставила свои списки кандидатов не менее, чем в семи территориальных избирательных округах. Если принять во внимание, что в Будапеште число индивидуальных избирательных округов равно 32, а в областях не превышает 16 (как правило, значительно меньше), то очевидно, что партиям подчас имеет смысл "обойти" Будапешт, чтобы получить право на выставление общенационального списка.

Партии, совместно выдвигавшие кандидатов в индивидуальных избирательных округах, могут совместно выставлять территориальный и общенациональный список либо объединять свои списки. Число кандидатов в списках может троекратно превышать число мандатов, подлежащих замещению. Если число кандидатов в списке меньше числа мандатов, список получит не больше мандатов, чем в нем содержится кандидатов.

Кандидат может одновременно баллотироваться по одному индивидуальному избирательному округу, одному территориальному списку и общенациональному списку. Если он избран по индивидуальному избирательному округу, то из списков исключается, а если избран по территориальному списку, то исключается из общенационального списка. В случае его выбытия из списка его место в списке занимает следующий кандидат.

Кандидаты обращаются за регистрацией в соответствующие избирательные комиссии не позднее 30 дней до дня голосования. При регистрации наряду с личными данными кандидат представляет заявление, в котором подтверждает, что обладает избирательным правом, должным образом выдвинут и в случае избрания прекратит исполнение должности или занятие, которые несовместимы с мандатом депутата. Избирательная комиссия принимает решение о регистрации в течение трех дней. Отказ в регистрации может быть обжалован в вышестоящую избирательную комиссию или в суд.

Избранным по индивидуальному избирательному округу считается кандидат, который получил более половины действительных голосов при условии, что в голосовании приняло участие более половины избирателей. Если в первом туре проголосовало меньше избирателей, чем требуется, то во втором туре могут баллотироваться все кандидаты, которые баллотировались в первом туре, а избранным считается кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов при условии, что в голосовании приняло участие более четверти избирателей. Если же в первом туре проголосовало более половины избирателей, но ни один из кандидатов не был избран, во втором туре могут участвовать те кандидаты, которые в первом туре получили не менее 15% действительных голосов. При отсутствии хотя бы трех таких кандидатов, во втором туре баллотироваться три кандидата, получивших в первом туре наибольшее число голосов. Если в это время кто-либо из кандидатов выбудет, заместить его нельзя. Избран-

ным будет считаться кандидат, получивший наибольшее число голосов при условии, что в голосовании участвовало более четверти избирателей.

Партии, совместно выдвинувшие кандидата в индивидуальном избирательном округе, не позднее чем за 8 дней до дня голосования могут предупредить избирательную комиссию, в какой пропорции их остаточные голоса (см. ниже) должны быть учтены при общенациональном подсчете. Если выборы по индивидуальному избирательному округу нельзя провести из-за отсутствия кандидатов, должны быть проведены дополнительные выборы.

В территориальном избирательном округе мандаты распределяются между партийными списками кандидатов пропорционально числу полученных ими голосов при условии, что в голосовании участвовало более половины избирателей. Если первый тур оказался недействительным из-за недостаточного участия избирателей в голосовании, то во втором туре баллотируются те же партийные списки кандидатов, но для действительности выборов достаточно участия более четверти избирателей.

Избирательная квота определяется путем деления общего числа действительных голосов по округу на число мандатов плюс один. Нераспределенные мандаты передаются спискам, у которых остаток голосов превышает 2/3 квоты.

Закон содержит заградительный пункт: партийный список в территориальном округе не получит мандатов, если в масштабе страны спискам кандидатов этой партии не удалось получить 5% действительных голосов.

Блокирование партий допускается не позднее 8 дней до дня голосования. Избирательным комиссиям необходимо сообщить долю каждой из блокирующихся партий в общих списках кандидатов.

Остатки голосов партий передаются для подсчета в общенациональном масштабе. Равным образом мандаты не присоединяются к замещаемым по общенациональным спискам кандидатов. Между этими списками мандаты распределяются в соответствии с имеющимися у партии неиспользованными голосами, полученными в индивидуальных и территориальных избирательных округах, но партии, не преодолевшие заградительный пункт, в распределении не участвуют.

Выборы в мае 1994 года привели к тому, что коалиция ВСП - ССД, получившая 52% голосов, имеет в Государственном собрании 72% мандатов¹. Это достаточно прочная база для Правительства, созданная благодаря избирательной системе.

Выборы органов местного самоуправления регулируются законом LXIV 1990 года о выборах депутатов местного самоуправления и бургомистров. Система выборов здесь несколько иная.

Голосование осуществляется по месту жительства, однако, допускается и по месту временного нахождения в стране. Пассивным избирательным правом обладают только венгерские граждане.

В поселениях с числом жителей до 10 тыс. образуется один избирательный округ, в котором в зависимости от числа жителей избираются от 3 до 13 депутатов. Выборы проводятся по так называемым малым спискам, в которые включаются в алфавитном порядке все выдвинутые кандидаты. Если число выдвинутых кандидатов оказывается меньше предусмотренного законом числа депутатов, общие выборы не проводятся и назначаются дополнительные выборы.

Избиратель должен голосовать за кандидатов в числе не большем, чем требуется избрать депутатов. В противном случае бюллетень недействителен. Избранными считаются кандидаты, получившие наибольшее число голосов. При равенстве голосов решает жребий. Так же избираются и бургомистры.

В поселениях с числом жителей свыше 10 тыс. и в столичных округах для выборов депутатов применяется смешанная система. При числе жителей от 10 до 70 тыс. от 10 до 16 депутатов избираются в индивидуальных избирательных округах и от 7 до 11 - по спискам кандидатов, которые играют такую же компенсационную роль, что и общенациональные списки по выборам в Государственное собрание. На каждые последующие 10 тыс. жителей добавляется один индивидуальный избирательный округ, а на каждые 15 тыс. - один мандат, замещаемый по списку.

В Будапеште 66 членов столичного общего собрания избираются прямыми выборами по спискам. В столице образуется единый избирательный округ. При выборах областных общих собраний в каждой области образуются два избирательных округа - один для поселений с числом жителей 10 тыс. и менее и другой для поселений с числом жителей более 10 тыс.

Выдвижение кандидатов осуществляется избирателями или общественными организациями, причем избиратели могут это делать открыто или тайно. Для выдвижения кандидата в депутаты в поселениях или индивидуальных избирательных округах необходима поддержка не менее 3% избирателей, а в областных избирательных округах - не менее 0,5%. Для выдвижения кандидата в бургомистры в поселениях с числом жителей 10 тыс. и менее требуется поддержка 6% избирателей, в поселениях с числом жителей до 100 тыс. - 3%, свыше 100 тыс. - 2%, для выдвижения кандидата в главные бургомистры Будапешта - 1%.

При выборах депутатов по смешанной системе в индивидуальных избирательных округах избранным считается кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов. Если выборы не состоялись из-за отсутствия кандидатов или если наибольшее число голосов получено более чем одним кандидатом, проводятся дополнительные выборы. Мандаты по спискам кандидатов, баллотирующимся на территории всего поселения или столичного округа, распределяются пропорционально числу голосов, оставшихся неиспользованными в индивидуальных избирательных округах. Речь идет в данном случае о кандидатах, выдвинутых общественными организациями. Если кандидат оказался избранным в индивидуальном избирательном округе или на должность бургомистра и одновременно по списку, из списка он выбывает, а его мандат передается следующему по списку кандидату. Если кандидат баллотировался в Будапеште по столичному списку и по списку столичного округа и по обоим спискам оказался избранным, он должен сделать заявление о том, какой мандат выбирает. Распределение проводится по модифицированному методу Сент-Лагюе с тем отличием, что первый делитель равен 1,5. Если список получит больше мандатов, чем в нем имеется кандидатов, оставшиеся мандаты остаются незамещенными.

Так же распределяются мандаты при выборах столичного общего собрания, с тем, однако, что применяется 4-процентный заградительный пункт.

Депутаты областных общих собраний также избираются по спискам непосредственно избирателями, за исключением избирателей в городах с правами областей. Организация в области может выставить два списка кандидатов - один для поселений с числом жителей до 10 тыс. включительно, а другой для поселений с числом жителей более 10 тыс. В большинстве областей число членов общих собраний равно 40, наибольшее же в области Пешт, где оно равно 80. Здесь также действует 4-процентный заградительный пункт.

Бургомистры (в столице - главный бургомистр) избираются тоже прямыми выборами. Для избрания необходимо получить наибольшее число действительных голосов. При равенстве голосов или отсутствии кандидатов назначаются дополнительные выборы.

Законом предусмотрены, кроме того, особые гарантии для национальных и этнических меньшинств, представители которых могут быть майоризированы² при равных выборах. Установлен также порядок избрания органов самоуправления этих меньшинств.

Институт общенационального референдума регулируется в Венгрии законом XVII 1989 года о референдуме и народной инициативе с последующими изменениями.

Референдум и народная инициатива определяются законом как конституционное право граждан и их сообществ, обеспечивающее им возможность непосредственного участия в осуществлении власти. Каждый гражданин вправе инициировать референдум или народную инициативу посредством сбора подписей. Однако не допускается

¹ См.: Арато Э. Указ. соч., с. 14.

² Майоризовать - использовать большинство голосов для отклонения кандидатов от меньшинств.

сбор подписей на рабочих местах и при выполнении работы, обусловленной трудовым отношением, а также на службе в вооруженных силах и вооруженных формированиях и при выполнении служебных заданий, на средствах общественного транспорта, в учреждениях здравоохранения, оказывающих помощь больным.

В референдумах и народных инициативах могут участвовать граждане, обладающие избирательным правом. Предметом референдума может быть вопрос, входящий в компетенцию Государственного собрания. Решение, принятое на референдуме для Государственного собрания обязательно. Консультативный же референдум представляет собой способ сотрудничества граждан при принятии решений Государственным собранием. Народная инициатива имеет целью принятие Государственным собранием решения, входящего в его компетенцию.

Общенациональный референдум может быть назначен Государственным собранием для утверждения принятого им закона, а также для принципиального решения вопросов своей компетенции - принципов будущего закона, вопросов, решение которых не требует законодательной формы, и др. Не подлежат вынесению на референдум финансово-бюджетные законы, персональные назначения, законы, связанные с международными договорами. Конституция же должна приниматься или утверждаться референдумом.

С инициативой референдума вправе выступать: Президент Республики, Правительство, не менее 50 депутатов Государственного собрания, не менее 50 тыс. граждан. При этом вносится предложение о формуле референдума. Инициатива должна заявляться председателю Государственного собрания. Государственное собрание назначает референдум на ближайшем заседании после поступления инициативы, однако не позднее, чем в течение двух месяцев. Для этого требуются голоса не менее 2/3 депутатов. Таким образом, как правило, окончательное решение о том, будет ли проводиться референдум, принадлежит Государственному собранию, однако, в случае, если инициатива референдума исходит от не менее чем 100 тыс. граждан. Государственное собрание обязано его назначить. Остается неясным, какое большинство требуется в этом случае для принятия решения о назначении референдума и что будет, если Государственное собрание такого решения не примет. В случае назначения референдума он должен быть проведен в течение трех месяцев.

По вопросам, по которым закон допускает назначение референдума. Государственное собрание может назначать также консультативный референдум, проводимый в том же порядке, что и постановляющий (кроме петиционного).

Процедура референдума во многом аналогична процедуре выборов и проводится избирательными комиссиями, возглавляемыми Всевенгерским избирательным президиумом. Референдум действителен, если действительные голоса подали более половины избирателей страны. Решение считается принятым, если за него подано более половины действительных голосов, а если формула референдума содержала три или более альтернативных решения, одобренным считается то из них, которое получило наибольшее число действительных голосов.

По вопросу, по которому был проведен референдум, новый референдум возможен не ранее, чем через два года. Если на референдуме отклонена новая Конституция, новый референдум по этому вопросу должен быть проведен не позднее, чем через год. Нельзя назначать общенациональный референдум на дату, находящуюся в пределах периода 60 дней до и после выборов депутатов Государственного собрания или органов местного самоуправления.

Посредством народной инициативы на рассмотрение Государственного собрания могут быть поставлены любые вопросы, входящие в его компетенцию. Эти вопросы должны формулировать точно и недвусмысленно.

С народной инициативой могут выступить не менее 10 тыс. граждан, которые передают соответствующее обращение председателю Государственного собрания. Он обязан представить это обращение Государственному собранию на первом же заседании ближайшей сессии, и оно решает о включении народной инициативы в повестку дня. Если же обращение исходит от не менее чем 50 тыс. граждан. Государственное собрание обязано его рассмотреть и принять решение.

Решения государственных органов, связанные с референдумом и народной инициативой, могут быть обжалованы в Конституционный суд, если управомоченные субъекты считают, что этими решениями нарушен закон. К числу этих субъектов наряду с государственными и общественными органами относятся 500 граждан в случае референдума и 200 граждан в случае народной инициативы. Расходы по референдуму покрываются из государственного бюджета.

Местный референдум и местная народная инициатива регулируются законом LXV 1990 года о местном самоуправлении с последующими изменениями.

Участвовать в местном референдуме и местной народной инициативе могут лица, управомоченные на участие в местных выборах. Для действительности местного референдума необходимо участие в нем более половины избирателей, а решение принимается большинством проголосовавших. Контроль за соблюдением законных предписаний при сборе подписей и оформлении народной инициативы осуществляется нотариусом местного самоуправления.

Местный представительный орган обязан назначить местный референдум, если инициатива касается объединения или разделения общин, образования новой общины, создания общего представительного органа или выделения из него и по другим вопросам, если это предусмотрено постановлениями местного самоуправления. Не может назначаться местный референдум по вопросам бюджета, местных сборов и организационным вопросам, отнесенным к ведению представительного органа.

С инициативой местного референдума могут обращаться к бургомистру не менее 1/4 депутатов, комитет представительного органа, руководящий орган местной общественной организации, установленное постановлением местного самоуправления число избирателей, которое не может быть менее 10 и более 25% общего их числа. При наличии инициативы установленного числа избирателей представительный орган обязан назначить референдум.

В общинах с числом жителей менее 500 вместо референдума может проводиться сельский сход, решения которого действительны, если в нем участвовало более половины избирателей.

Решения, принятые на референдуме, обязательны для представительного органа. Если решение на референдуме не принято, повторный референдум по данному вопросу возможен не ранее, чем через год.

Право народной инициативы принадлежит группам избирателей, насчитывающим не менее 5 и не более 10% общего их числа. Решение по народной инициативе должно приниматься представительным органом в течение месяца.

В связи с местным референдумом и местной народной инициативой также возможна жалоба в Конституционный суд, если предполагается нарушение права.

Государственное собрание

Конституция в § 19 определяет Государственное собрание как верховный орган государственной власти и народного представительства и устанавливает его компетенцию.

Осуществляя свое вытекающее из народного суверенитета право. Государственное собрание обеспечивает конституционный строй общества, определяет организацию, направление и условия управления. Для осуществления этих задач установлены конституционные полномочия венгерского парламента.

Прежде всего это полномочия по регулированию общественной жизни. Государственное собрание разрабатывает конституцию Венгерской Республики и принимает законы. Оно определяет социально-экономический план страны, устанавливает расходы на содержание государства, утверждает государственный бюджет и отчет о его исполнении. Оно также принимает решение о программе Правительства. В его компетенцию входит назначение общенационального референдума.

Далее, за Государственным собранием в конституции записан ряд полномочий в области внешней политики, обороны и безопасности. К его ведению отнесено заключение наиболее важных международных договоров. Кроме того, Государственное собрание решает вопросы об объявлении состояния войны и заключении мира, объявляется в случае состояния войны или ее угрозы чрезвычайное положение и создает Совет обороны. В случае же вооруженных действий, направленных на свержение конституционного строя или захват исключительной власти, а также в случае массовой угрозы жизни и имуществу граждан вследствие насильственных или связанных с использованием оружия деяний, в случаях стихийных бедствий и промышленных аварий (особая ситуация) Государственное собрание объявляет особое положение. И наконец, оно принимает решение об использовании вооруженных сил за границей или внутри страны.

Ряд полномочий установлен конституцией для Государственного собрания в его отношениях с другими органами публичной власти. Оно избирает Президента Республики, министра-председателя, членов Конституционного суда, уполномоченных Государственного собрания, председателя и заместителей председателя Государственной счетной палаты, председателя Верховного суда и генерального прокурора. По предложению Правительства и по получению заключения Конституционного суда Государственное собрание распускает местный представительный орган, деятельность которого противоречит Конституции.

К компетенции Государственного собрания относится принятие решений о территории, названиях, центрах областей, об объявлении городов городами с правами областей и об образовании округов в столице.

Государственное собрание объявляет амнистию.

Согласно § 19-а конституции, если Государственное собрание лишено возможности объявить состояние войны, ввести чрезвычайное положение и создать Совет обороны, а также ввести особое положение, это вправе сделать Президент Республики. Государственное собрание считается лишенным такой возможности, если оно не заседает, а созыв его невозможен в силу чрезвычайных обстоятельств. Отсутствие возможности созыва Государственного собрания и обоснованность объявления состояния войны, введения чрезвычайного или особого положения определяется совместно председателем Государственного собрания, председателем Конституционного суда и министром-председателем. На первом же заседании, на которое Государственное собрание сможет собраться, оно рассматривает вопрос об обоснованности и законности принятых мер и выносит решение 2/3 голосов депутатов. В конституции, правда, не сказано, какие последствия будет иметь непринятие такого решения.

Как отмечалось, Государственное собрание избирается непосредственно гражданами, и срок его полномочий, согласно § 20 конституции, составляет четыре года. А в соответствии с § 28 конституции полномочия Государственного собрания действуют, начиная с его учредительного заседания. Оно может объявить и о своем досрочном роспуске. Кроме того, Президент Республики может распустить Государственное собрание, назначив новые выборы, если оно в течение одного созыва за любые 12 месяцев подряд не менее четырех раз лишило Правительство доверия или в случае прекращения полномочий Правительства не изберет министром-председателем предложенное Президентом Республики лицо в течение 40 дней после первого предложения кандидатуры. Перед роспуском Президент Республики обязан проконсультироваться с министром-председателем, председателем Государственного собрания и лидерами партийных депутатских групп. Государственное собрание действует до учредительного заседания нового Государственного собрания, которое должно быть избрано в течение трех месяцев после истечения срока полномочий, отпуска или самороспуска прежнего Государственного собрания.

Во время чрезвычайного и особого положения не допускается ни роспуск, ни самороспуск Государственного собрания, а если в это время истек срок его полномочий, этот срок соответственно продлевается. В случае состояния войны, состояния ее угрозы или особого положения Президент Республики может вновь созвать распущенное или самораспустившееся Государственное собрание, которое само решает о продлении срока своих полномочий (§ 28-а конституции).

В § 20 конституции урегулированы основы статуса депутатов Государственного собрания. Они осуществляют свою деятельность в публичных интересах, из чего следует, что они не могут быть связаны наказами своих избирателей. Они пользуются правом на неприкосновенность, получают вознаграждение, обеспечивающее их независимость, а также определенные льготы и возмещение расходов, что регулируется законом, принимаемым голосами 2/3 присутствующих депутатов. Установлена несовместимость депутатского мандата с должностью Президента Республики, членством в Конституционном суде, Государственной счетной палате, должностями судьи, прокурора, сотрудника органа публичной администрации, за исключением членства в Правительстве и должности политического государственного секретаря, с нахождением в кадровом составе вооруженных сил, полиции, органов охраны. Законом могут предусматриваться и другие случаи несовместимости. Для принятия закона о правовом статусе депутатов требуются голоса 2/3 присутствующих депутатов.

В соответствии с § 27 конституции депутаты могут обращаться с вопросами к уполномоченным Государственного собрания по гражданским правам и по правам национальных и этнических меньшинств, к председателям Государственной счетной палаты и Венгерского национального банка, а также с интерпелляциями к Правительству, любому его члену и к генеральному прокурору по делам, входящим в их компетенцию.

Согласно § 20-а конституции, мандат депутата Государственного собрания прекращается по одному из пяти оснований: которыми служат: а) прекращение полномочий Государственного собрания, б) смерть депутата, в) констатация несовместимости с вышеуказанными должностями, г) отставка, д) утрата депутатом избирательного права. Если депутат во время действия своего мандата займет должность, с этим мандатом несовместимую, Государственное собрание констатирует несовместимость по инициативе любого депутата. В отставку депутат может подать, уведомив об этом Государственное собрание, причем решения Государственного собрания по этому поводу не требуется.

Внутренняя структура Государственного собрания установлена § 21 конституции. Из числа своих членов Государственное собрание избирает председателя, его заместителей и секретаря, а также постоянные комитеты. Оно может создать специальный комитет для рассмотрения любого вопроса. Конституция обязывает каждого представлять комитетам Государственного собрания требуемые ими сведения, а также давать им свидетельские показания.

Конституция в § 22-24 урегулировала основные принципы общей процедуры Государственного собрания. Она предусмотрела, что работа Государственного собрания проходит в сессионном порядке. Очередные сессии проводятся с 1 февраля по 15 июня и с 1 сентября по 15 декабря каждого года. Следовательно, венгерский парламент, в принципе, работает только 8 месяцев в году. Однако, по письменному требованию Президента Республики, Правительства или 1/5 общего числа депутатов созываются чрезвычайная сессия или чрезвычайное заседание Государственного собрания. В этом требовании должны быть указаны причины созыва, а также предлагаемое время проведения и повестка дня.

Учредительное заседание Государственного собрания созывается Президентом Республики в течение месяца после выборов. Прочие заседания на данной сессии, как и на последующих, созываются уже председателем Государственного собрания. Один-раз в течение сессии Президент Республики может отложить заседание Государственного собрания не более, чем на 30 дней. Но если в этот период 1/5 общего числа депутатов письменно потребует созыва заседания, председатель Государственного собрания обязан сделать это в течение 8 дней.

¹ Венгерский термин *rendeszeti szervek* не имеет точного русского эквивалента, т.к. охватывает таможенную службу, финансовую гвардию и государственную пожарную охрану. "Органы охраны" - предлагаемый нами условный эквивалент. Иногда употребляется перевод "органы инспекции", который представляется все же менее близким.

Заседания Государственного собрания открытые. Однако, по инициативе Президента Республики, Правительства или любого депутата Государственное собрание 2/3 голосов всех депутатов может постановить о проведении закрытого заседания. Для правомочности заседания требуется присутствие более половины депутатов. Решения принимаются, как правило, большинством присутствующих депутатов. Исключения установлены самой Конституцией.

Правила своей деятельности и порядок обсуждений Государственное собрание определяет в своем регламенте, который принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов.

Основы законодательного процесса урегулированы в § 25 и 26 конституции. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Республики, Правительству, каждому комитету и любому депутату Государственного собрания. Законы принимаются Государственным собранием.

Как и прочие решения, законы принимаются, как правило, большинством присутствующих депутатов. Однако, согласно ч. 3 § 24 Конституции, для изменения конституции и принятия иных отдельных решений, предусмотренных конституцией, необходимы голоса 2/3 депутатов. Кроме того, как мы видели, принятие ряда законов требует голосов 2/3 присутствующих депутатов.

Председатель Государственного собрания подписывает принятый закон и направляет его Президенту Республики.

Последним обеспечивает опубликование закона в официальном печатном органе в течение 15 дней, а в случае просьбы председателя Государственного собрания о срочном рассмотрении - в течение пяти дней. Направляя закон для опубликования, Президент Республики подписывает его. Если же Президент Республики не согласен с законом или каким-либо его предложением, то в указанный срок может вернуть закон со своими замечаниями в Государственное собрание. Оно вновь обсуждает закон и снова постановляет о его принятии. Вновь принятый закон, направленный председателем Государственного собрания, Президент Республики обязан подписать и в течение пяти дней опубликовать. После первого получения закона Президент Республики в указанный срок может направить со в Конституционный суд, если считает какое-либо его положение неконституционным. В этом случае Конституционный суд проверяет конституционность закона во внеочередном порядке. Если неконституционность будет установлена, Президент Республики возвращает закон Государственному собранию, а в противном случае обязан его подписать и в течение пяти дней опубликовать.

Президент Республики

Конституция (§ 29) определяет Президента Республики как главу государства, который олицетворяет единство нации и стоит на страже демократической деятельности государственной организации. Он является главнокомандующим вооруженными силами.

Полномочия Президента Республики установлены в ч. 1 § 30-а конституции. Их перечень начинается с полномочий в сфере внешней политики. Президент Республики представляет венгерское государство, заключает от имени Республики международные договоры (если предмет договора подлежит регулированию законом, для заключения договора требуется предварительное согласие Государственного собрания).

Ряд полномочий связан с деятельностью законодательной власти. Президент Республики назначает всеобщие выборы в Государственное собрание и органы местного самоуправления, может участвовать в заседаниях Государственного собрания и его комитетов и выступать, предлагать Государственному собранию какие-либо мероприятия, выступать с инициативой общенационального референдума. Можем здесь вспомнить и изложенные выше его полномочия в законодательном процессе.

В отношениях с исполнительной властью Президент Республики назначает и освобождает от должности в соответствии с особым законом государственных секретарей и республиканских уполномоченных, по предложениям указанных в особом законе лиц или органов назначает и освобождает от должности председателя Венгерского национального банка и его заместителей и университетских профессоров, ректоров университетов, присваивает и повышает генеральские звания, утверждает в должности президента Венгерской академии наук. Но главное здесь - полномочия, связанные с формированием Правительства, о которых речь ниже.

В сфере личного статуса Президент Республики присваивает определенные законом звания, производит награждение орденами - и иными наградами, разрешает их принятие, осуществляет право индивидуального помилования, принимает решения по вопросам гражданства.

В соответствии с § 19-в конституции при введении особого положения, если государственное собрание не может действовать, решение об использовании вооруженных сил принимает Президент Республики. Он также постановляет о предусмотренных особым законом чрезвычайных мерах и незамедлительно информирует об этом председателя Государственного собрания. В период особого положения Государственное собрание, а если это невозможно, то его комитет по вопросам обороны заседает регулярно. Они могут приостановить применение введенных Президентом Республики чрезвычайных мер. Эти меры действительны в течение 30 дней, если не продлены Государственным собранием или его комитетом по вопросам обороны. В остальном в период особого положения применяются нормы, установленные для чрезвычайного положения.

Президент Республики также может осуществлять иные полномочия, установленные законом.

При этом только представительство венгерского государства, назначение выборов, участие в работе Государственного собрания и предложение ему мероприятия, а также инициатива референдума осуществляются Президентом Республики самостоятельно, по собственному усмотрению. Все остальные полномочия, указанные в § 30-а конституции. Президент Республики может осуществлять только при наличии контрассигнатуры министра-председателя или соответствующего министра.

Согласно § 29-а конституции. Президент Республики избирается Государственным собранием на пять лет. На эту должность может быть избран любой избиратель, достигший 35 лет. Переизбрание на должность Президента Республики допускается только один раз. Процедура выборов урегулирована § 29-б конституции. Для выдвижения кандидата в Президенты Республики необходимо письменное предложение не менее 50 депутатов Государственного собрания, представляемое его председателю до назначения голосования. Депутат может участвовать в выдвижении только одного кандидата, в противном случае его подпись под любым предложением недействительна.

Выборы тайные. Для избрания в первом туре необходимы 2/3 голосов депутатов. Если ни один из кандидатов не избран, выдвижение кандидатов производится заново, и во втором туре для избрания также необходимы 2/3 голосов депутатов. Если и в этом случае никто не избран, проводится третий тур голосования, в котором баллотируются два кандидата, получившие во втором туре наибольшее число голосов. В третьем туре для избрания достаточно относительного большинства голосов независимо от числа голосовавших. Выборы должны завершиться в течение трех дней.

Согласно § 29-в конституции. Президент Республики должен быть избран не позднее, чем за 30 дней до истечения срока полномочий предыдущего Президента, а если полномочия последнего прекратились досрочно, то в течение 30 дней после их прекращения. В соответствии с § 29-г конституции выборы назначаются председателем Государственного собрания. Избранный Президент Республики вступает в должность в день прекращения полномочий предыдущего Президента, а в случае его досрочного выбытия - на 8-й день после официального опубликования результата голосования. При вступлении в должность Президент Республики приносит присягу перед Государственным собранием.

Если Президент Республики временно не может исполнять свои обязанности или если его мандат прекратился досрочно, его полномочия до вступления в должность нового Президента Республики переходят к председателю

Государственного собрания. Он, однако, не может возвращать законы в Государственное собрание, направлять их в Конституционный суд, распускать Государственное собрание, а помиловать может только тех осужденных, в отношении которых приговор вступил в силу. При исполнении президентских обязанностей председатель Государственного собрания не осуществляет депутатских прав, а председательствует в Государственном собрании назначенный им заместитель председателя (§ 29-д конституции).

Конституция в § 30 устанавливает несовместимость должности Президента Республики с любой другой государственной, общественной и политической должностью или мандатом. Он не может иметь другое оплачиваемое занятие и не может получать плату за прочную деятельность, кроме деятельности, охраняемой авторским правом. Для принятия закона, определяющего должностной оклад Президента Республики, льготы и компенсации, требуется 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания.

Согласно ч. 1 § 31-а конституции, личность Президента Республики неприкосновенна, и особым законом обеспечивается его уголовно-правовая охрана.

В § 31 конституция устанавливает следующие случаи прекращения полномочий Президента Республики: а) истечение срока полномочий, б) смерть, в) состояние, при котором он не может исполнять обязанности в течение более 90 дней, г) констатация несовместимости, д) отставка, е) отрешение от должности. Несовместимость должности, занятия или деятельности, осуществляемых Президентом Республики вопреки конституционному запрещению, констатируется Государственным собранием по инициативе любого депутата тайным голосованием и большинством в 2/3 голосов всех депутатов. Если же Президент желает подать в отставку, он обращается с соответствующим заявлением к Государственному собранию, и оно в течение 15 дней может попросить Президента рассмотреть свое решение. Если он настаивает на отставке, Государственное собрание не может ему в этом отказать.

В соответствии с ч. 4 § 31 конституции Президент Республики может быть отрешен от должности, если при ее исполнении умышленно нарушил конституцию или другой закон. Процедура отрешения урегулирована ч. 2-6 § 31-а конституции. Согласно этим положениям, с инициативой привлечения Президента к ответственности за нарушение конституции или другого закона при исполнении им своей должности может выступить 1/5 общего числа депутатов Государственного собрания. Решение Государственного собрания о привлечении Президента к ответственности принимается тайным голосованием и большинством 2/3 голосов всех депутатов. С этого момента Президент не может осуществлять свои полномочия до завершения процедур. Разбирательство по делу относится к компетенции Конституционного суда. Если Конституционный суд установит, что факт нарушения закона Президентом имел место, то может отрешить Президента от должности. Из конституционного текста следует, что здесь все зависит от усмотрения Конституционного суда, который может и оставить Президента в должности, несмотря на констатированное нарушение закона, включая конституцию.

Если Президент Республики привлекается к ответственности за деяние, совершенное в связи с исполнением обязанностей и наказуемое в уголовном порядке, то, согласно § 32 конституции, в производстве в Конституционном суде должны применяться также основные положения уголовно-процессуального права. Обвинение представляет обвинитель, избранный Государственным собранием из числа своих членов. Уголовное преследование Президента за прочие деяния может быть возбуждено только после прекращения его полномочий. Если Конституционный суд установит, что Президент умышленно совершил уголовно-наказуемое деяние, то может отрешить Президента от должности и назначить наказание и меру, предусмотренные Уголовным кодексом за данное деяние.

Уполномоченные Государственного собрания

Это омбудсмены, имеющие различные задачи. Основы их статуса определены § 32-б конституции. Для принятия закона об уполномоченных необходимы голоса 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания.

В задачу уполномоченного Государственного собрания по гражданским правам входит проверка или организация проверки поступивших к нему сведений о нарушениях, связанных с конституционными правами, а также инициатива общих или отдельных мер в интересах устранения этих нарушений. Его статус урегулирован законом ИХ 1993 года с последующими изменениями. Задача уполномоченного по правам национальных и этнических меньшинств аналогична.

Обратиться к уполномоченному и возбудить соответствующее производство может в определенных законом случаях любое лицо.

Уполномоченный избирается Государственным собранием по предложению Президента Республики большинством 2/3 голосов депутатов. Упомянутый закон об уполномоченном Государственного собрания по гражданским правам предусматривает также избрание заместителя уполномоченного по общим вопросам. Для защиты отдельных конституционных прав Государственное собрание может избирать специальных уполномоченных. Уполномоченный ежегодно отчитывается перед Государственным собранием об опыте своей деятельности.

Государственная счетная палата

В соответствии с § 32-в конституции Государственная счетная палата - это финансово-хозяйственный контрольный орган Государственного хозяйства. В этих рамках Палата проверяет обоснованность представляемого Правительством проекта государственного бюджета, необходимость и целесообразность государственных расходов, контролирует договоры, относящиеся к получению бюджетных кредитов, осуществляет предварительный надзор за законным использованием бюджетных средств, проверяет составленный Правительством отчет об исполнении государственного бюджета. Палата контролирует использование государственного имущества, экономичность деятельности предприятий, находящихся в государственной собственности, выполняет прочие задачи, предусмотренные законом.

Контроль Государственная счетная палата осуществляет с точки зрения законности, рациональности и рентабельности. О результатах своих проверок она информирует Государственное собрание, причем отчеты подлежат опубликованию. Заключение Палаты о проверке отчета об исполнении государственного бюджета председатель Палаты представляет Государственному собранию одновременно с представлением самого отчета.

Председатель Государственной счетной палаты и его заместители избираются Государственным собранием 2/3 голосов депутатов.

Закон о Государственной счетной палате принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания. Ныне статус палаты регулируется законом XXXVIII 1989 года с последующими изменениями.

Правительство

Конституция в № 33 предусматривает, что Правительство Венгрии состоит из министра-председателя и министров. В случае отсутствия министра-председателя его замещает назначенный им для этого министр.

Министра-председателя избирает Государственное собрание по предложению Президента Республики большинством голосов депутатов. Одновременно оно одобряет и программу Правительства. Министров назначает и освобождает от должности Президент Республики по предложению министра-председателя. После формирования Правительства его члены приносят присягу перед Государственным собранием. Перечень министерств устанавливается особым законом (§ 34 конституции).

В соответствии с § 35 конституции Правительство выполняет следующие задачи:

- а) защищает конституционный строй, защищает и обеспечивает права граждан;
- б) обеспечивает исполнение законов;
- в) направляет работу министерств и иных непосредственно подчиненных ему органов, координирует их деятельность;

- г) при содействии министра внутренних дел обеспечивает через областные и столичное управление публичной администрации контроль за законностью местного самоуправления;
- д) обеспечивает разработку социально-экономических планов и их выполнение;
- е) определяет задачи по развитию науки и культуры и обеспечивает условия для их решения;
- ж) определяет государственную систему социального обеспечения и здравоохранения и заботится о снабжении ее материальными средствами;
- з) руководит деятельностью вооруженных сил, полиции и органов охраны;
- и) во время особого положения, т.е. стихийных бедствий и ликвидации их последствий, принимает необходимые меры для сохранения жизни и имущества граждан, общественного порядка и безопасности;
- к) участвует в определении внешней политики, от своего имени заключает международные договоры;
- л) выполняет все задачи, отнесенные законом к его компетенции.

Актами Правительства являются постановления и решения, подписываемые министром-председателем. Они не должны противоречить закону. Отсюда следует, что правительственными актами могут регулироваться вопросы, законом не урегулированные. Постановления подлежат опубликованию в официальном печатном органе. В случае состояния угрозы Правительство по уполномочию Государственного собрания может принимать постановления и меры, отклоняющиеся от отдельных положений закона. Закон о правилах, которые могут применяться при состоянии угрозы, принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания. Правительство может изменить или отменить любые решения или меры подчиненных органов (кроме правовых норм), которые противоречат закону.

Согласно § 19-д конституции, для отражения нападения в случае вооруженного вторжения на территорию Венгрии или для защиты территории страны силами противовоздушной обороны и авиации в интересах защиты конституционного строя, безопасности жизни и имущества граждан, общественного порядка и общественной безопасности Правительство в соответствии с законом об обороне обязано через Президента Республики принять меры для объявления особого или чрезвычайного положения в зависимости от характера нападения и используемых для этого сил. Об этих мерах Правительство незамедлительно информирует Государственное собрание и Президента Республики. Закон, уполномочивающий Правительство на такие меры, принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания.

Конституция (§ 36) обязывает Правительство сотрудничать при выполнении своих задач с заинтересованными общественными организациями.

Согласно § 38 конституции, министр-председатель руководит заседаниями Правительства, обеспечивает исполнение его постановлений и решений. Министры руководят соответствующими отраслями государственной администрации и работой подчиненных органов. Министры без портфеля выполняют задачи, определенные для них Правительством. Любой член Правительства может издавать постановления, которые, однако, не должны противоречить закону и актам Правительства. Эти постановления подлежат официальному опубликованию.

Конституция в § 40 устанавливает, что для выполнения определенного круга задач Правительство может образовывать правительственные комиссии. Непосредственно или через любого своего члена оно может издавать распоряжения по любому вопросу государственной администрации. Оно также может брать под свой непосредственный надзор любую отрасль и учреждать для этого специальные органы.

В § 33-а конституции устанавливаются четыре случая, в которых мандат Правительства прекращается. Это: а) формирование нового Правительства новоизбранным Государственным собранием; б) отставка министра-председателя или всего Правительства; в) смерть министра-председателя или г) выражение Государственным собранием недоверия Правительству путем избрания нового министра-председателя.

Процедура для последнего случая урегулирована в § 39-а конституции. Не менее 1/5 общего числа депутатов Государственного собрания могут выступить с инициативой недоверия министру-председателю, однако, при этом они должны предложить кандидатуру нового министра-председателя. Это считается инициативой недоверия всему Правительству. Обсуждение этой инициативы и голосование по ней должны состояться не ранее, чем через три дня и не позднее чем через 8 дней после ее внесения. Если на основе данной инициативы большинство депутатов Государственного собрания выскажется за недоверие, это будет означать, что тем самым избран новый министр-председатель.

Нетрудно видеть, что здесь, как отмечалось, использован германский опыт конструктивного вотума недоверия. Его преимущество состоит в том, что исключается состояние более или менее длительного правительственного кризиса, когда старое правительство пало, а нового еще нет.

В свою очередь. Правительство через министра-председателя может само поставить перед Государственным собранием вопрос о доверии, который рассматривается в вышеуказанные сроки. Этот вопрос может быть связан с каким-либо проектом, внесенным Правительством в Государственное собрание. Если Государственное собрание не проголосует за доверие (соответственно не поддержит внесенный проект). Правительство уходит в отставку.

В случае прекращения мандата Правительства оно продолжает действовать до формирования нового Правительства, однако не может заключать международные договоры, а постановления может принимать только на основе определенных законом полномочий в неотложных случаях (§ 39-б конституции).

Совет обороны. Согласно § 19-б конституции, во время чрезвычайного положения вопрос об использовании вооруженных сил внутри страны и о применении определенных особым законом чрезвычайных мер решается Советом обороны. Этот орган не является постоянным и создается, как отмечалось, Государственным собранием только на время чрезвычайного положения. Он возглавляется Президентом Республики и включает председателя Государственного собрания, лидеров партийных депутатских групп, министра-председателя, министров, командующего венгерским войском, а также начальника генерального штаба.

Совет обороны осуществляет делегированные ему при его создании права Государственного собрания, права Президента Республики и права Правительства. Он может издавать постановления, приостанавливать применение отдельных законов, отклоняться от отдельных предписаний законов, а также принимать прочие чрезвычайные меры, за исключением постановления применения конституции. Не подлежит ограничению и деятельность Конституционного суда. По прекращении чрезвычайного положения постановления Совета обороны теряют силу, если действие их не продлено Государственным собранием.

Конституционный суд

Основы статуса этого органа урегулированы § 32-а конституции. В его компетенцию входит проверка конституционности правовых норм и решение других задач, возложенных на него законом. Неконституционные нормы Конституционным судом отменяются. Возбудить производство в Конституционном суде может в предусмотренных законом случаях любое лицо.

Конституционный суд состоит из 11 членов, избираемых Государственным собранием большинством 2/3 голосов депутатов. Кандидатуры предлагаются комитетом, в состав которого входят по одному члену от каждой из партийных депутатских групп. Члены Конституционного суда не могут состоять в партиях и заниматься политической деятельностью вне пределов, обусловленных компетенцией этого органа.

Закон, регулирующий организацию и деятельность Конституционного суда, принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания. В настоящее время действует закон XXXII 1989 года о Конституционном суде с позднейшими изменениями.

Согласно этому закону. Конституционный суд осуществляет предварительный контроль конституционности отдельных положений законопроектов, принятых, но еще не опубликованных законов, регламента Государственного собрания, международных договоров и последующий контроль конституционности правовых норм и прочих правовых средств государственного руководства, а также разрешает дела о расхождении правовых норм и прочих правовых средств государственного руководства с международными договорами и устраняет неконституционность, допущенную по оплошности. Он разрешает также конституционно-правовые жалобы на нарушение гарантированных конституцией прав, а также компетенционные конфликты между органами публичной власти. В компетенцию Конституционного суда входит, кроме того, толкование положений конституции.

Закон определил в качестве местопребывания Конституционного суда славный историческими памятниками город Эстергом. Видимо, имелось в виду избавить Конституционный суд от каждодневного воздействия политических сил, однако, реально суд пребывает в Будапеште.

Членом Конституционного суда может быть избран имеющий юридическое образование и несудимый венгерский гражданин, достигший 45 лет. Избирать следует лиц, выдающихся своими знаниями права, университетских профессоров, докторов юридических наук или имеющих стаж работы по юридической профессии не менее 20 лет. Нельзя избирать членом Конституционного суда лицо, которое в течение четырех предшествующих лет было членом Правительства либо партийным функционером, а также занимало руководящую должность в государственной администрации. Срок полномочий членов

Конституционного суда - 9 лет, и переизбрание не допускается. Предельный возраст для членов Конституционного суда - 70 лет.

Из своего состава члены Конституционного суда избирают на три года председателя и его заместителя, которые в пределах срока своего мандата в Конституционном суде могут быть переизбраны.

Суд и прокуратура

Как отмечалось, разделы конституции, регулирующие статус этих органов, подверглись изменениям после падения социалистического режима в наименьшей степени. Сохранили свое действие с рядом изменений закон IV 1972 года о судах и закон V 1972 года о прокуратуре Венгерской Республики (из названия исключено слово "Народной"). Однако, если статус судов регулируется законом, который принимается голосами 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания, то статус прокуратуры регулируется обычным законом.

Согласно § 50 конституции, суды защищают и обеспечивают конституционный строй, права и законные интересы граждан, наказывают лиц, совершивших преступления. Они контролируют законность решений публичной администрации.

Судьи независимы и подчиняются только закону. Они не могут состоять в партиях и заниматься политической деятельностью.

В соответствии с § 45 конституции система судов включает Верховный суд, столичный суд и областные суды, а также местные суды. Законом могут учреждаться специальные суды для определенных категорий дел.

Верховный суд дает принципиальное направление деятельности всех судов и осуществлению ими правосудия. Его директивы и принципиальные решения для судов обязательны (№ 47 конституции).

Согласно § 48 конституции, председателя Верховного суда избирает Государственное собрание большинством 2/3 голосов депутатов по предложению Президента Республики. Заместители председателя назначаются Президентом Республики по предложению председателя. Президент Республики назначает всех профессиональных судей. Освобождение судей от должности может иметь место только по основаниям и в порядке, которые устанавливаются законом.

Суды выносят решения в составах, образованных из профессиональных судей и народных заседателей, однако, закон может предусмотреть исключения из этого правила (§ 46 конституции).

В задачу генерального прокурора и прокуратуры входит, в соответствии с § 51 конституции, обеспечение охраны прав граждан, а также неуклонное преследование любого деяния, наносящего ущерб или создающего угрозу конституционному строю, безопасности и независимости страны. Прокуратура ведет следствие по определенным законам делам, осуществляет надзор за законностью следствия, представляет обвинение в судебном процессе, а также осуществляет надзор за законностью исполнения наказаний. Она участвует в обеспечении соблюдения законов всеми общественными организациями, государственными органами и гражданами. В случае нарушения закона прокуратура в установленных законом случаях и порядке выступает в защиту законности.

Согласно §§ 52 и 53 конституции, генеральный прокурор избирается Государственным собранием по предложению Президента Республики, а заместителей генерального прокурора по его предложению назначает Президент Республики. Генеральный прокурор ответственен перед Государственным собранием и обязан отчитываться перед ним о своей деятельности. Он назначает всех прокуроров, руководит системой органов прокуратуры и направляет ее работу.

Прокуроры не могут состоять в партиях и вести политическую деятельность.

Местное самоуправление

Согласно § 41 конституции, территория Венгерской Республики делится на столицу, области, города и общины (kozseg). Столица делится на округа. Они могут быть образованы и в других городах. Следует иметь в виду, что столица Венгрии по сравнению с другими городами страны исключительно велика. Численность ее населения в несколько раз выше, чем в крупнейших из прочих городов, где она не превышает 250 тыс. жителей.

Право местного самоуправления принадлежит, в соответствии с § 42 конституции, сообществу избирателей в каждой из упомянутых территориальных единиц. Оно самостоятельно осуществляется по местным вопросам публичного характера, затрагивающим сообщество избирателей, в интересах населения через демократические учреждения местной публичной власти.

Конституция в § 43 устанавливает, что права самоуправляющихся сообществ одинаковы, а обязанности могут различаться. Они определяются законом. Согласно § 44-в конституции, для принятия закона о местном самоуправлении, а также закона, ограничивающего основные права органов самоуправления, необходимы голоса 2/3 присутствующих депутатов Государственного собрания. В настоящее время действует закон LXV 1990 года о местном самоуправлении с позднейшими изменениями.

Законное осуществление компетенции самоуправления пользуется судебной защитой. Органы самоуправления могут обращаться за защитой своих прав в Конституционный суд.

Согласно § 44 конституции, избиратели осуществляют местное самоуправление через избираемый ими представительный орган или посредством местного референдума. Члены представительного органа избираются на четыре года. Представительный орган действует до учредительного заседания новоизбранного представительного органа, а бургомистр - до избрания нового бургомистра. Представительный орган может досрочно самораспуститься. В этом случае, а также в случае роспуска представительного органа Государственным собранием прекращается и мандат бургомистра.

Компетенция представительного органа установлена § 44-а конституции. Он осуществляет самостоятельное нормативное регулирование и управление делами самоуправления, и его решения подлежат проверке лишь с точки зрения законности. В отношении имущества, принадлежащего самоуправляющемуся сообществу, он выступает как носитель правомочий собственника, самостоятельно распоряжается доходами сообщества и может под собственную ответственность основывать предприятия. В рамках определенных законом задач представительный орган

имеет право на собственные доходы, а также на получение соответствующей государственной поддержки. В законных пределах он устанавливает местные налоги.

Представительный орган в соответствии с законом самостоятельно определяет свою организацию и порядок деятельности, может устанавливать символы самоуправления, учреждать местные награды и знаки признания.

В публичных делах, затрагивающих местное сообщество, представительный орган может обращаться в инициативой принятия решений к компетентному органу.

Он может свободно объединяться с другими местными представительными органами, учреждать для представительства своих интересов самоуправленческий союз заинтересованных, сотрудничать в рамках своих задач с органами местного самоуправления других стран и состоять в международных организациях самоуправления.

В осуществление своей компетенции представительный орган может издавать постановления, которые не должны противоречить вышестоящим правовым нормам.

В соответствии с § 44-б конституции председателем местного представительного органа является бургомистр. Представительный орган может избрать комитет и учредить управу. Бургомистр, помимо своих самоуправленческих задач, может осуществлять задачи и компетенцию государственной администрации, если уполномочен на это законом или правительственным постановлением, изданным на основе законного управомочия. Закон или правительственное постановление могут возложить задачи государственной администрации и властные полномочия также на нотариуса, а в порядке исключения и на секретаря управы представительного органа.

Упомянутый закон о местном самоуправлении предусмотрел, что в областях, городах с правами областей и столице представительные органы именуется общими собраниями.

Глава 15. Политические институты и конституционное право Болгарии

Действующее в настоящее время в Болгарии конституционное право является продуктом перестроечных процессов начала 90-х годов. Отказ Болгарии от социалистического пути развития и стремление перейти от тоталитарной государственности к демократической, обрести самостоятельность и найти свое место в современном мире привели к изменению политической системы этой страны и преобразованию конституционного права.

В мае 1989 г. были внесены изменения в действовавшее ранее законодательство о гражданстве, паспортах и ряд других нормативных актов, что привело к существенному расширению правового статуса болгарских граждан. Закон об изменении конституции от 15 января 1990 г. исключил положения о руководящей роли Болгарской коммунистической партии из действовавшей в то время конституции Болгарии 1971 г. Принятый 29 января 1990 г. Закон о собраниях, шествиях и манифестациях ввел уведомительный порядок проведения этих политических акций и тем самым расширил сферу политической свободы. Закон об именах болгарских граждан от 6 марта 1990 г. был призван обеспечить национальное равноправие граждан НРБ, восстановить их нарушенные права и законные интересы. На следующий день Народное собрание приняло Закон о разрешении коллективных трудовых споров, который создал правовую основу проведения забастовок. Закон об изменении и дополнении конституции от 3 апреля 1990 г. содержал целый ряд радикальных изменений подхода к регулированию общественных отношений и полностью исключил социалистическую терминологию. Этот акт впервые в послевоенной Болгарии провозгласил принцип разделения властей, создал конституционную основу равноправия всех политических партий (эти положения были детализированы в принятом в этот же день Законе о политических партиях), и их одинакового правового статуса.

Важным этапом преобразования конституционного права Болгарии стало принятие в 1991 г. ее нового основного закона. На основе его положения были разработаны и приняты акты о различных государственных органах.

Таким образом, принятию новой конституции предшествовало преобразование прежнего законодательства, базирующегося на принципиально ином, чем социалистический, подходе к правовому регулированию общественных отношений. С принятием нового основного закона этот процесс приобрел большую четкость и глубину. Победа социалистов и их сторонников на выборах 18 декабря 1994 г., по мнению оппозиции, может повлечь существенные изменения во внутренней политике и конституционном праве Болгарии.

Конституция Болгарии

Действующая ныне конституция Болгарии была принята седьмым Великим народным собранием 12 июля 1991 г. Это четвертая по счету болгарская конституция, если вести отсчет от Тырновской (1879 г., 1947 г., 1971 г.). Конституция 1991 г. представляет собой сравнительно небольшой по объему документ, состоящий из преамбулы, десяти глав (169 статей) и переходных и заключительных положений, имеющий отдельную нумерацию (9 параграфов).

В преамбуле конституции содержится заявление о верности общечеловеческим ценностям: свободе, миру, гуманизму, равенству, справедливости и терпимости; в верховный принцип возводятся права личности, ее достоинство и безопасность, провозглашается решимость создать демократическое, правовое и социальное государство и сохранить единство Болгарии.

Первая глава "Основные начала", состоящая из 24 статей, содержит характеристику государства, закрепляет основополагающие принципы функционирования политической и экономической системы Болгарии, принципы деятельности государства в социальной сфере. Как указывалось в одном из решений Конституционного суда Болгарии, принципиальное значение включенных в эту главу норм "определяется их предназначением очертить фундаментальные ценности, на которых базируются отношения в сфере государственного устройства и гражданского общества и подчеркнуть верховенство прав личности"¹).

Вторая глава "Основные права и обязанности граждан" (36 статей) фактически охватывает правовой статус как граждан, так и иностранцев. Содержащаяся в ней ст. 26 прямо указывает, что пребывающие в Болгарии иностранцы имеют все права и обязанности, предусмотренные этой конституцией, за исключением тех, для которых конституция и законы требуют болгарского гражданства.

Главы с третьей по шестую регулируют правовой статус органов государства (соответственно: "Народное Собрание", "Президент Республики", "Совет министров", "Судебная власть").

Седьмая глава посвящена местному самоуправлению и местной администрации.

Восьмая глава носит название "Конституционный суд" и содержит нормы, регулирующие порядок образования и деятельности данного органа. Такой текстовый "отрыв" от других органов государства не случаен: тем самым законодатель подчеркнул, что Конституционный суд стоит вне других органов власти.

Девятая глава регулирует вопросы изменения и дополнения действующей конституции, а также принятия новой конституции.

Новая конституция Болгарии может быть принята только Великим народным собранием. Изменение и дополнение конституции осуществляется Народным собранием или Великим народным собранием. Народное собрание может дополнять и изменять все положения конституции, за исключением отнесенных к компетенции Великого народного собрания. Право законодательной инициативы по этим вопросам принадлежит 1/4 народных представителей и Президенту. Предложение рассматривается Народным Собранием не ранее, чем через месяц и не позднее трех месяцев с момента поступления. Закон об изменении и дополнении конституции считается принятым, если за

¹ Държавен вестник (далее - Д.в.), 1992, бр. 35.

него проголосовало 3/4 народных представителей в три голосования в разные дни. Если предложение получило менее 3/4, но не менее 2/3 голосов народных представителей, то оно может быть поставлено на новое голосование не ранее двух и не позднее пяти месяцев; при новом голосовании предложение считается принятым, если за него проголосовало не менее 2/3 народных представителей.

Принятие новой конституции, решение вопросов изменения формы государственного устройства и управления, порядка изменения и дополнения конституции, непосредственного действия конституции и некоторые другие, перечисленные в ст. 158 конституции относятся к компетенции Великого народного собрания, которое принимает решения по внесенным проектам большинством в 2/3 голосов всех народных представителей в три голосования в разные дни.

Десятая глава "Герб, печать, флаг, гимн, столица" посвящена символам государства.

Переходные и заключительные положения устанавливают порядок формирования и функционирования государственных органов в переходный период (до формирования новых органов), пределы действия старого законодательства.

Конституция Болгарии представляет собой типичный акт постсоциалистического государства, отражающий стремление избавиться от социалистического прошлого, отказ от социалистических идеалов и желание вернуться к общечеловеческим ценностям. В ней можно выделить три крупных "слоя" конституционного регулирования.

Во-первых, очевидно возвращение к идеям европейского конституционализма (разделение властей, свобода, гуманизм, права личности, народный суверенитет и т.д.). Для Болгарии - это еще и возвращение к собственному опыту, парламентским традициям и конституционным идеям досоциалистического периода. Об этом свидетельствует и тот факт, что местом заседания седьмого Великого народного собрания стала не столица Болгарии, а город Тырново, в память о месте принятия первой болгарской конституции 1879 г. В Конституции обрели новую жизнь и некоторые своеобразные дореволюционные институты, например, институт Великого народного собрания, созываемого специально для принятия конституции; институт министра-председателя (вместо председателя Совета министров). Параллели со статьями Тырновской конституции при подготовке конституции 1991 г. служили дополнительными аргументами в пользу включения тех или иных положений.

Вместе с тем нельзя не отметить, что в отличие, скажем, от российской конституции, насыщенной идеями раннебуржуазного конституционного романтизма, болгарская опирается, главным образом, на послевоенный конституционный опыт и поэтому является весьма "социализированным" актом: в ней провозглашается право на труд (при запрете принудительного труда), на социальное обеспечение в случае безработицы и по нетрудоспособности, запрещение детского труда, ночной работы для женщин, социальная функция собственности, охрана окружающей среды.

Во-вторых, в ряде статей очевидно влияние социалистического конституционализма, в частности, в ст. 18, посвященной объектам исключительной государственной собственности, Болгария - одна из немногих постсоциалистических стран, сохранившая, хотя и в измененном виде, такие нормы.

В-третьих, текст конституции отражает стремление законодателя создать механизм, препятствующий возрождению социалистических общественных отношений. Нормы, закрепляющие запрет объявления или утверждения какой-либо партии или идеологии в качестве государственной (ст. 11), запрещение насильственной ассимиляции (ст. 29), объявление основных прав граждан неотъемлемыми (ст. 57) и другие придают данному акту ярко выраженный постсоциалистический характер.

Конституционно-правовое регулирование основ общественного строя и государственной политики

Политическая сфера жизни болгарского общества получила новое правовое оформление. Основопологающим принципом политической жизни провозглашается политический плюрализм. Пункт 2 ст. 11 конституции содержит дополнительную гарантию реализации данного принципа: "Ни одна политическая партия или идеология не может быть объявлена или утверждена как государственная".

Теория народного суверенитета нашла отражение в формулировке ч. 2 ст. 1 основного закона, гласящей: "Вся государственная власть исходит от народа. Она осуществляется им непосредственно или через органы, предусмотренные настоящей Конституцией". Ярко выраженный антитоталитарный характер носят положения ч. 3 этой же статьи: "Никакая часть народа, политическая партия или другая организация, государственное учреждение не могут присвоить себе осуществление государственного суверенитета".

Болгария характеризуется в конституции как "республика с парламентарным правлением" (ч. 1 ст. 1). Видимо, такая формулировка была использована для введения термина парламент, не характерного для социалистического периода, когда и парламент и парламентаризм рассматривались официальной наукой и практикой как явления, "чуждые социалистическому строю" и принципу единства власти.

Следует отметить, что для части болгарского общества более близким является монархическое правление, имеющее в Болгарии довольно глубокие исторические корни (1 и 11 средневековые болгарские царства, конституционная монархия 1877-1946 гг.).

Монархисты вошли в политическую жизнь Болгарии уже в ноябре 1989 г. Тогда же был обнародован их лозунг, остающийся основным до настоящего дня: "Хотим своего царя". Речь идет о наследнике болгарского престола Симеоне II, проживающем в Мадриде. Великое народное собрание намеревалось провести 6 июля 1991 г. референдум по вопросу о форме правления, но в силу очевидно негативного отношения значительной части болгарского общества отказалось от этого. Президент Болгарии Ж.Женев встречался с Симеоном II в Мадриде; по распоряжению Президента монарх восстановлен в болгарском гражданстве. Монархисты активно участвуют в выборах; на выборах 18 декабря 1994 г. Союз монархических сил "Царство Болгария" получил 31884 голоса или 0,61%. Национальное движение за коронованную демократию "Царство Болгария" - 40642 голоса или 0,78%, Федерация "Царство Болгария" - 73205 голоса или 1,41%. Все эти партии не прошли четырехпроцентный барьер и не получили места в парламенте, но нельзя отрицать политическую активность монархистов, а также то, что даже в условиях такого большого распыления политических сил в условиях небольшой страны (в выборах участвовало 48 партий) за ними пошла определенная часть избирателей.

Особое внимание в конституции уделено характеристике государства как правового, о чем прямо говорит ч. 1 ст. 4. Среди гарантий данной нормы следует отметить следующие, зафиксированные в ст. 5: верховенство и непосредственное действие конституции, запрет осуждения за действие или бездействие, не являвшиеся по закону преступлениями на момент совершения, объявление ратифицированных в установленном порядке международных договоров частью внутреннего права страны и их приоритет перед нормами внутреннего законодательства, обязательное опубликование всех нормативных актов.

Политические партии по конституции "содействуют формированию и выражению политической воли граждан". В соответствии с ч. 4 ст. 11 "не могут быть образованы политические партии на этнической, расовой или религиозной основе, так же как и партии, которые ставят целью насильственный захват государственной власти". Конституционный Суд дал толкование данной статьи конституции. В частности, он отметил, что наряду с единством болгарской нации (абз. 4 Преамбулы, ч. 3 ст. 1, ч. 1 ст. 2, ч. 2 ст. 44) конституция признает существование религиозных, языковых и этнических различий (ч. 1 ст. 31, ч. 2 ст. 36, ч. 1 ст. 29, ч. 2 ст. 44, ч. 1 ст. 54). Наличие лиц, обладающих данными признаками, является основанием для их объединения, в том числе и в политические партии. Цель конститу-

¹ Малинчева Т. Права на гражданите в новата Конституция // Държавна и право. С., 1991, № 2. С. 76

ционной нормы не в установлении ограничения правового статуса или запрета для определенной категории лиц по этническому, расовому признаку или признаку веры (иначе не могли бы существовать христианские партии, в отношении, что интересно, вопрос о конституционности не ставился), а в "недопущении создания и функционирования партий в ограниченных рамках, которыми закрывается доступ по этническим, расовым и религиозным признакам для лиц, не являющихся его носителями". Таким образом, данную норму следует понимать в контексте ее охранительной цели от экстремистских посягательств на государственную власть которая наиболее ярко выражена в последних словах о запрете "партий, которые ставят целью насильственный захват государственной власти".

Закон о политических партиях установил явочный порядок образования партий. Партия образуется по соглашению не менее 50 болгарских граждан, обладающих активным избирательным правом (т.е. достигших 18 лет, не состоящих под опекой и не отбывающих наказание в виде лишения свободы). Политические партии вносятся в отдельный реестр Софийского городского суда по письменной просьбе соответствующего партийного органа. Просьба рассматривается в семидневный срок с момента поступления в открытом судебном заседании с участием прокурора. Отказ во внесении в реестр может быть обжалован в Верховный кассационный суд. Решение суда о внесении партии в реестр обнародуется в "Государственном вестнике" в семидневный срок, с этого момента она приобретает статус юридического лица.

Политические партии не могут создавать свои организации на предприятиях, в учреждениях и других организациях, а также детско-юношеские организации. Партии могут иметь свои организации, клубы и другие объединения по профессии и интересам по территориальному принципу. Политические партии осуществляют организованную политическую деятельность, под которой понимается проведение митингов, демонстраций, собраний и других форм публичной агитации в поддержку или против политических партий, а также кандидатов на выборах. Политические партии выдвигают кандидатов на все выборные должности, кроме судей.

Плюрализм политической жизни для Болгарии не является конституционной формальностью. За 45 лет существования при социализме по существу монопартийного режима в стране вторая партия - Болгарский земледельческий народный союз (БЗНС) - самостоятельности не имела и должна была действовать в соответствии с директивами ЦК БКП.

После 10 ноября 1989 г. в стране начала формироваться многопартийная система, очень пестрая по своему характеру и отражающая неустойчивый, переходный характер болгарского общества.

Поскольку в Болгарии сохранилась партийная элита распущенных в 1946-1948 гг. политических партий, сравнительно быстро произошло их восстановление: в конце ноября 1989 г. возобновила работу Болгарская социал-демократическая партия, в декабре 1989 г. - Болгарский земледельческий народный союз "Н.Петков" и Болгарская радикал-демократическая партия.

Некоторые из действующих ныне на политической арене Болгарии партий возникли еще в доперестроечный период как организации протеста, как, например. Комитет по защите прав, свобод и духовных ценностей (19 октября 1988 г.), Независимое объединение "Экогласность" (1988 г.), Клуб репрессированных после 1945 г. (конец 1989 г.), движение "Гражданская инициатива" (конец 1989 г.).

7 декабря 1989 г. часть оппозиционных социалистов политических партий объединилась в Союз демократических сил (СДС).

После принятия 3 апреля 1990 г. закона о политических партиях процесс создания партий приобрел обвалный характер. Так, в выборах 1994 г. принимало участие 48 партий. Естественно, что при такой дробности политических сил в условиях сравнительно небольшой страны далеко не все партии имеют реальные шансы занять места в парламенте. Значительным весом в политической системе обладают Болгарская социалистическая партия (БСП), СДС и Движение за права и свободы (ДПС).

БСП является преемницей Болгарской коммунистической партии. После 10 ноября 1989 г. начался процесс преобразования БКП в партию социал-демократического типа. В 1990 г. она была переименована. Принятая в 1990 г., программа БСП определила следующие цели: создание правового государства, парламентской демократии, многопартийной системы, гарантии прав человека в соответствии с международными нормами, становление гражданского общества на основе политического плюрализма, создание рыночной социально ориентированной экономики. По итогам выборов 18 декабря 1994 г. она стала правящей партией и сформировала правительство.

СДС носит характер конфедеративного объединения: входящие в него организации сохраняют свою независимость и имеют собственные программы, однако на выборах они выступают единым анти тоталитарным блоком. В составе СДС - "Клуб за гласность и демократию", "Независимое объединение в защиту прав человека". Независимая Конфедерация труда "Подкрепа", Комитет защиты религиозных прав, свободы совести и духовных ценностей, "Клуб незаконно репрессированных после 1945 г", Движение "Гражданская инициатива", БЗНС "Н.Петков", Демократическая партия и некоторые другие.

Еще один элемент болгарской политической системы - ДПС - партия турецкого национального меньшинства выступает за стабильную национальную политику, создание правовых гарантии, исключающих разжигание этнических и национальных разногласий, за ликвидацию последствий "возродительного процесса 84-85 гг." Появление данной партии явилось реакцией на грубые нарушения прав человека в период тоталитарного режима, поэтому главной задачей является "достижение национальной консолидации на основе признания разнородного религиозного и этнического состава болгарской нации (п. 1.2 программы ДПС), а также защита этнической, религиозной, языковой и культурной идентичности соответствующей части населения.

В Болгарии, как и в других постсоциалистических странах, стремятся создать рыночную экономику. Рыночная модель предполагает, что воздействие на экономику должно осуществляться прежде всего экономическими методами. От права (и, соответственно, конституции) требуется защита от произвола государства, его органов и возможных посягательств частных лиц. Конституционному регулированию рыночной экономики присуще упоминание о собственности вообще, независимо от формы, или только о частной собственности, закрепление принципа защиты собственности от посягательства, представление о свободе личности как предпосылке свободного функционирования экономики.

В конституции Болгарии формально не говорится о рыночной экономике, но весь комплекс хозяйственных отношений, закрепленный в 17, 18, 19 статьях и во второй главе "Основные права и обязанности граждан", вполне определенно показывает, что речь идет именно о такой экономике. Она немыслима без свободы предпринимательской деятельности. Ст. 19 конституции Болгарии гласит: "Экономика Республики Болгария основывается на свободной хозяйственной инициативе". Эта норма содержит подход, противоположный подходу к правовому регулированию социалистического периода, когда сфера предпринимательской деятельности была неоправданно сужена или предпринимательство вообще запрещалось и даже преследовалось по уголовному праву. Пункт 2 ст. 19 конституции Болгарии указывает, что "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". Поскольку в основном законе Болгарии нет специальной нормы о возможности приватизации и именно названное положение статьи 19 служит ее конституционной основой.

Материальную основу и гарантию экономической свободы человека в Болгарии теперь создает частная собственность, а не абстрактная "социалистическая собственность", поэтому особое значение придается закреплению нового, принципиально отличающегося от предшествующего периода статуса собственности.

¹ Таджер В. Приватизация. Превръщане на държавна и общинска собственост в частна. София: "Пеликан Алфа" 1992. С. 24.

Новая болгарская конституция говорит о собственности вообще, независимо от того, кому она принадлежит. Пункт 1 ст. 17 конституции Болгарии гласит: "Право собственности и наследования гарантируется и защищается законом". Такая формулировка существенно отличает регулирование права собственности от актов социалистического периода, для которых был характерен различный правовой режим защиты в зависимости от ее формы (государственной, кооперативной, личной, частной). Принципиальным моментом нового конституционного регулирования в этой редакции конституции стало равноправие всех видов собственности: устанавливалось, что все они пользуются равной защитой закона, и им создаются равные возможности развития.

По идее законодателя незащищенности собственника в социалистическом государстве должна быть противопоставлена повышенная защита частной собственности в постсоциалистическое время. Поэтому п. 3 ст. 17 провозглашает: "Частная собственность неприкосновенна". Большое внимание уделено гарантиям прав собственника. Защищая и охраняя собственность, конституция допускает возможность изъятия собственности при соблюдении ряда условий.

Изъятие имущества может производиться только:

- а) на основании специального закона;
- б) при условии, что государственные или общинные потребности не могут быть удовлетворены другим способом;
- в) при наличии "предварительного и равноценного" возмещения.

Конституция Болгарии (так же, как и конституции Румынии, Словакии и Монголии) сохранила, хотя и в измененном виде, перечни объектов исключительной государственной собственности. В их число входят: подземные богатства, прибрежная полоса пляжей, республиканские пути сообщения, воды, леса, парки национального значения, природные и археологические резерваты (п. 1 ст. 18). В п. 4 ст. 17 содержатся указания о правовом статусе имущества, находящегося в государственной собственности: "Режим объектов государственной собственности определяется законом".

Деятельность болгарского государства в сфере экономики раскрывается в формуле ст. 20: "Государство создает условия для сбалансированного развития отдельных районов страны и помогает территориальным органам в их деятельности через финансовую, кредитную и инвестиционную политику".

Конституция содержит запрет принудительного труда. Часть 4 ст. 48 устанавливает, что "никто не может быть привлечен к совершению принудительного труда". Специальные нормы посвящены защите наиболее уязвимых в современном мире социальных отношений: семье, материнству и детству; охране и воспроизводству окружающей среды, поддержанию живой природы и ее разнообразия, разумному использованию природных богатств и ресурсов страны, сбалансированному развитию отдельных регионов страны.

Вопросы внешнеполитической сферы деятельности государства очерчены в конституции в самой общей форме. Устанавливается, что внешняя политика осуществляется в соответствии с принципами и нормами международного права, основными целями внешней политики являются национальная безопасность и независимость страны, благоденствие и основные права и свободы болгарских граждан, а также содействие установлению справедливого международного порядка.

Конституционно-правовое положение личности

В отличие от многих постсоциалистических конституций основной закон Болгарии не использует терминологию Всеобщей декларации прав человека и гражданина 1946 г. Глава вторая конституции называется "Основные права и обязанности граждан"; она охватывает и правовой статус иностранцев.

Открывается эта глава ст. 25, довольно подробно регулирующей вопросы болгарского гражданства. В этой статье нашли отражение такие важнейшие принципы гражданства, как: запрет лишения гражданства граждан по рождению (натурализованные лица могут быть лишены гражданства), запрет изгнания гражданина из страны и выдачи другому государству, облегченный порядок приобретения гражданства лицами болгарского происхождения.

Перечень прав и свобод, в целом, традиционен; он соответствует международным актам и весьма обширен. Начинается он с права на жизнь, причем "посягательство на человеческую жизнь карается как тягчайшее преступление (ст. 28)". Конституция Болгарии не содержит запрета смертной казни. В ходе обсуждения проекта конституции ученые и общественность активно обсуждали этот вопрос и обращали внимание на то, что отношение к нему неоднозначно у мирового сообщества. Среди других личных прав зафиксированы право на личную свободу и неприкосновенность, запрещение мучений, жестокого, бесчеловечного или унижающего обращения, а также насильственной ассимиляции.

Последний запрет продиктован событиями недавнего прошлого Болгарии. Своеобразным было "решение" национального вопроса в стране во время правления Т.Живкова: проводилась политика ограничения прав и ущемления национального достоинства тысяч мусульман. Ее апогеем стала произведенная в 1984 г. на основании решения пленума БКП насильственная смена имен болгарских граждан турецкого происхождения. В Декларации Народного собрания 1990 г. отмечалось, что "были нарушены человеческие права и жизненно важные духовные и материальные интересы. Усилилась пропасть между различными этническими группами болгарского происхождения". Эта политика стала причиной массовых переселений граждан в Турцию летом 1989 г.; выехало около 300 тысяч; в результате государство потеряло около 170 тысяч работников, главным образом, в животноводстве и традиционной экспортной отрасли - табаководстве; в целом же, эта политика затронула около 900 тысяч человек (около 10% населения Болгарии). После отстранения Т.Живкова от власти был принят ряд мер, в т.ч. законодательного характера для исправления ситуации (например, принят закон об именах 1990 г.). Конституционная норма о запрете ассимиляции является одной из этих мер.

К личным правам, закрепленным на конституционном уровне, относится также неприкосновенность личной жизни граждан и жилища, свобода и тайна переписки и других сообщений, свобода выбора места жительства, передвижения по территории страны и выезда за ее пределы, свобода совести, свобода мысли и свобода вероисповедания, свобода информации.

Политические права и свободы болгарских граждан включают избирательное право, свободу собраний и манифестаций и объединений.

Социально-экономические и социально-культурные права отражены в конституции также довольно подробно: содержатся право на труд, отдых, материальное обеспечение в старости и по нетрудоспособности, однако, их формулировки и гарантии претерпели существенные изменения.

В конституции нет пышного словесного оформления так называемых материальных гарантий (государственной системы мер в данной области), сделан акцент на юридические гарантии.

Пункт 3 ст. 48 конституции гласит: "Каждый гражданин свободно выбирает свою профессию и место работы". В ст. 50 закреплено право рабочих и служащих на "стачку для защиты своих коллективных экономических и социальных интересов". В болгарской социалистической конституции это право не встречалось, поскольку социалистическое общество мыслилось как безконфликтное "по своей природе" и разрешающее все конфликты самим фактом его существования (говоря иначе, бюрократическим путем).

Нельзя не упомянуть и о правовом статусе иностранцев в сфере экономики. В Болгарии установлены дополнительные конституционные гарантии для иностранцев с целью привлечения иностранного капитала. Ст. 19 конституции Болгарии говорит об охране инвестиций болгарских и иностранных граждан и юридических лиц.

¹ Д.в., 1990, бр. 6.

Выборы и референдум

Болгарский опыт правового регулирования выборов имеет уже столетнюю историю и довольно значителен по объему. Так, только в отношении выборов в Народное собрание (включая Великое народное собрание) с 1879 по 1991 г. было принято 16 законов.

Действующее избирательное право неcodифицировано и закреплено в трех законах: законе о выборах Великого народного собрания, законе о выборах Президента и вице-президента и законе о выборах народных представителей, общинных советников и кметов. Первые два закона были приняты в 1990 г., последний - в 1991 г.

Активным избирательным правом наделены все граждане, которые достигли ко дню выборов 18-летнего возраста, не находятся под опекой и не отбывают наказания в виде лишения свободы. Для участия в местных выборах установлен ценз оседлости - не менее двух месяцев до дня выборов; необходимо быть зарегистрированным по адресу на соответствующей территориальной единице.

Пассивным избирательным правом обладают все болгарские граждане, не имеющие другого гражданства, причем Президент и вице-президент страны должны быть гражданами Болгарии по рождению. Все кандидаты, претендующие на посты Президента и вице-президента, народного представителя, общинного советника и кмета, не должны находиться под опекой или отбывать наказания. Право быть избранным для указанных лиц наступает с 21 года; а на посты Президента и вице-президента с 40-летнего возраста, причем кандидаты на последние две должности должны проживать в стране последние пять лет. Кандидаты на остальные выборные должности должны быть зарегистрированы по адресу на территории общины не менее чем за два месяца до дня выборов.

Избирательное право всеобщее, равное, прямое, при тайном голосовании.

Впервые мажоритарная избирательная система была введена в стране в 1880 г., а в 1912 г. ей на смену пришла пропорциональная. В настоящее время на выборах Президента и вице-президента, кметов общин и кметов населенных мест, а также 200 народных представителей Великого народного собрания применяется мажоритарная избирательная система; выборы Народного собрания и общинных советов проводятся по пропорциональной системе.

Назначение в стране парламентских и местных выборов является полномочием Президента, который объявляет о них указом не позднее, чем за 50 дней; выборы Президента и вице-президента назначает Народное собрание.

Избирательные единицы - избирательные районы и избирательные секции. На выборах народных представителей образуется 31 многомандатный избирательный район: три - в Софии, два - в Пловдивском округе, остальные 28 - в границах прежних округов. Границы избирательных районов, их наименование и нумерация определяются указом Президента за 50 дней до выборов.

При выборах Президента и вице-президента вся страна рассматривается как одномандатный избирательный район, в котором каждая кандидатская пара избирается по одному списку.

На местных выборах каждая община является многомандатным избирательным районом по выборам общинных советников и одномандатным - по выборам кмета.

Населенное место рассматривается как одномандатный избирательный район по выборам его кмета.

Избирательные районы делятся на избирательные секции, в которых собственно и происходит голосование и осуществляется подсчет голосов. По общему правилу секции охватывают до 1000 избирателей, голосующих в одном и том же избирательном пункте. Законодательством предусмотрены случаи образования избирательных секций и с меньшим числом избирателей.

Постоянно проживающие или пребывающие за границей граждане могут голосовать только по возвращении в страну. Они должны заявить лично о желании участвовать в выборах.

Для организации и проведения выборов создаются следующие органы: Центральная избирательная комиссия (ЦИК), районные, общинные и секционные избирательные комиссии. Существует судебный контроль за их решениями: решения ЦИК обжалуются в Верховный суд, а решения общинной избирательной комиссии - в районный суд. Решения судов окончательные.

Правом выдвижения кандидатов наделены политические партии и партийные коалиции и избиратели, в последнем случае кандидат регистрируется как независимый. Для выдвижения кандидата в народные представители избиратели формируют инициативный комитет численностью от 5 до 7 человек, который регистрируется в районной избирательной комиссии; инициативный комитет избирателей по выборам Президента и вице-президента регистрируется в ЦИК; инициативный комитет избирателей по выборам в общинные советы и кметов общин, соответственно, в общинной избирательной комиссии.

Для того, чтобы предложить регистрацию независимого кандидата, инициативный комитет должен собрать определенное число подписей: на посты Президента и вице-президента - 5000, народных представителей - 2000, общинных советников и кметов - 500, кметов населенного места с менее чем 1500 избирателей - третью часть их числа.

На выборах Президента и вице-президента выдвижение кандидатов производится "попарно" и голосование фактически производится за "кандидатскую пару", а не отдельно за кандидата в Президенты и кандидата в вице-президенты.

В предвыборной кампании участвуют кандидаты, их помощники, партии, партийные коалиции и граждане: в ней могут участвовать государственные органы и профсоюзы. Обязательное условие - ведение предвыборной кампании на официальном языке (болгарском). Предвыборная агитация осуществляется на предвыборных собраниях, путем выпуска афиш, плакатов, рекламы, призывов, а также через средства массовой информации, правом доступа к которым обладают все кандидаты, партии и партийные коалиции.

В период предвыборной кампании в Болгарии проводятся опросы общественного мнения о возможных результатах выборов. Во избежание манипулирования общественным мнением опубликование результатов опросов прекращается за 14 дней до выборов и не допускается в день выборов.

Предвыборная кампания заканчивается за 24 часа до дня выборов и запрещена в сам день выборов.

Голосование проводится в нерабочий день с 6 до 19 часов. Для обеспечения равного избирательного права в паспорте голосующего делается отметка об участии в выборах.

На выборах Президента и вице-президента избранной считается кандидатская пара, получившая более половины действительных голосов, при условии, что в голосовании участвовало более половины избирателей. Если никто не набрал необходимого количества голосов, то назначаются новые выборы, как это определено в конституции; фактически это второй тур, т.к. участвуют две кандидатских пары, получившие наибольшее число голосов. Результаты голосования во 2 туре определяются по мажоритарной системе относительного большинства.

В распределении мандатов в Народное собрание участвуют партии и коалиции, получившие не менее 4% всех действительных голосов, поданных по стране. Мандаты народных представителей и общинных советников распределяются пропорционально по методу д'Ондта. Независимый кандидат в народные представители считается избранным, если полученное им число действительных голосов избирателей равно районной избирательной квоте (общее число голосов избирателей делится на число мандатов от района) или превышает ее.

Мандаты на общинных выборах распределяются между кандидатскими списками пропорционально количеству поданных за них голосов по методу д'Ондта. Заградительный пункт не применяется.

Выборы кметов считаются действительными, если участвовало более половины всех избирателей. Избранным считается кандидат, получивший более половины от общего числа действительных бюллетеней. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, то проводится второй тур, право на участие в котором имеют два кандидата, набравшие в первом туре наибольшее число голосов. Если в первом туре участвовал один

кандидат, то могут быть зарегистрированы и другие кандидаты. В этом случае применяется мажоритарная система относительного большинства.

Национальные и местные референдумы проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 10 конституции). Решение о проведении национального референдума принимает Народное собрание. На основании данного решения Президент определяет дату проведения голосования.

Статья 15 конституции и ст. 17 закона о местном самоуправлении и местной администрации определяют, что одной из форм участия граждан в местном самоуправлении является референдум. Решение о проведении референдума принимает общинный совет.

Система высших органов Болгарии

Конституция Болгарии закрепила принцип разделения властей. В соответствии со ст. 8 "государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную". Однако, если о Народном собрании прямо сказано, что оно осуществляет законодательную власть (ст. 62), а глава шестая, посвященная правовому статусу судебных органов, носит название "Судебная власть", то применительно к исполнительным органам таких указаний почти нет (исключение составляет ст. 139 конституции, в которой сказано, что "органом исполнительной власти в общине является кмет"). Это не случайно, т.к. конституция наделяет рядом полномочий в сфере исполнительной деятельности Президента, Совет министров, министров, областных правителей и кметов.

Парламент Болгарии (Народное собрание) состоит из 240 народных представителей со сроком полномочий в 4 года; в случае наступления состояния войны, военного или другого чрезвычайного положения во время или после истечения мандата Народного собрания, его полномочия продолжают до отпадения этих обстоятельств.

Компетенция Народного собрания нашла отражение во многих статьях конституции, но определяющее значение принадлежит ст.ст. 84, 85.

Важнейшими полномочиями Народное собрание наделено в области законотворчества: в соответствии с п. 1 ст. 84 оно "принимает, изменяет, дополняет и отменяет законы", в том числе и законы об изменении и дополнении конституции (ст. 153), за исключением тех статей, изменение которых относится к компетенции Великого народного собрания (см. далее).

В финансовой сфере Народное собрание принимает государственный бюджет и отчет о его исполнении, устанавливает налоги и определяет их размер, дает согласие на заключение договоров о финансовых займах, ратифицирует и денонсирует международные договоры, которые содержат финансовые обязательства государства.

Народное собрание участвует в формировании правительства, может решить вопрос о недоверии правительству, создает, преобразует и упраздняет министерства по предложению министра-председателя, избирает и освобождает от должности руководителей Болгарского народного банка и других учреждений, определенных законом.

Народное собрание наделено также внешнеполитическими полномочиями: правом решать вопросы объявления войны и заключения мира; объявлять военное или иное чрезвычайное положение на всей территории страны или на части ее по предложению Президента или Совета министров; разрешать направление и использование болгарских вооруженных сил за пределами страны, а также пребывание иностранных войск на территории страны или прохождение их через нее; ратифицировать и денонсировать международные договоры, перечисленные в ст. 85.

Народное собрание объявляет амнистию, учреждает ордена и медали и определяет официальные праздники. Структура и порядок деятельности Народного собрания определяются конституцией и Правилами организации и деятельности Народного собрания. Народное собрание - однопалатный орган. На первом заседании избирается председатель Народного собрания и его заместители, на которых возложены организационные функции. Из своего состава Народное собрание избирает постоянные и временные комиссии.

Постоянные комиссии оказывают помощь Народному собранию в его деятельности и осуществляют от его имени парламентский контроль. В соответствии с принятыми в 1995 г. Правилами организации и деятельности Народного собрания создаются следующие постоянные комиссии: по труду, социальным и демографическим проблемам; по здравоохранению; по делам молодежи, спорту и туризму; по парламентской этике; по энергетике и энергетическим ресурсам; по доходам, расходам и имуществу политических партий; по борьбе с коррупцией; по развитию горных, полугорных и пограничных районов; по бюджету и финансам; по организации и деятельности государственных органов; по местному самоуправлению, административно-территориальному устройству и региональной политике; по внешней политике; по национальной безопасности; по правам человека и вероисповеданиям; по земледелию и лесам; по образованию и науке; по культуре; по делам радио и телевидения и Болгарского телеграфного агентства; по охране окружающей среды и водам и экономическая комиссия. Состав колеблется от 13 (комиссия по парламентской этике и комиссия по доходам, расходам и имуществу политических партий) до 31 (экономическая комиссия и комиссия по национальной безопасности) народного представителя.

Временные комиссии создаются для изучения проблем и проведения исследований.

Партийные парламентские фракции в Болгарии носят название парламентских групп. Они играют большую роль в деятельности парламента и прежде всего в формировании правительства. Для образования такой группы необходимо не менее 10 депутатов.

Конституция Болгарии рассматривает народного представителя как представителя всей нации, а не только соответствующей избирательной единицы. "Связывание их (народных представителей - Г.А.) императивным мандатом является недействительным", - гласит ч. 1 ст. 67.

Народные представители наделены парламентским иммунитетом и правом на вознаграждение.

Конституция установила также принцип несовместимости деятельности народного представителя и нахождения на другой государственной службе или занятия другой деятельностью, которая по закону несовместима с положением депутата.

Установлена возможность досрочного прекращения полномочий народного представителя в случае подачи Народному собранию заявления об отставке, вступления в силу приговора суда (по которому назначено наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление), установления неизбираемости или несовместимости, а также в случае смерти.

Народное собрание постоянно действующий орган и, как гласит ст. 74 конституции, "оно само определяет время, в которое не заседает".

Первое заседание Народного собрания открывает старейший по возрасту присутствующий депутат, на этом же заседании народные представители приносят присягу. Кворум составляет более половины членов палаты. Законы и другие акты Народное собрание принимает, как правило, абсолютным большинством голосов присутствующих, но для принятия решений по другим вопросам (изменение конституции, выражение недоверия правительству и др.) установлены другие правила.

Правом законодательной инициативы наделен каждый народный представитель и Совет министров, причем просит государственного бюджета может быть подготовлен и внесен только последним. Законы принимаются в два голосования, которые проводятся на разных заседаниях. В порядке исключения Народное собрание может высказываться дважды на одном заседании. Решения, декларации и обращения Народное собрание принимает в одно голосование.

Конституция предусматривает возможность созыва Великого народного собрания. Решение принимается Народным собранием большинством в 2/3 голосов от общего числа народных представителей. Великое народное собрание состоит из 400 депутатов, избранных в общем порядке. В компетенцию Великого народного собрания входит принятие новой конституции; решение вопроса об изменении территории Болгарии и ратификация междуна-

родных договоров, предусматривающих такие изменения; решение вопросов об изменении формы государственно-го устройства и государственного управления; изменении норм, объявляющих конституцию высшим законом, а Ратифицированные и вступившие в силу международные договоры - частью внутреннего права страны с приматом перед нормами внутреннего законодательства в случае противоречия, неотменимости в отношении основных прав граждан и запрета на ограничения некоторых прав даже в случае войны, военного или другого чрезвычайного положения, а также главы IX об изменении и дополнении конституции и принятия новой конституции.

Президент осуществляет власть в качестве главы государства (ст. 92). Поскольку Президент "олицетворяет единство нации", ему предоставлен ряд полномочий, позволяющих эффективно воздействовать на все три ветви власти.

По отношению к Народному собранию Президент наделен следующими полномочиями: созыва на первое заседание вновь избранного Народного собрания, требовать созыва Народного собрания на заседания от председателя, роспуска Народного собрания в случае, если не достигнуто согласие об образовании правительства, назначения новых выборов, правом отлагательного вето. В пятнадцатидневный срок с момента принятия закона Народным собранием Президент должен опубликовать его, но может и вернуть на новое обсуждение. Повторное принятие закона осуществляется абсолютным большинством голосов всех народных представителей. Такой закон обнаружится Президентом в семидневный срок с момента получения.

В сфере исполнительной деятельности Президент также наделен Целым рядом важнейших полномочий.

Президент участвует в формировании Совета министров. В соответствии со ст. 99 конституции после консультаций с парламентскими группами Президент возлагает на кандидата в министры-председатели от наибольшей по численности парламентской группы обязанность по формированию правительства. Если данный кандидат не сможет в семидневный срок предложить состав Совета министров, то Президент возлагает эту обязанность на кандидата в министры-председатели от второй по численности парламентской группы. Если и в этом случае не будет предложен состав Совета министров, то Президент возлагает эту обязанность на кандидата в министры-председатели, выдвинутого какой-либо иной парламентской группой. Если состав правительства сформирован, то Президент предлагает Народному собранию избрать кандидата в министры-председатели. Если же согласие об образовании правительства не достигнуто, то Президент назначает служебное правительство, распускает Собрание и назначает новые выборы. В практике Болгарии уже имели место такие ситуации: после того, как все попытки сформировать правительство оказывались безуспешными.

Президент назначает и освобождает от должности руководителей дипломатических представительств и постоянных представителей Республики Болгария при международных организациях (по предложению Совета министров) и принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей в стране.

Как верховный главнокомандующий вооруженными силами, Президент назначает и освобождает высший командный состав вооруженных сил.

Президент определяет организацию служб при Президенте и назначает персонал.

Президент возглавляет Консультативный совет по национальной безопасности, в состав которого входят: председатель Народного собрания, министр-председатель, министр обороны, министр иностранных дел, министр внутренних дел, министр финансов, начальник генерального штаба болгарской армии и по одному представителю от каждой парламентской группы. Этот совет обсуждает вопросы внешней и внутренней политики; принимает меры по обеспечению гражданского мира в стране, общественного порядка, прав и интересов болгарских граждан; принимает действия, направленные на пресечение или предотвращение возникновения угрозы для национальной безопасности. На очередные заседания Совет собирается один раз в три месяца, внеочередные заседания проводятся в случае необходимости по инициативе Президента или при объявлении общей или частичной мобилизации, военного положения и в некоторых других случаях, прямо предусмотренных конституцией.

Заседания Совета - закрытые. Кворум составляет 2/3 состава Совета. Президент объявляет общую или частичную мобилизацию, в предусмотренных законом случаях заключает международные договоры, утверждает изменения границ и центров административно-территориальных единиц по предложению Совета министров.

Конституция предоставила Президенту и некоторые полномочия в сфере личного статуса: награждение орденами и медалями, решение вопросов гражданства, право на помилование, предоставления убежища.

В Болгарии предусмотрен институт контрассигнатуры: значительная часть актов Президента скрепляется также подписью министра-председателя или соответствующего министра (ст. 102). Исключение составляют акты о назначении служебного правительства, предложении об образовании правительства, определении организации и порядка деятельности служб при Президенте и назначении персонала, назначении выборов и некоторые другие, прямо указанные в п. 3 ст. 102 конституции.

Руководство внешней и внутренней политикой страны конституция возложила на **Совет министров**. В соответствии с п. 1 ст. 108 Совет министров состоит из министра-председателя, его заместителей и министров.

Членами Совета министров могут быть болгарские граждане, отвечающие условиям избрания народными представителями. Конституция не содержит требования, чтобы они были депутатами Народного собрания, однако на них распространяется принцип несовместимости должностей и деятельности, установленный для народных представителей. Кроме того, в силу п. 2 ст. 113 для них могут быть установлены дополнительные ограничения.

Правовыми формами осуществления Советом министров его полномочий являются постановления, распоряжения и решения. Постановлениями Совет министров утверждает правила и распоряжения.

Полномочия Совета министров прекращаются в результате выражения Народным собранием недоверия ему или министру-председателю; если принята отставка Совета министров или министра-председателя; в случае смерти министра-председателя.

Совет министров подает в отставку перед вновь избранным Народным собранием, но исполняет свои функции до образования нового правительства.

Министр-председатель координирует общую политику правительства, руководит ею и несет за нее ответственность.

Министры руководят отдельными министерствами, если Народное собрание не решит иначе. Создание, преобразование и упразднение министерств п. 7 ст. 84 конституции относит к компетенции Народного собрания, причем осуществляется данное полномочие по предложению министра-председателя.

Министры издают правила, распоряжения, инструкции и приказы.

Министерства являются специализированными органами государственного управления в соответствующей сфере. Их правовой статус регулируется Правилами организации и деятельности каждого конкретного министерства. Министерства осуществляют важнейшие функции, позволяющие руководить отраслью хозяйства.

Конституционный контроль

Специализированным органом конституционного контроля в Болгарии является Конституционный суд - новый орган, неизвестный ранее болгарскому праву. Статус данного органа регулирует глава 8 конституции. В ней не указано, к какой из ветвей власти суд относится, а его правовой статус определяется нормами 8 главы, которая следует за главой о местном самоуправлении. В решении от 16 декабря 1993 г. Конституционный суд указал, что он не является судебным органом и стоит вне трех ветвей власти.

Конституционный суд состоит из двенадцати судей, одна треть которых избирается Народным собранием, одна треть назначается Президентом и одна треть избирается на общем собрании судей Верховного кассационного су-

да и Верховного административного суда. Мандат судей Конституционного суда длится девять лет. Состав Суда обновляется каждые три года от каждой формирующей его инстанции.

На должность судей Конституционного суда избираются юристы с "высокими профессиональными и нравственными качествами" и с юридическим стажем не менее 15 лет. Положение члена Суда несовместимо с представительным мандатом, государственной или общественной должностью, с членством в политических партиях или профсоюзах или с осуществлением свободной торговой или другой платной профессиональной деятельностью. Не допускается повторное избрание на должность члена Конституционного суда. Его члены пользуются иммунитетом народных представителей.

В ст. 148 конституции установлены основания прекращения мандата судей (окончание срока; отставка; вступление в силу приговора, которым установлено наказание в виде лишения свободы за умышленное преступление; фактическая невозможность выполнения обязанностей более одного года; смерть), в этом случае в месячный срок на место выбывшего судьи избирается другой от соответствующего органа.

Полномочия Конституционного суда довольно обширны, они не могут быть расширены или сужены путем издания закона, т.е. для изменения компетенции данного органа необходимо внесение изменений в конституцию. В соответствии с ч. 1 ст. 149 Суд: 1) дает обязательные толкования конституции; 2) выносит решения по искам об установлении неконституционности законов и других актов Народного собрания, а также актов Президента; 3) решает споры о компетенции между Народным собранием и Президентом и компетенции между Народным собранием и Советом министров, а также между органами местного самоуправления и центральными органами; 4) выносит решения о соответствии заключенных Республикой Болгария международных договоров Конституции до их ратификации, как и о соответствии законов общепризнанным нормам международного права и международным договором, одной из сторон по которым является Болгария; 5) выносит решения по спорам о конституционности политических партий и союзов; 6) выносит решения по спорам о законности выборов Президентами вице-президента; 7) выносит решения по обвинениям, выдвинутыми Народным собранием против Президента и вице-президента; 8) выносит решения по спорам о законности выборов народных представителей.

Конституционный суд действует по инициативе не менее одной пятой народных представителей, Президента, Совета министров и Верховного кассационного суда, Верховного административного суда и главного прокурора, а по спорам о компетенции между органами местного самоуправления и центральными исполнительными органами - и по инициативе общинных советов.

Решения Конституционный суд принимает большинством голосов всех судей.

Территориальное устройство Болгарии, местное самоуправление и управление

Болгария является унитарным государством. Согласно п. 1 ст. 2 конституции не допускаются автономные территориальные образования.

Возвращение к принципу разделения властей и отказ от социалистического принципа единства власти повлек реформу организации власти на местах. Конституционное оформление получила концепция местного самоуправления. Статья 2 конституции гласит: "Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением".

Территория Болгарии делится на общины, области и столичную большую общину. Основными административно-территориальными единицами являются общины; их 218, и 8 областей. В городах с населением более 300 тысяч жителей по решению общинного совета могут создаваться административно-территориальные районы, в которых избираются районные советы.

На уровне областей осуществляется местное управление, которое носит чисто административный характер.

Община является основной административно-территориальной единицей, в котором осуществляется местное самоуправление. Община является юридическим лицом, имеет право на свою собственность, самостоятельный бюджет. Органом местного самоуправления в общине является общинный совет, который избирается населением соответствующей общины сроком на четыре года.

Общинный совет включает советников в числе, зависящем от количества жителей, проживающих в конкретной территориальной единице. Например, в общинах с числом жителей от 1000 человек совет состоит из 9 членов, а с населением более 100 тыс. человек - из 65 членов.

Общинный совет занимается проблемами местного значения, в том числе, определяет политику развития общины, решает вопросы, связанные с экономикой, охраной окружающей среды, здравоохранением, социальной, образовательной культурой и коммунально-бытовой деятельностью, общинной собственностью, безопасностью движения и общественным порядком и т.д. В законодательстве компетенция общинного совета определяется как остаточная: общинный совет решает вопросы местного значения, которые не являются исключительной компетенцией других органов, а в случаях, определенных законом, также исполняет функции, возложенные на него центральными государственными органами.

Общинный совет наделен правом оспаривать в судебном порядке акты и действия, нарушающие их права.

Общинный совет тайным голосованием из своего состава избирает председателя. Избранным считается кандидат, получивший абсолютное большинство голосов (от состава совета), если никто из претендентов не набрал необходимое число голосов, то проводится новое голосование, в котором для победы достаточно набрать относительно большинство голосов.

Органом исполнительной власти в общине является кмет. Он выбирается населением или общинным советом сроком также на четыре года. По предложению кмета общинный совет может также избрать заместителей кмета. Кметом и заместителем кмета могут быть избраны лица, имеющие не менее среднего образования. Во время осуществления своего мандата они не могут руководить политическими партиями и коммерческими обществами. В своей деятельности кмет руководствуется законами, актами общинного совета и решениями населения. Кмет руководит исполнительной деятельностью общины, координирует деятельность специализированных исполнительных органов, назначает и освобождает от должности служащих исполнительного аппарата общинного совета, налагает дисциплинарные взыскания, организует исполнение общинного бюджета и долгосрочных программ.

В соответствии со ст. 7 закона о местном самоуправлении и местной администрации область имеет административное предназначение и в ней не создаются выборные органы местного самоуправления.

Область является административно-территориальной единицей для проведения региональной политики по осуществлению государственного управления на местах и обеспечения соответствия национальных и местных интересов. Управление в области осуществляет областная управляющий, которому помогает областная администрация. Областного управляющего назначает Совет министров. Областной управляющий обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законность и общественный порядок и осуществляет административный контроль. В Софии областной управляющий не назначается.

Столичная большая община является специфической административно-территориальной единицей, в рамках которой сочетается самоуправление ее населения с проведением государственной политики развития столицы. Структура столичной общины определяется отдельным законом. Столичный общинный совет состоит из 101 советника.

Административно-территориальные единицы могут образовывать на добровольной основе союзы для решения проблем и задач, представляющих общий интерес.

Судебная система

Судебная власть в Болгарии независима и имеет собственный бюджет. Главная ее задача - защита прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства. Правосудие осуществляется от имени народа. В систему судебных органов входят: Верховный кассационный суд, Верховный административный суд, апелляционные, окружные, военные и районные суды.

Верховный кассационный суд осуществляет верховный судебный надзор за точным и единообразным применением законов всеми судами.

Верховный административный суд осуществляет верховный судебный надзор за точным и единообразным применением законов в административном правоприменении. Он выносит решения по спорам о законности актов Совета министров, министров и некоторым другим актам, указанным в законе.

Структура прокуратуры соответствует структуре судебных органов. Главный прокурор осуществляет надзор за законностью и методическое руководство деятельностью всех прокуроров.

В решении должностных вопросов в судебной системе Болгарии большую роль играет специальный орган - Высший судебный совет, который состоит из 25 членов, причем председатели Верховного кассационного и Верховного административного судов и главный прокурор являются его членами по праву, одиннадцать членов избирает Народное собрание, а остальные одиннадцать - органы судебной власти. Мандат выборных членов Высшего судебного совета - 5 лет. Председательствует на заседаниях министр юстиции, не участвующий в голосовании.

Высший судебный совет назначает, повышает, понижает, перемещает и освобождает от должности судей, прокуроров и следователей, предлагает кандидатуры председателя Верховного кассационного суда, председателя Верховного административного суда и главного прокурора для назначения.

Срок полномочий председателя Верховного кассационного суда, председателя Верховного административного суда и главного прокурора - семь лет без права повторного избрания, судьи, прокуроры и следователи становятся несменяемыми после трех лет пребывания в должности.

Судьи, прокуроры и следователи пользуются иммунитетом народных представителей, вопрос о снятии иммунитета решает Высший судебный совет.

Адвокатура - свободная, независимая и самоуправляющаяся. Она помогает гражданам и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

СОДЕРЖАНИЕ

ГЛАВА 1. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО США	3
Политическая система	3
Конституция США	4
Конституционный статус личности	5
Избирательное право и система	6
Высшие органы государства	7
Американский федерализм	11
Местное самоуправление	12
ГЛАВА 2. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ	13
Политическая система	13
Конституция Великобритании	14
Правовое положение личности	15
Избирательное право и избирательная система	15
Центральные органы государственной власти	17
Регионализм и местное управление	19
Основы судебной системы	20
ГЛАВА 3. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ФРАНЦИИ	21
Конституция Франции	22
Права и свободы граждан	23
Избирательное право и избирательная система. Референдум	24
Центральные органы государственной власти	26
Органы конституционного контроля	31
Консультативные и контрольные органы	32
Региональное и местное управление и самоуправление	33
Судебная система	34
ГЛАВА 4. СОВРЕМЕННОЕ КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГЕРМАНИИ	35
Политические партии и профсоюзы	35
Основной закон ФРГ	36
Правовое положение личности	37
Выборы и референдум	39
Центральные органы государственной власти	40
Германский федерализм	43
Административно-территориальное устройство земель и местные органы	44
Судебная система	45
ГЛАВА 5. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ИТАЛИИ	46
Конституция Италии	46
Права и обязанности граждан	47
Избирательное право и система. Референдум	47
Центральные органы государственной власти	49
Конституционный суд	52
Областная автономия и местное управление	52
Судебная система	53
ГЛАВА 6. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ИСПАНИИ	54
Конституция Испании	54
Права, свободы и обязанности граждан	55
Избирательное право и референдум	56
Центральные органы государственной власти	57
Конституционный суд	60
Автономия и местное управление	61
Судебная система	62
ГЛАВА 7. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ШВЕЙЦАРИИ	62
Конституция Швейцарии	62
Права, свободы и обязанности граждан	64
Избирательное право и избирательная система	64
Институты непосредственной демократии	65
Центральные органы государственной власти	66
Федерализм и местное управление	69
Федеральный суд и судебная система	71
ГЛАВА 8. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЯПОНИИ	72
Политическая система	72
Конституция Японии	73
Избирательная система	73
Высшие органы государства	74
Регионализм и местное управление	77
Основы судебной системы; конституционный контроль	78
ГЛАВА 9. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ИНДИИ	78
Партийная система	78
Конституция Индии	80
Особенности конституционного статуса граждан	80
Избирательное право и избирательная система	81
Высшие органы законодательной и исполнительной власти Союза82	
Индийский федерализм и его особенности	84
Высшие органы штатов, союзных территорий и местное самоуправление	85
Конституционные основы судебной системы и конституционного контроля	85
ГЛАВА 10. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ИНДОНЕЗИИ	86
Особенности политической системы	86
Конституционное развитие Индонезии	88
Избирательное право и избирательная система	89
Законодательная власть	90
Президент и правительство	91
Административно-территориальное деление и местные органы	91
Суд и прокуратура	92
ГЛАВА 11. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО БРАЗИЛИИ	92
Конституция Бразилии	92
Правовое положение личности	94
Избирательное право и избирательная система	94
Центральные органы государственной власти	95
Федерализм и местное управление	97
Судебная система	98
ГЛАВА 12. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ	98
Общая характеристика конституционного права КНР	98
Конституционные основы общественного строя КНР	100
Конституционно-правовой статус граждан в КНР	102
Избирательное право и избирательная система	104
Система государственных органов КНР	106
Национально-государственное устройство КНР	107
Общественное самоуправление в КНР	108
Судебная система	109
ГЛАВА 13. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ПОЛЬШИ	109
Конституционное развитие Польской Республики	109
Политическая система Польши	110
Конституционный статус личности	112
Избирательное право	113
Высшие органы власти Польши	114
Политико-административное устройство. Территориальное самоуправление и органы правительственной администрации	116
Судебная система. Прокуратура	117
ГЛАВА 14. ОСНОВЫ ВЕНГЕРСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА	118
Конституционное развитие	118
Правовое положение личности	120
Конституционно-правовое регулирование политической системы122	
Конституционные основы экономической и социальной системы124	
Выборы и референдум	124
Государственное собрание	126
Президент Республики	128
Уполномоченные Государственного собрания	129
Государственная счетная палата	129
Правительство	129
Конституционный суд	130
Суд и прокуратура	131
Местное самоуправление	131
ГЛАВА 15. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО БОЛГАРИИ	132
Конституция Болгарии	132
Конституционно-правовое регулирование основ общественного строя и государственной политики	133
Конституционно-правовое положение личности	135
Выборы и референдум	136
Система высших органов Болгарии	137
Конституционный контроль	138
Территориальное устройство Болгарии, местное самоуправление и управление	139
Судебная система	140
<i>СОДЕРЖАНИЕ</i>	<i>141</i>